الجمهورية العربية السورية
وزارة التعليم العالي
جامعة دمشق
كلية الحقوق

الإجراءات الاحتياطية للمساءلة المسلكية للعاملين بالدولة في التشريع السوري والمقارن

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الطالبة
تامار جوني

إشراف
د. باسم عزو

قسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة دمشق

2020-2019

الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /1299/ المتخذ بالجلسة رقم /12/ تاريخ 2020/2/24 م في شأن تأليف لجنة الحكم على رسالة الماجستير للطالبة تامار جوني.

بعنوان: "الإجراءات الاحتياطية للمساءلة المسلكية للعاملين بالدولة في التشريع السوري والمقارن".

وبعد المناقشة العلنية التي تمت بتاريخ 2020/6/4، نفيدكم علماً بأن الطالبة قد قامت بإجراء كافة التعديلات وأخذت جميع الملاحظات التي طلبتها اللجنة.

وبالتالي يمكن طباعة الرسالة بصيغتها النهائية وعليه نوقع نحن أعضاء اللجنة:

1. الدكتور محمد حسين جامعة دمشق	الأستاذ في قسم القانون العام الاختصاص القانون العام	كلية الحقوق عضواً التوقيع
2. الدكتور باسم عزو جامعة دمشق	المدرس في قسم القانون العام الاختصاص القانون العام	كلية الحقوق عضواً مشرفاً التوقيع
3. الدكتور خالد المحمد جامعة دمشق	المدرس في قسم القانون العام الاختصاص القانون العام	كلية الحقوق عضواً التوقيع

دمشق في / / م

نائب عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

الأستاذة الدكتورة: أمل شربا

إهـــداء

- إلى الوطن الغالي الذي هو أغلى من الروح.

- إلى سر وجودي في الحياة: والدي وأمي.

- إلى اخوتي الذين يقاسمونني نوائب الدهر وبسمة الحياة!...

- إلى كل من نذر نفسه للوطن وعمل على الإخلاص له: شهداؤنا الأبرار الذين قدموا الغالي والنفيس، وإلى أرواحهم الطاهرة التي قُدمت قرباناً للوطن في سبيل الحق والواجب ورفع راياته خفاقة فوق كل صرح شامخ أبي.

أهدي عملي المتواضع بكل المحبة والتقدير.

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير لله رب العالمين، الذي منحني القوة والصبر لإتمام عملي هذا رغم ما عانيته من عوائق ومعاناة في إنجاز هذا البحث العلمي المتواضع.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لأستاذي الدكتور باسم عزو على تفضله بقبول الإشراف العلمي على رسالتي ورعايتي علمياً، وأقدر كرمه وعطاءه بما قدمه لي من توجيه ورعاية وإشراف.

وأتقدم بالشكر والتقدير إلى لجنة الحكم في كلية الحقوق بجامعة دمشق لما بذلوه من عطاء وتوجيه وتحكيم، أخذ منهم جهداً ليس باليسير.

كما أتوجه بالشكر والامتنان للهيئتين التعليمية والإدارية في الكلية لما قدموه من رعاية واهتمام بدأت من خلالها الخطوات الأولى إلى ما وصلت إليه من إنجاز.

والشكر كل الشكر لجميع من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع، من داخل الصرح العلمي أو من خارجه. والله ولي التوفيق.

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمــة	1
الفصل الأول: المبادىء العامة للإجراءات الاحتياطية للتأديب	7
المبحث الأول: مفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب	9
المطلب الأول: مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب	10
الفرع الأول: موقف المُشرّع	12
الفرع الثاني: موقف الاجتهاد القضائي	13
الفرع الثالث: المفهوم الفقهي للإجراءات الاحتياطية للتأديب	15
الفرع الرابع: تعريف الإجراءات الاحتياطية للتأديب	18
المطلب الثاني: خصائص وسمات الإجراءات الاحتياطية	21
الفرع الأول: الخضوع لمبدأ الشرعية	21
الفرع الثاني: الارتباط بالمساءلة المسلكية ((بالتأديب))	26
الفرع الثالث: الطابع المؤقت للإجراءات الاحتياطية للتأديب	28
الفرع الرابع: الإجراءات الاحتياطية للتأديب هي إجراءات تحفظية	33
المطلب الثالث: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والإجراءات المشابهة	40
الفرع الأول: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والعقوبات التأديبية	40
الفرع الثاني: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والتدابير الداخلية للإدارة	44
المبحث الثاني: الأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب	48
المطلب الأول: المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية في التأديب	50
الفرع الأول: المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية في مرحلة التحقيق	50
الفرع الثاني: المبررات المتعلقة بمرحلة المحاكمة التأديبية	52
الفرع الثالث: المبررات العملية المتعلقة بفلسفة التأديب	53
المطلب الثاني: الأساس الفلسفي للإجراءات الاحتياطية في التأديب	56
الفرع الأول: النظرية السيادية في تبرير سلطة التأديب	57
الفرع الثاني: النظرية العقدية	58
الفرع الثالث: النظرية التنظيمية	61

المطلب الثالث: الأساس التشريعي للإجراءات الاحتياطية والتكييف القانوني لها 67
الفرع الأول: التكييف القانوني للإجراءات الاحتياطية للتأديب 67
الفرع الثاني: أسس الإجراءات الاحتياطية للتأديب 75
المبحث الثالث: النطاق الزمني لسريان الإجراءات الاحتياطية للتأديب 83
المطلب الأول: مرحلة التحقيق الإداري والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية 84
الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري 85
الفرع الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والسلطة المختصة بإجرائه 87
الفرع الثالث: الإجراءات الاحتياطية في التأديب إبان مرحلة التحقيق الإداري 92
المطلب الثاني: مرحلة المُحاكمة التأديبية والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية 102
الفرع الأول: مفهوم الإحالة إلى المُحاكمة التأديبية، والنطاق الزمني لهذه المرحلة 102
الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مرحلة المحاكمة والإجراءات الاحتياطية خلالها 105
نتائج وملاحظات الفصل الأول 107
الفصل الثاني: صور وأشكال الإجراءات الاحتياطية للتأديب 114
المبحث الأول: الوقف الاحتياطي عن العمل 116
المطلب الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، وخصائصه القانونية 118
الفرع الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل 118
الفرع الثاني: خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل 133
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي وأسبابه 139
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار الوقف الاحتياطي 140
الفرع الثاني: أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريعات المقارنة 146
المطلب الثالث: السلطة المُختصة بإصدار الوقف الاحتياطي وتحديد مدته 158
الفرع الأول: سلطة إصدار الوقف الاحتياطي 159
الفرع الثاني: مدّة الوقف الاحتياطي 174
المطلب الرابع: آثار الوقف الاحتياطي 180
الفرع الأول: أثر الوقف الاحتياطي على التزامات وواجبات العامل 181
الفرع الثاني: أثر الوقف الاحتياطي على حقوق العامل 194
المبحث الثاني: حظر الترقية كإجراء احتياطي في التأديب 200
المطلب الأول: ماهية الترقية ومبرراتها 201

الفرع الأول: مفهوم الترقية وطرقها 201
الفرع الثاني: مبررات الترقية في الوظيفة العامة 207
المطلب الثاني: حظر الترقية أو (عدم الصلاحية للترقية)، ورأي التشريع المقارن 211
الفرع الأول: مضمون وماهية حظر الترقية 212
الفرع الثاني: الأسباب الداعية لحظر الترقية في التشريع المقارن 216
المبحث الثالث: حظر قبول الاستقالة 225
المطلب الأول: ماهية الاستقالة (مفهومها، أنواعها، شروطها) 227
الفرع الأول: مفهوم الاستقالة وتعريفها 227
الفرع الثاني: أنواع وأشكال الاستقالة 230
الفرع الثالث: شروط وحالات تحقق الاستقالة 243
المطلب الثاني: التنظيم القانوني للاستقالة وحظرها في التشريع المقارن 248
المطلب الثالث: أحكام الاستقالة في التشريع والاجتهاد القضائي السوري وحظرها 258
الفرع الأول: أحكام التشريع السوري بشأن الاستقالة وحظرها 258
الفرع الثاني: أحكام القضاء الإداري ورأيه بشأن الاستقالة وحظرها 263
نتائج وملاحظات الفصل الثاني 267
الخاتمـــة 271
قائمة المراجع المستعملة 280

المقدمـــــــــــة:

تسعى الدول الحديثة دائبة، إلى الاهتمام بالجهاز الحكومي وكادره البشري، وتعمل دوماً على تطويره، والسعي إلى إدخال وتطبيق ما يؤدي إلى تحسين مستواه ورفع كفاءته، ورفده بما هو جديد وفعّال. ولعلّ الاهتمام بالأحكام والأنظمة التأديبية وإجراءاتها الاحتياطية، من أهم المواضيع التي تسعى إليها الدول العصرية وأنظمتها الوظيفية المعاصرة، بغية تقويم وإصلاح عمل الموظف العام بالدولة، والتي تسعى دائماً إلى رفد الكفاءات البشرية بالجهاز الحكومي، بما هو حديث وفعّال، لضمان حسن سير المرفق العام، وضمان استمراره باضطراد وانتظام.

ومن هذا المنطلق: فإن الاهتمام بالجهاز الحكومي وكادره البشري، يأتي في مقدمة اهتمامات الدولة العصرية، بما لها من طموحات، تسعى من خلالها إلى مواكبة مسيرة التقدم والازدهار. تلك المسيرة التي صارت عنوان جميع الدول كافة، صغيرة وكبيرة. فالموظف العام بالأصل: هو إنسان كغيره من البشر، منهم من يمثل العامل المُجد والمتفاني في عمله وصفاته، ومنهم من هو نقيض ذلك، وهذا التباين في طبائع العاملين العاميّن، يستوجب من الدولة صاحبة الشأن، تطبيق قاعدة (الثواب والعقاب)؛ بإثابة المخلصين والمُجدين، ومعاقبة المنحرفين والكسولين، وبدون ذلك: فإن قاعدة الثواب والعقاب، لا تكون عادلة أو فعّالة ولا مُجدية، وبعدم وضع القواعد التأديبية اللازمة لإعمال هذه القاعدة، لن تتمكن الدولة من النهوض من كبواتها وهفواتها؛ ولن تستطيع أن تحقق أمانيها وطموحاتها.

ولا بد لنا في مجال بحثنا أن نتذكّر أنَّ الإجراءات الاحتياطية، هي جزء من الجانب الإجرائي للتأديب، والذي اخترناه ليكون موضوعاً لرسالتنا هذه، بسبب أهميته البالغة وفاعليته في العمل، كونه يمثل الجانب الإجرائي للقانون التأديبي.

علماً بأن هذا الموضوع لم ينل سابقاً حقه في البحث والدراسة والتمحيص؛ فهو موضوع خلت المكتبة العربية من الاهتمام به، بل إنّ المؤلفات الفقهية القانونية والإيديولوجية سيما في المكتبة السورية، قلّما تطرقت إليه، واهتمت في معالجته، بسبب ما يعانيه من قلّة وندرة المراجع والدراسات. وهذا ما دفعني للاهتمام به، والتصميم على الخوض في غماره، راجية أن أُوفق في تحقيق الغاية والهدف المنشودين.

أمّا أهمية الدراسة التي أخوض غمارها من خلال ثنايا هذا البحث العلمي الهام، فتتجلى من خلال أهمية البحث العلمي عموماً، وأهمية البحث في موضوعات التأديب وجوانبها الإجرائية خصوصاً. مع الإشارة إلى أنّ البحث العلمي يمثل ضرورة حياتية في عصرنا الراهن، ومن خلاله تستطيع الدول المتحضرة أن تسيطر على مواردها البشرية، والاقتصادية؛ فهو بالنسبة لها يُعتبر ضرورة ملحّة، بل شرطاً هاماً وأساسياً من شروط الاستمرار واضطراد التقدم واستمراريته.

والبحث العلمي في أي مجال من مجالات الحياة الضرورية يقوّي قدراتها العلمية، ومهاراتها التطبيقية، بحيث أصبحت قوة الدول تُقاس بمدى قدراتها التطبيقية والعلمية، ومهارتها في مواجهة مشكلات العصر وتحدياتها، بغضّ النظر عن حجم مؤهلاتها السكانية والجغرافية والمادية. فهناك دول صغيرة الحجم جغرافياً، ومحدودة السكان والموارد، اعتمدت العلم والبحث العلمي المتطور، وباتت نهضتها ونموها وتقدمها على مستواً عالٍ من الرفعة والنفوذ.

ولعلّ أهمية البحث العلمي تنبع وتتجلى من خلال اكتشاف الظواهر الطبيعية التي تعتري العمل الوظيفي، ومحاولة فهمها ومعرفة أسبابها، ومن ثم السيطرة عليها ومعالجتها، والتحكم في بعض العوامل الأساسية المسببة لها، ومحاولة تقويمها ومنع تكرارها، فضلاً عن المردود الذي تحققه البحوث العلمية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية التي تهم الدول، والتي تنعكس أيضاً على مجال العمل والوظيفة العامة بشكل عام.

وأمّا في مجال بحثنا هذا: فتتجلى أهمية البحث من خلال الوصول إلى تحقيق أهدافه التي يبغي الوصول إليها والمتمثل أهمها بما يلي:

– معرفة الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والحرص على التقيد بها، وعدم تجاوزها أو التشدد في تطبيقها بلا مبرر، ومحاولة حصرها ضمن نطاق الشرعية، وتبصير الموظف العام بأحكامها ومبرراتها، لتجنب تطبيق احكامها بلا مبرر، كونها تمسّ بمصلحة العاملين وقد تؤدي إلى ضررهم المادي والمعنوي.

– معرفة طبيعة الإجراءات الاحتياطية للتأديب، ومدى التوازن فيها، بين مبدأي الفاعلية والضمان، ومدى عدالة الإجراءات الاحتياطية المتخذة في مجال الوقف الاحتياطي وآثاره المترتبة

عليه كمنع مزاولة العمل، وحظر الترقية ومنع قبول الاستقالة، وأثر الإحالة للمحاكمة المسلكية، وتأثيرات الوقف الاحتياطي عن العمل على أجر أو راتب الموظف العام.

– معرفة حدود اختصاص السلطات التأديبية والإدارية في توقيع الإجراءات الاحتياطية، ومدى صلاحية الإدارة لذلك أثناء التحقيق الإداري.

– معرفة مدى كفاءة الإجراءات التأديبية، والاطلاع على طبيعتها ومعرفة أسباب فرضها، لمعرفة شرعيتها وعدالتها، وتأثيرها على العمل.

– معرفة الضمانات التأديبية ومدى كفايتها، التي تخص الإجراءات الاحتياطية للتأديب، في التشريعات الوظيفية النافذة، ومعرفة كيفية تطبيقها في مراحل التأديب كافة، منذ مرحلة الاتهام، والتحقيق، ومن ثم المحاكمة، أو بعدها.

– معرفة أوجه القصور والالتباسات في مجال أحكام الإجراءات الاحتياطية النافذة، والكشف عن أسبابها وتحليلها، واقتراح ما يلزم بشأن معالجتها من حلول مناسبة وعادلة.

– المساهمة في رفد المكتبة السورية بالمراجع المتخصصة التي تهم الإجراءات الاحتياطية، بسبب ندرتها وأهميتها، وفق أسس علمية تطبيقية، والتي تُساهم في بناء الصرح العلمي الحديث للأبحاث الأكاديمية القانونية، وفق المنهجية الحديثة.

وبعد الحديث عن أهمية البحث، وضروراته للدولة الحديثة، وأهدافه المنشودة، تجدر الإشارة إلى أهم العوائق والصعوبات التي اعترضت الدراسة وإنجازها، والتي لم تكن في الحسبان عند اختياري للموضوع، والتي كادت أن تثنيني عن مواصلة الإنجاز، لولا تشجيعي من قبل الأستاذ المشرف وعدد من الزملاء، وممن لهم خبرة بالبحث العلمي وممن التقيتهم من أساتذة كلية الحقوق الذين ساعدوني في تأمين المراجع اللازمة، رغم ندرتها في المكتبة السورية؛ ومن أهم هذه الصعوبات ما يلي:

1– اختلاف نظم وأحكام الإجراءات الاحتياطية للتأديب، بين الدول المعاصرة، سيما الدول العربية، حيث تتبنى كل دولة أنظمة وأحكاماً خاصة بها، تتباين بين كل دولة وأخرى، سيما اختلاف النظام الوظيفي الفرنسي وأحكامه الإجرائية الخاصة بالتأديب، مقارنة مع الأنظمة

الوظيفية العربية، رغم التشابه الملموس بعض الأحيان، مع بعض الأحكام التي تتبناها الأنظمة الوظيفية العربية، ولكن بتوافق متواضع يكتنفه الاختصار والغموض.

2- تشتت الأحكام الخاصة بالبحث وندرتها في المكتبة السورية، لا بل في المكتبة العربية جمعاء. ولم أعثر على مراجع شاملة لجوانب الموضوع كاملة، بسبب عدم وجود قانون مستقل للإجراءات الاحتياطية للتأديب في جميع الدول، وجاءت أحكامها متفرقة ضمن سياق مراجع المساءلة المسلكية بشكل عام، وبأسلوب مختصر ومجزوء لا يُلبي المطلوب.

3- قصور التشريعات المقارنة سيما السورية منها في توضيح ومعالجة جوانب هذه الدراسة. حيث بقيت النصوص غير ملبية لاحتياجات البحث، إضافة إلى ندرة البحوث السورية المتعلقة بشرح النصوص القليلة المتواجدة، واعتمادي بشكل خاص على ما قدمه الفقهاء الفرنسيون والمصريون بهذا الشأن، واجتهادات القضاء الإداري لديهما، إضافة إلى ما قدمه القضاء والفقه السوري من أحكام متواضعة ومتفرقة بشأن الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

4- المعاناة الشديدة التي تكبدتها في تأمين المراجع باللغة الفرنسية، بسبب ندرتها وعدم توافرها في المكتبة السورية أو العربية، مما تطلب مني جهداً مضنياً في سبيل الحصول على المعلومة اللازمة والشواهد الضرورية لإغناء البحث. مع التنويه إلى أن التشريع والقضاء والفقه الفرنسي، وما قدموه من نصوص وأحكام وآراء، هو ضرورة لا يمكن إنضاج أو توضيح أي بحث قانوني بدونها، بسبب أهميتها وعراقتها التطبيقية والنظرية.

5- ولعلّ أهم الصعوبات: تجلت في رغبتي وإصراري على محاولة حصر جميع أحكام الإجراءات الاحتياطية للتأديب، المتفق عليها والمختلف فيها. كون بحثي هو بالأصل: دراسة مقارنة، بما يتطلبه ذلك من جهد مضاعف، للإلمام بتجارب الدول المعاصرة، وما يستوجب ذلك من التقصي والتحليل والتمحيص لتلك المفاهيم، التي تحتاج مزيداً من الاهتمام والزمن، وهذا ما أخذ مني حيّزاً واسعاً من الجهد، لم يكن متوقعاً عند اختياري للبحث، إضافة إلى ما يتطلبه ذلك من تحليل ودراسة للمعلومات المتوافرة، والخروج من خلالها بما ارتأيته من حلول ونتائج مقترحة.

وبالنسبة لمنهجية البحث المعتمدة، فقد درجت العادة في أصول البحث العلمي على تبني منهجين أساسيين هما: المنهج الاستقرائي، والمنهج الاستنباطي، وقد يحتاجان إلى منهج تكميلي

يتمثل بالمنهج المقارن، أو المنهج التاريخي، أو ربما يعتمد الباحث على أكثر من منهج من المناهج المذكورة حسب الحاجة.

وفي معرض دراستنا لمنهجية البحث: فسوف اعتمد الأسلوب الوصفي التحليلي[1] على ضوء ما تناولته النصوص القانونية، واجتهادات المحاكم الإدارية، وفقه العلماء المهتمين بالإجراءات الاحتياطية للتأديب، مع ما توصلنا إليه من تحليلات ونتائج بهذا الشأن.

والإجراءات الاحتياطية للتأديب، هي قواعد وأحكام إجرائية، تتكون في الغالب من تمكين الإدارة المعنية، من اعتماد إحدى صورها المتمثلة على الأرجح من ثلاث صور رئيسية تتمثل: 1) بالوقف الاحتياطي عن العمل أو ما يُسمى بالتشريع السوري بـ "كف اليد"؛ 2) حظر الترقية، أو ما يُطلق عليه لدى البعض: بعدم الصلاحية للترقية، خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية؛ 3) حظر قبول الاستقالة خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة المسلكية[2].

وهذه الصور الثلاث للإجراءات الاحتياطية، قد نصت على وجودها أو بعضها التشريعات الوظيفية المعاصرة، وهي تشترك مُجتمعة بسمات مشتركة تتجلى بـ: علاقتها بالتأديب وجوداً وعدماً، وخضوعها لمبدأ الشرعية، ومن ثم النص عليها بالقانون، وتميزها بالطابع الوقتي، وبالطابع الوقائي، وأيضاً ارتكازها على قواعد وأسس فلسفية اجتماعية تشريعية مشتركة، تميزها عن غيرها من موضوعات الجانب الإجرائي من القانون التأديبي أو العقابي.

---

[1] الأسلوب الوصفي التحليلي: هو منهج جديد في البحث العلمي، يعتمد على المعلومات والحقائق المقدّمة عن موضوع معين، ومن ثم محاولة تحليل وتفسير لهذه المعلومات الجزئية المقدمة ووضعها في صيغة مُحكمة ومكتملة للوصول إلى حقائق عامة، من خلال دراسة تحليلية متعمقة لكل جزئية من جزئيات البحث، مع وجهة نظر الباحث الشخصية بما قام بدراسته وتحليله.

– انظر بصدد ذلك: د. صلاح الدين فوزي: المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999–2000، ص 139.

[2] تعني عبارة الملاحقة المسلكية، أو المحاكمة المسلكية، أينما وردت في هذا البحث: الملاحقة التأديبية، أو المحاكمة التأديبية، أو بمعنى آخر إنّ الإجراءات التأديبية تعني الإجراءات المسلكية. حيث درجت العادة لدى الجانب المصري على تسمية الوصع المسلكي بالتأديبي، وتبعته معظم التشريعات العربية المعاصرة الأخرى.

وفي مجال تقسيم البحث، فقد اعتمدت الطريقة اللاتينية في التقسيم[1]. وقسّمت الدراسة إلى فصلين اثنين، تناولت في الأول منهما: المبادئ العامة للإجراءات الاحتياطية للتأديب، كمفهومها، وخصائصها، وفلسفاتها القانونية، وأسبابها، ومسبباتها. أمّا الفصل الثاني: فقد تضمن الأحكام القانونية ورأي الاجتهاد والفقه في صور الإجراءات الاحتياطية الرائجة والمتعارف عليها، كونها تمثل الجانب التطبيقي للإجراءات. ووفقاً لذلك: فقد تضمن تقسيم البحث الموضوعات التالية:

– المقدمة:

– الفصل الأول: المبادئ العامة للإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المبحث الأول: مفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المبحث الثاني: الأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المبحث الثالث: النطاق الزمني لسريان الإجراءات الاحتياطية في كل من مرحلتي التحقيق الإداري، ومن ثم مرحلة المحاكمة التأديبية.

الفصل الثاني: صور وأشكال الإجراءات الاحتياطية في التأديب.

المبحث الأول: الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريعات المقارنة.

المبحث الثاني: حظر الترقية وأحكامها في التشريع المقارن.

المبحث الثالث: حظر قبول الاستقالة كإجراء احتياطي.

– الخاتمة.

---

[1] الطريقة اللاتينية في تقسيم البحث العلمي، اعتمدت الأسلوب المزدوج في التقسيم. الذي يمثل التقسيم الثنائي. أي: تقسيم البحث إلى قسمين، أو بابين، أو فصلين حسب الأحوال ومقتضيات البحث. أمّا الطريقة الأخرى في تقسيم البحث العلمي فتُدعى الطريقة الانكلوسكسونية، التي تعتمد على تقسيم الدراسة إلى عدّة أجزاء، أو اعتماد الأقسام المتعددة.

الفصل الأول:

المبادئ العامة للإجراءات الاحتياطية للتأديب

تفتقر غالبية النظم الوظيفية المعاصرة إلى تشريع موحّد، يُنظم أمور وأحكام القانون التأديبي وإجراءاته. والإجراءات الاحتياطية للتأديب، التي تُعد أحد مواضيع الفرع الإجرائي من القانون التأديبي، فهي الأخرى تفتقر إلى تنظيم موحّد يُنظم أحكامها. كما أنّ الفقه هو أيضاً لا يختلف عن التشريع في هذه المسألة، فهو لم يحظى باجتهاد جامع شامل لجميع صور وأشكال الإجراءات الاحتياطية للتأديب. مثله كمثل ما اعترى قواعد وأحكام القانون التأديبي[1]، حيث جاءت اجتهادات الفقه المقارن في معظم الأحيان متباينة، تبعاً لتأثر الفقهاء بالنظام الوظيفي السائد، الذي يختلف من نظام وظيفي إلى آخر، ومن طائفة أو فئة وظيفية إلى أخرى، وفقاً للفلسفة والإيديولوجيا التي تنتهجها الدولة، ونظرتها لمفهوم الوظيفة العامة؛ حيث أنّ التأديب وإجراءاته بصفة عامة، يجب أن يُراعي مصلحة العامل، المتمثلة بتوفير القدر المناسب من الضمانات، ومن ثم مصلحة المرفق العام، المتمثلة في إيجاد الروادع والحوافز، التي تمارس مع العامل، توخياً لمنع التقصير في العمل، وإيجاد ما يلزم من إجراءات لتنفيذ الالتزامات الوظيفية بشكل فعّال[2].

ووفقاً لما قدمنا له: فإنّ دراسة الإجراءات الاحتياطية للتأديب، ومدى علاقتها بالقانون التأديبي، يقتضي منّا: الحديث في هذا الفصل عن المفاهيم العامة للإجراءات الاحتياطية للتأديب، بشيء من التفصيل والتوضيح، لتحديد مضمون هذه الإجراءات، وموقعها من القانون التأديبي، من خلال تعريفها، ومن ثم بيان خصائصها، وتحديد الأسس التي تحكمها، ومبرراتها، والأساس الفلسفي والتشريعي الذي ترتكز عليه، والتكييف القانوني لها. ثم سنتحدث عن النطاق

---

[1] اهتمامات الفقه العربي بمسألة التأديب وإجراءاته لا زالت قليلة العدد. كما أن الأبحاث القليلة الصادرة بهذا الشأن لم تشمل معظم موضوعات التأديب، والتي بقيت خارج نطاق البحث والتعمق. إلا أن الفقه في جمهورية مصر العربية في الآونة الأخيرة، جاء –رغم تأخره– سبّاقاً بالنسبة لباقي الدول العربية، التي لازالت أبحاثها بهذا الشأن متواضعة وغير كافية.

[2] د. محمد عبد اللطيف: مبادئ الوظيفة العامة، المكتبة العالمية بالمنصورة، مصر، ط. 1990، ص 119.

الزمني لسريانها، في كل من مرحلتي التحقيق الإداري، والمحاكمة، وسنقوم بتوزيع هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث وفق التالي:

المبحث الأول: وسنخصصه للحديث عن: مفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب.
المبحث الثاني: سيتم الحديث من خلاله عن: الأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب.
المبحث الثالث: سيجري من خلاله الحديث عن: النطاق الزمني لسريان الإجراءات الاحتياطية في كل من مرحلتي التحقيق الإداري، ومن ثم مرحلة المحاكمة التأديبية.

المبحث الأول:

مفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب

مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مفهوم نشأ مع مفهوم التأديب، ولازمه منذ بداياته وجوداً وعدماً، وتمتع بخصائص وسمات ذاتية يتميّز بها، تُفرّقه عن غيره من المفاهيم القانونية. وتشمل هذه الخصائص جميع أشكال الإجراءات الاحتياطية المتعارف عليها: كالوقف الاحتياطي عن العمل، وما يتبع ذلك من حجب الراتب أو جزء منه، وحظر الترقية، ومنع الاستقالة طيلة مدة وجود الأسباب الداعية لاتخاذ الإجراء الاحتياطي للتأديب، والتي تختلف بين بلد وآخر، وفقاً لفلسفاتها القانونية السائدة لديها، ونصوصها التشريعية النافذة.

وأمام ذلك، ولمعرفة الإجراءات الاحتياطية للتأديب، لابد لنا من الحديث في هذا المبحث عن: المفهوم، ومن ثم الخصائص الخاصة بهذا المصطلح، لنكوّن صورة واضحة عن الإجراءات الاحتياطية، خاصة أنّ المشرع، كما الاجتهاد القضائي، لم يتطرقا إلى تحديد موحّد واضح وشامل، تضمن صور هذه الإجراءات مُجتمعة، حيث جاءت متفرقة في نصوص التشريع وأحكام الاجتهاد القضائي. وأمام ذلك: سنلجأ للحديث عمّا أورده الفقه بهذا الشأن، كونه المصدر الوحيد الشامل لهذا المفهوم، والذي تحدث عن الخصائص المشتركة، التي تجمع جميع صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب. وسيتم ذلك وفق التالي:

المطلب الأول: مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المطلب الثاني: خصائص وسمات الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المطلب الثالث: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والإجراءات القانونية المشابهة، التي قد تدعو إلى اللُبس والمُغالطة.

المطلب الأول:

مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب

الإجـراءات الاحتياطيــة للتأديــب، كمصــطلح قــانوني ومفهــوم عــام: مســألة تكــاد تكـون غيـر معروفـة فـي مجـال تشـريعات التوظيـف والمسـاءلة المسـلكية. وهـي أيضـاً: عمـل لازال غامضــاً وغيــر واضــح، فــي مجــال القــانون الإداري. فقــد وردت أحكامهــا ومعالجاتهــا فــي فقــه القــانون العــام، بمواضــع قليلــة مــن آرائــه وكتاباتــه، وإن وردت لمامــاً، فإنهــا تكــون بصــورة مجــزوءة وعرضــية. إذ وردت دون تحليــل أو تمحــيص أو تفنيــد لمعانيهــا الغنيــة بالمعطيات والتعابير الدقيقة، التي تحتاج إلى المزيد من الدراسة والاهتمام والتمحيص.

لقد تناولت كتابات الفقه القانوني التي اهتمت بالتشريع التأديبي، موضوع الإجراءات الاحتياطية، وانحصر ذلك بالحديث عن صور هذه الإجراءات فحسب، بل أكثر الأحيان طالت بعض هذه الصور وليس مجملها، وبيّنت أنّ صور الإجراءات الاحتياطية، منها ما هو اختياري، أي: أنـه متروك لتقدير السلطة المختصـة حين توافر شروطه ودواعيه، والسلطة بالخيار في اتخاذه أو عدم ذلك، كالوقف الاحتياطي عن العمل، ومنها ما هو إلزامي، ولا خيار للسلطة المختصة في توقيعه بحق العامل المتهم، في حال توافر شروطه ودواعيه، فهو مُلزم للإدارة كإجراء لابد منه، كما هو الحال في حظر الترقية، وعدم قبول الاستقالة، وحجز الراتب أو جزء منه. ويكون مفعول هذه الإجراءات مؤقتاً طيلة الملاحقة المسلكية، إلى حين البت فيها. وقد تباينت معالجات دول عالمنا المعاصر لهذه الصور حسب عقيدتها الاجتماعية، والتشريعية، والفلسفية، ونطاقها القانوني. حيث وردت هذه الصور غير متجانسة، لدى الدول، بل متأثرة بمفاهيمها التشريعية العامة والخاصة لهذه المسائل أو ببعضها، تبعاً لنظرتها وأوضاعها العامة.

والإجراءات الاحتياطية للمساءلة المسلكية، تحتوي مجموعة مختلفة من الصور، يتباين عددها من تشريع وظيفي إلى آخر، رغم أن هذه الصور تقوم على مجموعة من الأسس والسمات، تميزها عن غيرها من الإجراءات أو التدابير، التي تقوم بها الإدارة المعنية، وتهدف من خلالها إلى اضطراد العمل، وتسيير المرافق العامة بانتظام واستمرار.

وموضـــوع الإجـــراءات الاحتياطيـــة للمســـاءلة المســـلكية، هـــو بالأصـــل أحـــد موضـوعات الجانـب الإجرائـي مـن التشـريع التـأديبي، ويهـدف بالأسـاس إلـى المسـاعدة فـي تسهيل وسلامة عملية الملاحقة المسلكية، بهدف الوصول بها إلى غايتها المنشودة.

أمّـا نطـاق إعمـال الإجـراءات الاحتياطيـة، فـلا يخـرج عـن نطـاق عمـل التأديـب، بـل وينحصر في مجال التأديب على سبيل التحديد، فهي تُصاحب التأديب وإجراءاته، وجوداً وعدماً ولا تنفصل عنه. وبذلك يكون مجال عملها حصراً، في أحوال التحقيق والإحالة إلى المحاكمة المسلكية، إضافة إلى موضوع إحالة العامل بالدولة، إلى المحاكمة الجزائية أيضاً بعض الأحيان.

ومصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مفهوم جديد في المجال التشريعي. فهو غير محدد المعاني من قبل المُشرّع أو القضاء الإداري، حيث أوردا هذا المفهوم من خلال الحديث عن صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، ولم يتطرقا إلى أي تعريف لها، بل جرى الحديث عن صور الإجراءات الاحتياطية أو بعضها بعض الأحيان. على عكس التعريف اللغوي الذي قال[1]: "مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يعني في اللغة: تلك الخطوات الوقائية، المصاحبة للتهذيب أو المجازاة".

إلا أنّ المُشرّع والقضاء، لم يتطرقا إلى تعريف واضح للإجراءات الاحتياطية للتأديب، ولم نلاحظ ذلك على ما أقره التشريع أو الاجتهاد القضائي بصدد هذه المسألة، وتُرك أمر ذلك للفقه، الذي يتصدى لها في كتابات الفقهاء، الذين عالجوا مثل هذه المسائل، ولكن بنوع من التواضع والتردد. حيث سنتحدث عن ذلك تباعاً، وفقاً لما قام به المُشرّع، ومن ثم القضاء، لنتحدث بعد ذلك عن رأي الفقه، وما قاله في الحديث عن مصطلح الإجراءات الاحتياطية في المساءلة المسلكية، أو ما يُدعى بالتأديب. ومن ثم سنتحدث عن التعاريف الفقهية الواردة بهذا الشأن.

---

[1] انظر بصدد ذلك: الدكتور محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1998، ص 68.

الفرع الأول: موقف المُشرّع:

التشـريعات الوظيفيـة المعاصـرة، جـاءت خاليـة مـن تحديـد مصـطلح الإجـراءات الاحتياطيـة فـي التأديـب، وكـذلك تشـريعات التأديـب هـي الأخـرى لـم تتطـرق أيضـاً لتحديـد مفهـوم وتعريـف هـذا المصـطلح. واكتفـت هـذه التشـريعات بـالنص علـى كـل أو بعـض صـور تلـك الإجـراءات، دون الحـديث إلـى أنهـا تنـدرج تحـت هـذا المصـطلح. وسـلك المُشـرّع الجزائي أيضاً نفس مسلك المُشرّع الوظيفي بهذا الشأن[1].

وعنـد حـديث المُشـرّع عـن صـور تلـك الإجـراءات –بـالرغم مـن عـدم تعرضـه لمفهومهـا أو مصـطلحها– فقـد تباينـت مواقـف المشـرعين بـذلك، وفقـاً لكـل دولـة ومـا قررتـه بشـأن ذلـك. فالمُشـرّع الفرنسـي: نـص علـى صـورة واحـدة مـن صـور الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، هـي الوقـف الاحتيـاطي[2]. أمّـا المُشـرّع المصـري، فقـد تحـدث عـن ثـلاث مـن صـور الإجـراءات الاحتياطيـة، هـي[3]: الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، وعـدم جـواز الترقيـة، وعـدم قبـول الاسـتقالة خـلال فتـرة الإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة. وكـذلك المُشـرّع الـوظيفي فـي الإمـارات العربيـة المتحـدة، فقـد أورد ثـلاث صـور مـن الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، هـي نفـس الصـور التـي تحـدث عنهـا المُشـرّع المصـري[4]. وفـي تشـريعنا الـوظيفي جـاء الحـديث عـن ثـلاث صـور للإجـراءات الاحتياطيـة، هـي كـف اليـد أو مـا يُسـمى بالوقف الاحتياطي عن العمل وتأجيل الترقية، ووقف صرف الأجر[5].

---

[1] المُشرّع الجزائي: نص على عدد من الإجراءات الوقائية التي يمكن اتخاذها في مواجهة المتهم حتى لا يتمكن من الإفلات من المساءلة الجزائية، أو التأثير على الأدلة. حيث جاءت هذه الإجراءات في نصوص متفرقة، كالحبس الاحتياطي، والإفراج بكفالة مالية أو بضمان مكان السكن.

[2] انظر: في التشريع الفرنسي قانون 13 يوليو 1983 المادة /30/، حيث ورد النص فيها على الوقف الاحتياطي، كصورة وحيدة من صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب التي تحدث عنها المُشرّع الفرنسي.

[3] ورد النص في القانون 47 لعام 1987 المصري، على الوقف الاحتياطي، في المادة /83/، وعلى حظر الترقية في المادة /87/، وعلى حظر الاستقالة في المادة /97/ من القانون الآنف الذكر.

[4] د. أحمد عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 70.

[5] برأينا: أنّ المُشرّع السوري لم ينص على منع قبول الاستقالة كإجراء احتياطي كغيره من المُشرّعين العرب، لأن الإدارة بالأصل، لها حق رفض الاستقالة الصريحة إذا قدرت لزوم ذلك. أمّا ما يُعتبر بحكم المُستقيل، فلم يعتبر =

أمّا علّة عدم نص المُشرّع الوظيفي على مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، فيرجع إلى اهتمام المُشرّع بتنظيم موضوعات مختلفة، تدور حول الوظيفة والتعيين فيها، والترقية، والأجر، والندب، والإعارة، والإجازات العادية والمرضية، وإنهاء الخدمة، والتقاعد، والعقوبات والملاحقة المسلكية، وغيرها من المواضيع التي أفرد لها المُشرّع نصوصاً خاصة بها. أمّا الإجراءات الاحتياطية فقد خص المُشرّع بعض صورها بقواعد ونصوص تشريعية، ولم يتطرق إليها كتعريف أو كمفهوم محدد وواضح المعالم والخصائص والشروط والميّزات، وسبب عدم التطرق إليها[1]، قد يعود إلى عدم شيوعه في الكتابات الفقهية، وعدم استخدامه ضمن أحكام القضاء الإداري أو الفتاوى المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة. ولقد جرى النص على صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، بقصد التحوط والوقاية، لإتمام إجراءات التأديب وتحقيق أهدافها.

الفرع الثاني: موقف الاجتهاد القضائي:

موقف القضاء الإداري يتطابق مع موقف المُشرّع تماماً في عدم استخدام مصطلح الإجراءات الاحتياطية للمساءلة المسلكية، إذ لم نجد فيما صدر من أحكام متعلقة بالمساءلة المسلكية، أية إشارة واضحة لهذا المصطلح. ويعود مسلك القضاء الإداري هذا، إلى أنّ القضايا التي عُرضت عليه، لم تجتمع فيها جميع صور الإجراءات الاحتياطية دفعة واحدة، ذلك أنّ القضاء عادة، لا يتدخل لوضع حلول، أو ترسيخ مبادئ، إلاّ فيما يُعرض عليه من منازعات محددة وفردية.

=

المُشرّع السوري هذه الحالة استقالة، على خلاف معظم المُشرّعين العرب، بل اعتبر العامل عند توافر شروطها وأسبابها، مرتكباً جُرماً جزائياً وليس جُرماً تأديبياً، وفي هذه الحالة يصبح العامل وكأنه أصبح خارج نطاق الوظيفة إذا ما أدانه القضاء بجرم ترك العمل، وبذلك: لا تطاله الملاحقة التأديبية، لأنه وضع نفسه خارج العمل الوظيفي بقوة القانون. حيث رأى المُشرّع السوري أن لا لزوم للنص على حظر الاستقالة بلا جدوى أو فائدة من ذلك.

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 70.

غيـر أنّ القضـاء قـد أشـار صـراحة إلـى مضـمون تلـك الإجـراءات، والغايـة التـي شُـرّعت مـن أجلهـا، فـي كثيـر مـن أحكامـه المتعلقـة بصـور تلـك الإجـراءات، كـل صـورة علـى حـدى وغيـر مجتمعـة، وخاصـة عنـد تعرضـه لمنازعـات الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، وكـف يـد العامـل بالدولـة. وتـواترت محـاكم مجلـس الدولـة، علـى الإشـارة فـي أحكامهـا، إلـى أنّ الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، يُتخـذ فـي مواجهـة العامـل كتـدبير تحـوطي وقـائي، وأنّ الوقـف الاحتيـاطي، يُتخـذ فـي مواجهـة العامـل إذا مـا أُسـندت إليـه تهـم، أو وجهـت إليـه مآخـذ، تـدعو إلـى الاحتيـاط والتصـوُّن للعمـل الموكـول إليـه، وإلـى أن يجري التحقيق في جوٍ خالٍ من مؤثراته[1].

وقـد جـاءت أحكـام محكمـة القضـاء الإداري المصـرية بالعديـد مـن أحكامهـا بـذات المعنـى[2]، والـذي جـاء فيهـا: "ومـن حيـث أنّ الوقـف عـن العمـل، هـو إسـقاط ولايـة الوظيفـة عـن العامـل إسـقاطاً مؤقتـاً، فـلا يتـولى خلالـه سـلطة ولا يباشـر لوظيفتـه عمـلاً، ذلـك أنّ العامـل قـد تُسـند إليـه تهـم، أو توجـه إليـه مآخـذ، ويـدعو الحـال إلـى الاحتيـاط والتصـوَّن للعمـل العـام الموكـول إليـه، بكـف يـده عنـه، وكمـا يقتضـي الأمـر إقصـاءه عـن وظيفتـه ليجري التحقيق في جوٍ خالٍ من مؤثراته".

وكـذلك الأمـر بالنسـبة للمحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية، فـي العديـد مـن أحكامهـا، وقالـت فـي أحـد أحكامهـا[3]: "ومـن حيـث أنّ القـانون قـد شـرّع إجـراء الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، لمواجهـة حـالات محـددة علـى سـبيل الحصـر...، وحالـة مـا إذا أُسـندت للعامـل تهـم، ويـدعو الحـال إلـى الاحتيـاط والتصـوَّن للعمـل العـام الموكـول إليـه، بكـف يـده عنـه وإقصـائه عـن وظيفتـه، ليجـري التحقيـق فـي جـوٍ خـالٍ مـن مؤثراتـه، وبعيـداً عـن سـلطاته، وهـو الوقـف الاحتيـاطي...". وفـي حكـم آخـر للمحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية قالـت الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل[4]: "إسـقاط ولايـة الوظيفـة عـن الموظـف إسـقاطاً مؤقتـاً، فـلا

---

[1] حكم المحكمة التأديبية للشؤون الاجتماعية المصرية، الطعن رقم /1/ جلسة 1958/12/8، مجموعة مبادئ المحاكم التأديبية، محمود عنبر، ط1، 1959.

[2] انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (390) س 21 ت جلسة 1969/3/5.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 23 س. 40 ق جلسة 1994/6/21.

[4] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 657 لعام 1972.

يتولى خلاله سلطة، ولا يُباشر لوظيفته عملاً، إذ يدعو الحال إلى الاحتياط والتصوَّن للعمل الموكول إليه، بكف يده عنه".

أمّا في القضاء الإداري السوري: فلقد كررت المحكمة الإدارية العليا السورية، ذات التعريف للوقف الاحتياطي عن العمل، الذي أطلقت عليه تسمية كفّ اليد بقولها[1]: "كفّ يد الموظف هو إسقاط الولاية الوظيفية عنه مؤقتاً، فلا يتولى خلال فترة كفّ اليد السلطة، ولا يباشر عملاً. ذلك أنّ الموظف قد تُسند إليه تهم، وتوجه إليه مآخذ، ويدعو الحال إلى التحفظ والاحتياط، حيال العمل العام الموكول إليه، بكفّ يده عنه، كما يقتضي إقصاءه عن الوظيفة، ليجري التحقيق في جوٍ خالٍ من المؤثرات، بعيد عن سلطان الموظف مكفوف اليد، توصلاً لإظهار الحقيقة، في أمر ما نُسب إليه".

وفي القضاء الإداري الفرنسي، فقد عرّفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه[2]: "إجراء احتياطي يؤدي إلى استبعاد الموظف عن الوظيفة مؤقتاً، ريثما يتم البت في أمره تأديبياً أو جنائياً". وقد أقرّ القضاء الفرنسي للإدارة بحقها في إيقاف الموظفين، حتى في حالة عدم النص عليه في اللائحة التي تُنظم شؤونهم[3]. والسلطة التي تملك حق التعيين هي السلطة التأديبية التي تختص بإيقاف الموظف عن عمله[4].

الفرع الثالث: المفهوم الفقهي للإجراءات الاحتياطية للتأديب:

مما تقدم، تبيّن لنا أن المُشرّع لم يتطرق ولم يستخدم اصطلاح الإجراءات الاحتياطية للتأديب. وقد جاء سلوك القضاء الإداري متوافقاً مع سلوك المُشرّع، حيث تبعه في عدم تعريف، أو استخدام مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أو الإشارة إليها. أمّا الفقه، فقد كان موقفه مغايراً لما سلكه كلٌ من التشريع والاجتهاد القضائي.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 17 لعام 1976.

(2) C. E. 19 October, 1938, Commune de Blida, Rec. P. 774.

(3) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، ط. 1967، ص 206.

– C. E. 11, 8, 1976, Héry, Rec, p. 330.

(4) C. E. 25, 5, 1950, Dupuis, Rec, p. 324.

وإن كان الحديث عن هذه المسألة قد جاء بشيء قليل من البحث والدراسة والتواضع، ورغم ذلك، يمكن القول: بأنّ مصطلح الإجراءات الاحتياطية في التأديب، والحديث عنه وتعريفه، هو من صنع فقه القانون العام وحده دون غيره.

والحديث عن تحديد الإجراءات الاحتياطية للتأديب وتعريفها: يستوجب الأخذ بعين الاعتبار لصور هذه الإجراءات، رغم اختلاف الآراء في تحديدها، فقد وردت: بصورة الوقف الاحتياطي عن العمل، ومن ثم تأجيل جواز الترقية إذا ما توافرت شروطها، وكذلك تأجيل قبول الاستقالة إلى حين البت بالدعوى، وحجز الراتب أو جزء منه، ومنع السفر والمغادرة خارج البلاد لمن يكون رهن التحقيق أو المحاكمة[1]. أمّا سبب اتخاذ الإجراء فيعود لارتباطه بكل صورة من هذه الصور، ومبررات الإجراء المتخذ. ولعلّ أهم هذه الأسباب يتجلى بالأحوال التالية[2]:

1- صيانة أدلة الاتهام من تأثير العامل المُحال إلى التأديب عليها، ومنعه من التأثير على الشهود، أو العبث بمستندات إثبات الاتهام، أو اخفائها أو اتلافها، أو فبركة وثائق رسمية غير صحيحة، لتبرير فعلته وجريمته بالنسبة للوقف الاحتياطي عن العمل.

2- حظر وتأجيل استفادة العامل المُحال للتأديب، من مزايا الوظيفة المقررة له، خلال فترة ملاحقته المسلكية، لكونه يكون خلال هذه الفترة موضع شك وريبة، لا تستقيم معها الترقية، لأن الترقية بالأصل تحمل معاني التكريم والترفيع. كما أنّ توقيف الأجر عن العامل الموقوف عن العمل، فيه معنى العدالة، كون العامل لا يُقدم جهداً يستحق عليه الأجر، ولا يقوم بعمل يستحق عليه الجزاء المادي.

---

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد أعطى للوزير أو رئيس المجلس التأديبي أن يطلب من الجهات المختصة منع الموظف المُحال إلى المجلس التأديبي من مغادرة المملكة وفقاً لنص المادة /122/. من قانون الخدمة المدنية الأردني الجديد، رقم /40/ لعام 1982.

انظر بصدد ذلك: د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 1984، ص 288.

[2] انظر للحديث عن بعض هذه الشروط لدى:

د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 75-76.

3- عدم تمكين العامل المُحال للمساءلة المسلكية من التهرب والإفلات من العقاب المسلكي، بمنع تمكينه من إنهاء خدمته بالاستقالة، حين شعوره بخطورة موقفه، وبجدية الاتهام الموجه إليه. وعدم إفساح مجال لهروبه خارج البلاد، تفادياً لما ينتظره فيما لو كان الاتهام له صفة جزائية، إضافة إلى صفته المسلكية.

إضافة إلى ما تقدم من أسباب تدعو إلى اتخاذ الإجراء الاحتياطي في التأديب، فإنّ تحديد المفهوم والتعريف به، يوجب معرفة أهم الخصائص التي تتجلى بها صور الإجراءات الاحتياطية، وهي:

1- الإجراءات الاحتياطية بمجموعها، تُفرض بصورة مؤقتة. فهي ليست دائمة، بل إجراءات مؤقتة ولمدة محدودة، تُصاحب المساءلة المسلكية، وترتبط مع الحالة التي أوجدتها، وتنتهي عند الانتهاء من أسبابها ومبرراتها.

2- الإجراءات الاحتياطية لا تُرتب وضعاً نهائياً لا يمكن العدول عنه، أو تعديله عند زوال مسبباته، بل هي إجراءات قابلة للتعديل، وإعادة النظر عندما توجد مبررات ذلك.

3- تهدف الإجراءات الاحتياطية في التأديب، إلى الوقاية والتحفظ، وليس إلى العقاب. فهي إجراءات ليست عقابية، كونها لم يُنص عليها ضمن العقوبات المقررة للتأديب.

4- ترتبط الإجراءات الاحتياطية للتأديب بالمساءلة المسلكية (التأديب)، وجوداً وعدماً. أي: أنّها ملازمة للمساءلة المسلكية، تنتهي بانتهائها وبزوال مسبباتها.

5- الإجراءات الاحتياطية لها صفة القرار الإداري النهائي، وتخضع لرقابة القضاء الإداري، سواء أكان هذا القرار سلبياً أو قراراً إيجابياً.

6- تُرتب الإجراءات الاحتياطية ضرراً على العامل، من خلال آثارها الضارة بحقه، سواء أكان ضرراً مادياً، كتأجيل الترفع، أو حجز الراتب أو جزء منه، نتيجة وقفه عن العمل احتياطياً، أو كان الضرر معنوياً، من خلال ما ينال العامل من سمعة سيئة في وسطه المحيط، أو ما يعانيه من شدّة نفسية، نتيجة ما يُوقَّع بحقه من إجراءات احتياطية. ومما لا شك فيه، أنّ وقف العامل عن عمله، وإبعاده عنه، ورفع اسمه من

جدول الترفيعات، أو إجباره على البقاء بعمله وعدم قبول استقالته رغماً عنه، وحرمان العامل من أجره أو جزء منه، كل ذلك سيؤدي إلى رواسب متراكمة، بعضها مادي وجلّها أدبي ونفسي، وسَيُسيئ للعامل وكرامته قبل إدانته بما نُسب إليه، مع ما هو معروف فقهاً وقانوناً واجتهاداً: أن المرء بريء حتى يُدان بحكم قضائي مُبرم، والأصل في الذمم: البراءة إلى إثبات العكس، وعلى من يدعي غير ذلك إثبات ادعائه، وحتى لو كان من يدعي هو الإدارة ذاتها.

هذا وبعد التوضيح الآنف الذكر لأسباب، وموجبات صور الإجراءات الاحتياطية، وخصائصها، يمكننا الحديث عمّا أورده الفقه من تعاريف لمصطلح الإجراءات الاحتياطية، كونه الجهة الوحيدة التي تحدثت عن هذا المفهوم، حيث سنصل بعدها إلى وضع تعريف مُقترح مناسب للإجراءات الاحتياطية وفق التالي.

الفرع الرابع: تعريف الإجراءات الاحتياطية للتأديب:

وردت في الفقه تعاريف متباينة بعض الشيء للإجراءات الاحتياطية في التأديب، وإن اتفقت معظم هذه التعاريف على بعض الخصائص دون غيرها، غير أنّ التباين بينها جاء في عدم شمول التعريفات لجميع صور الإجراءات الاحتياطية، بسبب تأثر هذه التعاريف بصورها المتبناة، وعدم شمولها لخصائص البعض منها، غير المعروفة لديها[1]:

فقد ورد في تعريف الدكتورة مليكة الصروخ للإجراءات الاحتياطية للتأديب أنها[2]: "إجراءات تتخذها الإدارة، تجاه الموظف المختص، وهي إجراءات تقيّد من حقوق الموظف المخطئ، التي يستمدها من مركزه الوظيفي، انتظاراً لما يكشفه التحقيق، ثم ما يتوصل إليه التأديب". ومن الملاحظ أن هذا التعريف قد شابه عدة مغالطات من أهمها: أن الفقيهة قد افترضت الخطأ سلفاً لدى من اتُخذ الإجراء الاحتياطي بحقه، رغم مخالفة القواعد العامة للتشريع، التي تفترض البراءة

---

[1] للتوسع حول أهم التعريفات التي وردت للإجراءات الاحتياطية للتأديب انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 73-74.

[2] انظر: د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1984، ص 374.

في المرء، حتى يُدان. كما إنّ سلطة اتخاذ الإجراء الاحتياطي لا تقتصر على الإدارة وحدها، فهناك عدّة جهات أخرى، قد تفرض بعض الإجراءات الاحتياطية، كالنيابة العامة الإدارية في مصر، أو المحكمة التأديبية. وفي سورية تفرضها الإدارة صاحبة الحق بالتعيين، إضافة إلى جهات أخرى، كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، أو الجهاز المركزي للرقابة المالية. ولذلك: كان من اللازم عدم حصر سلطة فرض الإجراء الاحتياطي بالإدارة وحدها.

أمّا الأستاذ المحامي محمد ابراهيم الرفاعي، فقد أشار إلى مصطلح الإجراءات الاحتياطية بقوله[1]: "إنّ اتهام الموظف بجريمة تأديبية، يدخله في فترة ريبة، ويكون عرضة لاتخاذ الإجراءات الاحتياطية، التي تقيّد من حقوقه، التي يستمدها من مركزه الوظيفي، انتظاراً لما يسفر عنه التأديب، تحقيقاً لفاعلية الإدارة". ومن الملاحظ أنّ هذه الإشارة المقتضبة، من قِبل الأستاذ محمد ابراهيم الرفاعي، لا ترقى إلى مستوى التعريف الواضح للإجراءات الاحتياطية في التأديب، بل هي إشارة لبعض خصائص هذا التعريف، الذي جاء به الأستاذ المذكور، وجاء تعريفه متواضعاً وغير شامل، حيث تحدث عن بعض الخصائص، ولم يذكر الأخرى، رغم أهميتها. فلم يذكر كونها إجراءات مؤقتة أو تحفظية، أو علاقتها بالتأديب، وغير ذلك من الخصائص الهامة، التي يجب أن يتضمنها المفهوم عند تعريفه لها.

وقد قال عنها الدكتور محسن العبودي[2]: "الإجراءات الاحتياطية هي تلك الإجراءات المشروعة المصاحبة للتأديب". أمّا الدكتور محمد عبد الله نصار فقد عرّفها[3]: "إجراءات احتياطية إدارية، وتُعتبر تدابير داخلية، لها ذات الخصائص من حيث التوقيت، كما إنّ مناسبة تقدير بعضها يخضع لمطلق سلطان الإدارة، ولا تتعدى آثارها شخص الموظف".

أمّا الدكتور سليمان الطماوي فقد قال عنها[4]: "إنّ اتهام الموظف بجريمة تأديبية، يدخله في فترة ريبة، بالرغم من القاعدة العامة التي تصدق في نطاق القانون التأديبي، كما تصدق في

---

[1] الأستاذ المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية، العددان الخامس والسادس، س 55، ص 130 وما بعدها.

[2] د. محسن العبودي: أحكام تأديب ضباط الشرطة، دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها. دار النهضة العربية، 1990، ص 9.

[3] د. محمد عبدالله نصار: تدابير الإدارة الداخلية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 1978، ص 249.

[4] د. سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب. دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، مرجع سابق، ص 360.

نطاق القانون الجنائي، والتي تقضي: بأنّ الأصل في الإنسان البراءة، ومن ثم فإنّه يكون عرضة لاتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية، التي تقيّد من حقوقه التي يستمدها من مركزه، انتظاراً لما يُسفر عنه التحقيق، ثم التأديب".

وقد ورد لها تعريف حديث فيما قاله د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن بقوله[1]: "أنها تدابير وقائية أو تحفظية، تصاحب التأديب، وتتعلق به وجوداً وعدماً، تُفرض بصفة مؤقتة على العامل المتهم تأديبياً، إمّا لمصلحة التحقيق، أو لكي لا يستفاد من أهم مزايا الوظيفة، برغم إذنابه الظاهري، أو يفلت من العقاب التأديبي، أو ينال من استقلال القضاء. وبأنها محددة حصراً في: الوقف الاحتياطي، وعدم جواز الترقية، أو قبول الاستقالة، خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية".

ومن الملاحظ أنّ ما أورده الفقه، من كتابات كمحاولة لتعريف أو تحديد مفهوم الإجراءات الاحتياطية، لم تُحدد بشكل مفصّل المقصود بالإجراءات الاحتياطية للتأديب، وإنمّا أشارت إلى بعض الملامح الرئيسية، والسمات الخاصة لتلك الإجراءات. علماً بأن هذه الإجراءات: عادة تُفرض بصورة مؤقتة وغير نهائية، ولا تُعتبر عقوبة، لكونها لم ترد بقائمة العقوبات المحددة بنصوص التشريع، فهي تهدف دائماً إلى الوقاية والتصوّن، وترتبط وجوداً وعدماً بالتأديب.

وأمام ما تقدم من آراء وتفنيد ومحاولات؛ فيمكننا بعد أن بيّنا ما توصل إليه الفقه من آراء، أن نضع تعريفاً لمفهوم الإجراءات الاحتياطية للمساءلة المسلكية كما يلي: الإجراءات الاحتياطية في التأديب هي: "إجراءات تحفظية وقائية مؤقتة، في مواجهة العامل بالدولة، المتهم بجرم مسلكي، بغاية مصلحة التحقيق والمساءلة المسلكية، أو لمنع استفادة العامل من المزايا الوظيفية، أو لمنع إفلاته من العقاب، وتدوم حتى إثبات نتيجة الجرم بالبراءة أو الإدانة". وبهذا التعريف المقترح نكون قد جعلنا التعريف المذكور يشمل جميع صور الإجراءات الاحتياطية وطبيعتها والخصائص والسمات المشتركة التي يتوجب توافرها في مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

---

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 76.

المطلب الثاني:

خصائص وسمات الإجراءات الاحتياطية

الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تتميز باشتراكها بعدد من الخصائص المشتركة، تميّزها عن باقي الإجراءات. وعادة يتم التعرّف على هذه السمات المشتركة، من خلال طبيعة الإجراءات الاحتياطية، وأسباب اتخاذها وفترة نطاقها الزمني، الذي تسري فيه. وهذه الخصائص تُميّز الإجراءات الاحتياطية عن غيرها من الإجراءات، وتشمل كافة صورها، ولعلَّ أبرز هذه الخصائص يتمثل: بخضوع الإجراءات الاحتياطية للتأديب لمبدأ الشرعية، ومن ثم ارتباطها بالتأديب وجوداً وعدماً، وكذلك تميزها بالطابع المؤقت وليس الدائم، إضافة إلى كونها إجراء تحفظي وقائي. وأمام ذلك: سنتحدث عن هذه الخصائص تباعاً وفق الآتي:

الفرع الأول: الخضوع لمبدأ الشرعية:

مبدأ الشرعية كمبدأ عام، يعني احترام القواعد القانونية من قبل الجميع، أفراد وهيئات. وفي مجال التجريم والعقاب، تعني ألاّ يؤثّم سلوك أو تُفرض عقوبة بدون نص قانوني يُجيز ذلك. وهذا يعني: أن تكون كل تصرفات السلطة العامة، والأفراد، في إطار القانون، حكاماً ومحكومين[1]. وتعني كلمة قانون في هذا المجال: المعنى الواسع، أي: جميع القواعد القانونية النافذة في الدولة. بدءاً من الدستور، أو التشريع العادي الذي تصدره السلطة التشريعية، أو التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية كاللوائح والقرارات التي تصدر بناء على القانون[2].

---

[1] انظر: د. محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، ط 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1990، ص 12.

– د. أحمد شرف الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، طبعة 1، منشورات جامعة صنعاء، 1991، ص 11.

[2] انظر: د. محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 13.

– د. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، جامعة الاسكندرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، بدون تاريخ، ص 47.

هذا، وقد نصت الدساتير المقارنة على هذا المبدأ بشكل واضح وصريح. ففي الدستور السوري لعام 2012، نصت المادة الخمسون على: "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة". ثم جاءت المادة /51/ من الدستور فنصت: "1- العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلاّ بقانون؛ 2- كل متهم بريء حتى يُدان بحكم قضائي مبرم في محاكمة عادلة؛ 3- حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء، مصون بالقانون".

أمّا في جمهورية مصر العربية، فقد نص دستورها الصادر عام 1971 على مبدأ المشروعية، في المادة /64/ متوافقاً مع العبارة التي وردت بالدستور السوري بمادته الخمسين. كما نصت المادة /65/ منه بقولها: "تخضع الدولة للقانون". أمّا المادة /68/: فقد جاءت مطابقة لنص المادة 3/50 من الدستور السوري. وقد درجت معظم دساتير العالم، على تضمين أحكامها ما يؤيد مبدأ المشروعية، وبصيغ مختلفة، تُعطي نفس المعاني، التي تطالب بتطبيق مبدأ المشروعية[1].

كما أنّ القوانين الجزائية النافذة في وقتنا الراهن، لا تخلو من العديد من النصوص المؤيدة لمبدأ الشرعية، وتُظهر واقعة التجريم، متسمةً بالعدالة والمساواة، وتتمثل العدالة: بعدم معاقبة أيّ شخص دون وجود نص يقضي بتجريمه، أمّا المساواة: فتتمثل في خضوع جميع الأشخاص للنص دون تمييز[2].

ولكن بعد هذا العرض عن مبدأ الشرعية بشكل عام، فما هو مضمون مبدأ الشرعية في الجرائم التأديبية؟، فهذا ما يجب توضيحه، لأننا نتحدث بالأصل عن الإجراءات الاحتياطية في التأديب.

مبدأ الشرعية في الجرائم التأديبية، متوافر شأنه شأن مبدأ الشرعية في مجال الإدارة بشكل عام. فلا يمكن أن تجرّم سلطة التأديب الرئاسية أو القضائية، أي عمل

---

[1] انظر على سبيل المثال الدستور اليمني لعام 1994 في المواد 47-105-129. ولمزيد من التفاصيل: راجع د. مقبل أحمد العمري: مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام القانوني للجمهورية اليمنية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003، ص 288 وما بعدها.

[2] د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات القسم العام، النظرية العامة للجريمة، القاهرة، 1985، ص 39.

دون أن يكـون مخالفـاً لـنص تشـريعي مـدون، أو لعـرف إداري متـواتر، أو لحكـم قضـائي مـن أحكـام القضـاء. وهـذه هـي عناصـر الشـرعية التأديبيـة[1]. وعنـدما نصـف الفعـل التـأديبي بالخطـأ فقـد أوجـدنا لـه تكييفـاً قانونيـاً، بحيـث لا يمكـن أن تُفـرض عقوبـة مسـلكية علـى أي سـلوك دون أن يكـون خطـأً. وقـد اسـتقر التشـريع والقضـاء الإداري علـى الأخـذ بهـذا التقنيـد القـانوني، كمـا اسـتقرا علـى أنَّ الجـرائم التأديبيـة لا تخضـع لمبـدأ (لا جريمـة إلاّ بـنص)، كمـا هـو مفهـوم المسـاءلة الجزائيـة. ولـيس مـن الـلازم وجـود قواعـد محـددة لتـأثيم الفعـل بشـكل مسـبق، بـل يكفـي فـي المجـال التـأديبي أن يكـون الفعـل إخـلالاً بالواجـب الـوظيفي، سـواء وُجِـد الـنص الـذي يجـرّم الفعـل، أم لـم يوجـد[2]. فالأفعـال المكوّنـة للـذنب الإداري ليسـت محـددة حصـراً أو نوعـاً، وإنمـا مردهـا بوجـه عـام، إلـى الإخـلال بواجبـات الوظيفـة العامـة، أو الخـروج علـى مقتضـياتها[3]. وبـذلك: فقـد اسـتقر الفقـه أيضـاً، علـى عـدم تقنـين الجـرائم التأديبيـة وحصـرها[4]، رغـم وجـود قلّـة مـن الفقـه الـذي نـادى بـالتقنين، وإعمـال قاعـدة لا جريمـة بـدون نـص، ومسـتندهم فـي رأيهـم: كـون ذلـك قـد أقرتـه القـوانين الجزائيـة لأنهـا ضـرورة مـع مبـدأ الشـرعية العامـة وتُيسّـر البـت بالمنازعـات، ويوضـح

---

[1] يحيى قاسم علي: ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا. ط1، اليمن، صنعاء، مركز عبادي للدراسات والنشر، 1999، ص 47.

[2] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، ط 3، القاهرة، دار الفكر العربي، 1987، ص 76-77.

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في نوفمبر عام 1961، وهو نفس مسلك المُشرّع المصري في القانون رقم 47 لعام 1978 المتضمن قانون العاملين المدنيين في الدولة، المادة /78/ منه.

- وانظر أيضاً رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري الصادر في 1965/1/27 س 19، ص 268.

[4] من المعارضين للتقنين: د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، 1987، ص 91.

- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق، ص 99.

- د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1972، ص 207 وما بعد.

- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1995، ص 550.

- د. زهوة حمود: التأديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 63.

للعـاملين مـوقفهم مـن واجبـاتهم المسـلكية، كمـا أنّ التقنـين بـرأيهم يحقـق المسـاواة فـي التجـريم والعقاب، ويوضـح للعاملين واجباتهم، ويمنع الإدارة من المزاجية والاستبداد[1].

وهنـاك تيـار فقهـي أخـذ بالمبـدأ الوسـط، أي: ضـرورة التقنـين الجزئـي، ورفـض التقنـين الشـامل للجـرائم المسـلكية[2]، وقصـر التقنـين علـى أهـم الواجبـات. واشـتراط الـبعض مـنهم بتـرك الحريـة للسـلطة التأديبيـة، لاختيـار العقوبـة المناسبة من بين العقوبـات التـي حـددها المُشرّع علـى سبيل الحصر.

وبشكل عام: فإن مبدأ الشرعية في المجال التأديبي، لـه مفهوم مغاير لما يعنيه المفهوم الجزائـي السـائد، ويعنـي بالتأديـب: تحديـد العقوبـات التأديبيـة علـى سـبيل الحصـر، أي أن يكـون للعقوبـة التأديبيـة سـند فـي نصـوص القـانون بمعنـاه العـام، كـون السـلطة التأديبيـة تتمتـع بسـلطة تقديريـة واسـعة، فـي اختيـار العقوبـة المناسبة للجرم المسلكي، أثنـاء المساءلة التأديبيـة[3]. من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر.

وفـي فرنسـا، لـم تكـن توجـد فـي قواعـد التأديـب العـام حتـى سـنة 1946، قاعـدة "لا عقوبـة دون نص". أو بمعنـى آخـر: عدم وجود حصر للعقوبـات التأديبيـة. وكانـت الجهـة الإداريـة تستطيع توقيـع العقوبـة التأديبيـة الملائمـة حسـب تقديرها، ولـو لـم تكـن ضـمن العقوبـات المنصـوص عليهـا حصراً[4].

---

[1] من أهم أنصار التقنين: – د. مليكة الصروخ: سلطة التاديب في الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 68.

– د. محمد أحمد هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1984، ص 505.

– د. فهمي عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1980، 172.

[2] من أنصار التقنين الجزئي للجرائم التأديبية:

– د. سليمان الطماوي: الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة. دار الفكر العربي، 1975، ص 92–93.

– د. زهوة حمود: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 63.

– د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التأديب، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، 1996، ص 276.

[3] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 95–96 + 303.

[4] انظر:

=

ثم صدر في 19 تشرين الثاني سنة 1946 قانون التوظف، وحصرت مادته /61/ العقوبات المسلكية التي يجوز توقيعها على الموظفين. وأعقبه أمر 4 شباط سنة 1959، وحدد أيضاً بموجب المادة /30/ منه العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين[1]، بحيث لا تستطيع سلطات التأديب أن توقع عقوبة خارج نطاق العقوبات المحددة بموجب القانون، وإلاّ كان جزاؤها باطلاً[2]. وكون الجرائم التأديبية غير محددة قانوناً، فإن المشرعين التأديبيين الفرنسي والعربي لم يحددا عقوبة تأديبية لكل جريمة مسلكية، كما هو الحال في قوانين العقوبات، بل تم حصر العقوبات بصفة عامة، عند ارتكاب جرم تأديبي، والتي يجوز توقيعها، وتركا للسلطات التأديبية حرية اختيار العقوبة الملائمة، على عكس ما ذهب إليه التشريع الإيطالي وقلّة من التشريعات الأخرى، التي خصصت عقوبة تأديبية لكل جرمٍ تأديبي[3].

وفي التشريع الإيطالي كما التشريع الألماني، قد أخذ المُشرّع لديهما بمبدأ حصر الجرائم التأديبية، كما هي القاعدة السائدة لدى التشريع الجزائي، التي تقول: لا جريمة بلا نص، ولكل

=

- Drouille (J.): Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics, these Toulouse, 1990, p. 125.
- Waline (M.): Droit administratif, Paris, 8e edition, 1959, p. 804.

[1] انظر:

- De laubadere (Andre); Traite elementaire de droit administratif, Paris, 2e edition 1957, 3e edition, p 95.
- Senegas (Charles): Les droits et les oblications des fonctionnaires, Paris, 1955, p. 140.
- Waline. OP. CIT, p. 805.

المشار إليها لدى د. محمد جودت الملط المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 304.

[2] انظر:

- Catherine (Robert): Le fonctionnaire francais, Paris, 1961, pp. 142-143.
- Plantey (Alain): Traite pratique de la fonction publique, Paris, 2e edition, 1963, p. 331.

وانظر أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

- CE. 12. 6. 1942. Belpo mme. Rec. P. 195.
- CE. 26. 10. 1951. Delamotte. Re. P. 724.

[3] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 308.

جريمة عقوبة خاصة بها. وقد اتجه قلّة من الفقه، وأيد هذا الاتجاه[1]، واعتبر أنَّ في ذلك خير ضمانة لعدم تسلط الإدارة في المؤاخذة، إضافة إلى إلمام العاملين بالدولة بالأفعال المحظورة ومحاولة تجنبها. بل ذهب بعض الفقهاء إلى القول[2]: "إنّ الخطأ التأديبي سيُحدد في يوم ما، كالخطأ الجزائي سواء بسواء". ورغم ما أبداه بعض التشريع والفقه، في حصر الجرائم التأديبية، وعدم الأخذ بطبيعتها الخاصة، فإن الرأي الغالب والسائد، في معظم التشريعات الوظيفية: يتجه إلى إعطاء الجرائم التأديبية طبيعة خاصة بالمشروعية، تختلف عمّا هي عليه في الجرائم الجزائية. ونحن مع هذا الرأي الغالب، لكون الجرائم التأديبية، تختلف في الغاية والطبيعة والهدف، عن الجرائم الجزائية، رغم اشتراكهما ببعض الأوجه المتقاربة. كما أنّ بعض الكتّاب قد أشار أيضاً، إلى أن الرأي القائل بحصر الأخطاء التأديبية، يتعذر تنفيذه، ومن ثم يتعارض مع السلطة التقديرية المقررة قانوناً للسلطة التأديبية[3].

الفرع الثاني: الارتباط بالمساءلة المسلكية ((بالتأديب))

ترتبط الإجراءات الاحتياطية وبجميع صورها، بالمساءلة المسلكية وجوداً وعدماً. وهذا يعني: أنّ أيّة صورة من صور الإجراءات الاحتياطية، ترتبط بالتأديب وبوجوده، وتقترن به. حيث يبدأ التأديب بمرحلة التحقيق، وينتهي بصدور الحكم أو القرار التأديبي. وهذا ما يؤيد القول الذي يقول: أنّ جميع صور الإجراءات الاحتياطية، إنّما شُرّعت أساساً من أجل التأديب ولصالحه، وتبقى مقترنة به إلى حين زوال أسبابها، أو الانتهاء من المساءلة المسلكية.

والإجراءات الاحتياطية، غير لازمة إن لم يكن هناك إحالة للتأديب، فلا تجوز قبل بدء سريانها بالإحالة إلى التحقيق، ولا لزوم لها أيضاً بانتهاء التأديب، بصدور القرار أو الحكم الخاص بالمساءلة. فهي غير لازمة استناداً إلى تقارير الجهة الرقابية بوجود مخالفات وظيفية، طالما أنّ التحقيق لم يبدأ. كما أنّها لا تُتخذ بعد صدور القرار أو الحكم، ولو جرى الطعن

---

(1) Claude A. Colliard, "Le regime diseiplinaire des fonctionnaires publics allemands, Revue du droit public et de la science politique, 1942, p. 5.

(2) Max Gibert, La discipline des fonctions publiques, These, Paris, 1912, P. 26.

(3) انظر: المستشار عادل يونس: الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الأولى، العدد الثالث، مصر: ص 19.

بالإجراء، لأن فترة الطعن تتمثل بعد صدور القرار أو الحكم، وتكون فترة التأديب قد انتهت بالنتيجة والتي لا تستوجب إجراءً احتياطياً.

وعملية ارتباط الإجراءات الاحتياطية بالتأديب تُستشف من خلال النصوص التشريعية المقررة لتلك الصور، التي جاءت بها الإجراءات الاحتياطية، بالرغم من عدم إشارة نصوص هذه الصور إلى ذلك بشكل صريح وواضح[1]. ففي حالة الوقف الاحتياطي عن العمل، فإنَّه عادة لا يوقع على العامل إلاّ بعد أن يبدأ التحقيق معه. وكذلك الأمر بالنسبة لحجز الأجر، أو جزء منه، فلا يتم إلاّ بعد أن يتم الوقف الاحتياطي عن العمل، لكونه أثراً من آثار الوقف عن العمل، تفرضها واقعة الملاحقة المسلكية. حيث يُعتبر العامل خارج الوظيفة، ولا يقوم بعمل يستحق عليه أجراً. وعلى ذلك: فإنّ الوقف عن العمل احتياطياً، والإجراءات الاحتياطية الأخرى التي تنجم عن الوقف، لا تُتخذ خارج نطاق التأديب. أي: تبقى خلال المرحلة الزمنية التي تبدأ ببداية التحقيق، وتنتهي بلحظة نهاية التأديب، بصدور الحكم أو القرار التأديبي المتخذ. وبذلك فلا وجود للإجراء الاحتياطي أيّاً كانت صورته إذا لم يكن هناك اتهام، أو تحقيق بواقعة منسوبة إلى العامل بالدولة[2]. والوقف الاحتياطي، لا يُتخذ عادة إلاّ إذا تطلبت مصلحة التحقيق أو المحاكمة أو مصلحة الوظيفة ذلك، وهو إجراء احتياطي يُتخذ إذا كان لوجود العامل بالعمل تأثير سلبي على إجراءات التحقيق[3]، ولمواجهة البطء الذي ربما يلحق بإجراءات التأديب[4].

كما إنّ حظر الترقية خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة، يرتبط بالتأديب وجوداً وعدماً وكذلك الأمر أيضاً في خطر قبول الاستقالة خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، خوفاً من تملص العامل المتهم مما سيفرض عليه من عقوبات، بعد أن يصبح خارج المساءلة المسلكية، فيما لو قُبلت استقالته.

---

[1] د. محمد عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 198.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 811 بتاريخ 1973/5/5.

[3] د. عبد الحميد الشواربي: تأديب العاملين في شركات قطاع الأعمال العام والشركات القابضة والشركات التابعة لها، منشأة المعارف، 1995، ص 43، 153.

[4] DIMALTA "PIRRA": Essai sur le poavoir hiérarchique, Paris, 1961, P. 111.

الفرع الثالث: الطابع المؤقت للإجراءات الاحتياطية للتأديب:

تتميز الإجراءات الاحتياطية للتأديب بطابعها المؤقت، فهي ليست إجراءات نهائية، وليست دائمة. والطابع الوقتي، أو ما يُطلق عليه البعض بتوقيت تلك الإجراءات لفترة محدودة، وليست دائمة. ويُعد التأقيت من أبرز السمات التي تشترك فيها تلك الإجراءات، والتي تميّزها عن غيرها من الإجراءات.

والطابع المؤقت لتلك الإجراءات، يعني: أنَّ كل صورة من صورها، تُتخذ في مواجهة العامل الملاحق مسلكياً، وبشكل مؤقت، وتزول بزوال أسبابها، بحيث لا تظلّ تهدد من اتُخذت بحقه. ولا تظلّ مسلَّطة بمواجهة العامل الخاضع للمساءلة طيلة حياته الوظيفية. فهي تُتخذ لمواجهة حالة معينة بتوافر أسبابها، وتنتهي بانتهاء هذه الحالة، عندما تنتهي مبررات أسبابها، حيث تتوضح سمة التأقيت بفرضها، في جميع حالات وصور الإجراءات الاحتياطية المفروضة.

ففي الوقف الاحتياطي عن العمل: تظهر خاصة التأقيت[1] من خلال مسلك المُشرّع، وتحديده للمدة التي يسري بها الوقف الاحتياطي. فالوقف الاحتياطي عن العمل، هو إجراء احتياطي في مواجهة العامل، شُرّع لتسهيل إجراءات التأديب، وضمان الوصول إلى الغاية المبتغاة. وهو يرتبط بإجراءات التأديب التي لا تستغرق سوى فترة محدودة من الحياة الوظيفية للعامل، حيث إنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، يكون مؤقتاً ومحدوداً بفترة زمنية محددة[2]. وينتهي حتماً بعودة العامل إلى عمله لزوال الأسباب إمّا بالبراءة من التهم المسندة إليه، أو

---

[1] انظر بصدد ذلك: د. عبد الفتاح عبدالحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، طبعة 1979، ص 147 وبعدها.

– د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة 1964، ص 156.

– د. عمرو بركات: الوقف الاحتياطي عن العمل، دار النهضة العربية، 1982، ص 20 وما بعدها.

– د. محمد عبد الله نصار: تدابير الإدارة الداخلية، مرجع سابق، ص 254 وما بعدها.

[2] Debbasch "Charles" et pinet marcel grands textes/ administratifs. Paris, 1970, P. 430.

مجازاتـه بغيـر عقوبـة الفصـل، أو بإنهـاء العلاقـة التـي تـربط العامـل مـع الإدارة، إذا عوقـب بالفصل[1].

وقد تباينـت التشـريعات الوظيفيـة، فـي تحديـد المـدة المؤقتـة للوقـف عـن العمـل. والتـي تستوجب تسوية الوضع بعدها.

ففي فرنسا: حدد التشريع الحد الأقصى لمدة الوقف الاحتياطي عن العمل، والتي يتعين بعدها تسوية وضع العامل المتهم، عدا الحالات التي يكون فيها العامل ملاحقاً جزائياً، حيث تبقى مدة الوقف الاحتياطي مفتوحة إلى حين البت بالقضية الجزائية، ولو كانت المدة المستغرقة أطول من المدة المحددة[2].

وبعض التشريعات أطلق يد السلطة المختصة في تحديد مدة الوقف الاحتياطي، حيث ترك المُشرّع لهذه السلطات، تقدير المدة المناسبة دون أن يلزمها بحدّ أقصى، طالما أنَّ العامل لا زال تحت سيطرة الملاحقة التأديبية، أو وجود أسباب تدعو لبقائه، كما هو الحال بالنسبة للتشريع السوري[3].

---

[1] اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ط 2007، ص 579.

[2] انظر: القانون الفرنسي رقم 634 لعام 1983، المادة /30/ منه، التي حددت الحد الأقصى للوقف عن العمل بأربعة أشهر بدءاً من تاريخ الوقف.

– وفي الكويت مدة الوقف الاحتياطي عن العمل هي ثلاثة أشهر يجوز تمديدها لمدة مماثلة واحدة. وفي المغرب أعطى المُشرّع الإدارة سلطة الوقف الاحتياطي عن العمل لمدة لا تزيد عن أربعة أشهر. وفي الجزائر حُددت المدة بستة أشهر. وفي العراق يُطلق على الوقف الاحتياطي عن العمل، تسمية (سحب اليد) وحُددت مدتها بستين يوماً.

انظر بصدد ذلك: محمد مرعي حسن: كف اليد في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2013.

[3] بمراجعة النصوص المتعلقة بكفّ اليد، في كل من قانون العاملين الأساسي بالدولة، وقانون المحاكم المسلكية، وقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، يتبيّن لنا أن المشرّع السوري: لم يحدد مدة معينة لكفّ اليد عن العمل، ولم يتّبع معياراً موحّداً يُشير إلى تحديد مدّة كفّ اليد. وإنّما ترك أمر ذلك لحرية السلطة المختصة. ففي قانون الهيئة المركزية: أوجب إنهاء كفّ اليد، بانتهاء التحقيق من قِبلها، أو في حال انتهاء السبب الذي استدعى فرضه. وتكون مدة كفّ اليد مرتبطة بالتحقيق اللازم. كما حدد

=

والـبعض الآخـر مـن التشـريعات، أخـذ بـازدواج السـلطة المختصـة بتحديـد مـدة الوقـف الاحتيـاطي، مـا بـين السـلطة الإداريـة، والمحـاكم التأديبيـة. حيـث تكـون السـلطة الإداريـة مقيـدّة بمـدة محـددة، لا يجـوز لهـا تجاوزهـا، إلاّ عـن طريـق المحـاكم التأديبيـة، التـي لها سلطة تجاوزها بشكل مطلق، وحسب تقديرها[1].

لقـد أخـذت مصـر بهـذا الاتجـاه، فـي نـص المـادة /83/ مـن قـانون العـاملين المـدنيين بالدولـة، بقولهـا: "لكـلٍ مـن السـلطة المختصـة، ومـدير النيابـة الإداريـة، حسـب الأحـوال، أن يوقـف العامـل عـن عملـه احتياطيـاً، إذا اقتضـت مصـلحة التحقيـق معـه ذلـك، لمـدة لا تزيـد عـن ثلاثـة أشـهر، ولا يجـوز مـدُّ هـذه المـدة إلاّ بقـرار مـن المحكمـة التأديبيـة المختصـة، للمـدة التـي تحـددها...". وبـنفس المعنـى، جـاء نـص المـادة /86/ مـن قـانون العـاملين بالقطـاع العـام، حيـث نصـت علـى أن: "لـرئيس مجلـس الإدارة بقـرار مسـبب، حفـظ التحقيـق. ولـه أن يوقـف العامـل عـن عملـه احتياطيـاً، إذا اقتضـت مصـلحة التحقيـق معـه ذلـك، ولمـدة لا تزيـد عـن ثلاثـة أشـهر، ولا يجـوز مـدُّ هـذه المـدة، إلاّ بقـرار مـن المحكمـة التأديبيـة". ولـذلك فقـد يصـدر بمـد مـدة الوقـف الاحتيـاطي مـن قبـل المحكمـة التأديبيـة قـرار واحـد أو عـدة قـرارات متتابعـة، وفـق مـا ترتئيـه المحكمـة التأديبيـة[2]. وعنـد عـرض الموضـوع علـى المحكمـة التأديبيـة المختصـة، لمـد مـدة الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل لأخـذ موافقتهـا علـى ذلـك، تكـون المحكمـة حـرّة فـي تحديـد مـدة الوقـف الاحتيـاطي،

=

المشرّع مدة كفّ اليد بسبب التوقيف في السجن، بالمدة التي يستغرقها السجن، ما لم ترى الجهة المختصة لزوم استمراره بعد انتهاء السجن. ومن خلال مراجعة النصوص المعنية نرى: أنّ مدة كف اليد تستمر حتى زوال أسباب فرضه، مهما طالت المدّة، طالما أنّ العامل لا زال خاضعاً للمساءلة المسلكية المباشرة.

[1] وفي سلطنة عمان فإنّ مدة الوقف الاحتياطي عن العمل: شهر واحد وبقرار من السلطة الإدارية المختصة قابلة للتمديد بقرار من مجلس التأديب المختص. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، منح المشرّع السلطة الإدارية المختصة فرض الوقف الاحتياطي عن العمل لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر قابلة للتمديد بقرار من مجلس التأديب المختص.

[2] اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 589.

– انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1118 لعام 2001.

التـــي تقتضـــيها ظـــروف كـــل واقعـــة، لأن المحكمـــة غيـــر مقيـــدة بمـــدد محـــددة للوقـــف الاحتياطي[1].

وبذلك: نرى أنَّ جميع الدول أضفت على الوقف الاحتياطي عن العمل، مدد وقتية معينة، لا تتعدى مدة محددة بالنص أو مدة التأديب فحسب، وهي أيضاً مدة مؤقتة وليست دائمة، تبدأ بالتحقيق، وتنتهي بالانتهاء من التأديب بصدور القرار الرئاسي أو الحكم التأديبي، ولا تدوم بعد ذلك بالحياة الوظيفية للعامل بالدولة، بسبب طابعها المؤقت، الذي يُصاحب فترة التأديب.

وتظهر خاصية التأقيت أيضاً، في إجراء تأجيل الترقية، حيث تمنع ترقية العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، أو الجزائية، أو الموقوف، إلى حين زوال الأسباب الداعية لها. وبالأصل يُعتبر الترفيع أو العلاوة الدورية، من الحقوق الدورية المتجددة للعامل، وتندمج قيمته بالراتب الذي يتقاضاه العامل شهرياً. حيث يتم الترفيع في سوريا، كل سنتين، وكل سنة واحدة في مصر وفرنسا. وهي من المزايا المالية التي يطمح إليها العامل بشكل دوري، لزيادة راتبه الشهري. إضافة إلى أنّ الترفيع يتضمن تفضيلاً لبعض الأشخاص على غيرهم، أثناء الترقي إلى المناصب القيادية، حسب درجات الكفاءة الممنوحة للعاملين[2].

ففي فرنسا: تُعتبر العلاوة من الحقوق المرتبطة بالمرتب، وهي حق للعامل حتى في حالة الوقف الاحتياطي التي يستحق فيها العامل كامل مرتبه، بما فيها العلاوة الدورية، وفقاً لما قرره القانون الفرنسي الجديد لعام 1983. وهذا يعني أنَّ العلاوة الدورية إذا حلّ وقتها خلال فترة الوقف الاحتياطي عن العمل فلا تأثير للوقف الاحتياطي عليها[3]، كما هو الحال بالنسبة لتأثير الوقف الاحتياطي على المرتب. وتُضاف هذه العلاوة إلى المرتب الذي يتقاضاه العامل، وكأنه

---

[1] د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2010، ص 220.

[2] د. عبد الله طلبة ود. أحمد اسماعيل: الوظيفة العامة: منشورات جامعة دمشق، 2005، ص 214.

[3] انظر: محمد مرعي حسن: كف اليد في نطاق الوظيفة العامة. مرجع سابق، ص 207.

يقوم بأعباء وظيفته كاملة[1]. وهذا يعني أن المشرّع الفرنسي لا يعرف حالة حظر الترقية، كتدبير احتياطي يوقّع على العامل الخاضع للتأديب.

وفي مصر: فإنّ المشرّع سواء في قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لعام 1978، أو في قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 تاريخ 1978، لا يرتب على الوقف الاحتياطي عن العمل وجوب حرمان العامل من العلاوة الدورية. ووفقاً لذلك: من غير الجائز ترتيب أي أثر لم ينص عليه القانون. وبناءاً على ما سبق، فإذا حلّ موعد العلاوة الدورية أثناء فترة الوقف الاحتياطي عن العمل، فإنّها تضاف إلى الراتب مباشرة، غير أنّ القانون قد رتب أثره المباشر على الراتب أثناء فترة الوقف الاحتياطي، وهذا يعني أنَّ العلاوة التي تُضاف إلى الراتب، يترتب عليها ما يترتب على الأجر من خصم، لأنَّها جزء من الراتب المستحق للعامل، ويسري عليها ما يسري على الأجر. ومن ثم تُخصم منها النسبة التي تم خصمها من أجر العامل الموقوف احتياطاً عن العمل[2]، وتسري فترة الخصم بشكل مؤقت حتى زوال سبب الخصم من الراتب، وهذا ما يؤكد خاصية التأقيت بالنسبة لحجز جزء من الراتب، كأثر من آثار الوقف الاحتياطي عن العمل، الذي ينسحب أيضاً على العلاوة بأثر مؤقت أيضاً.

أمّا في سورية، فإنَّ العلاوة تُمنح للعاملين مرة كل سنتين بشكل دوري، ويتم ذلك وفق نص المادة /24/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة. كما أنّ المادة /26/ من القانون المذكور، اشترطت لمنح العلاوة المذكورة، وجود العامل بالخدمة. وبما أنَّ المشرّع اشترط وجود العامل بالخدمة لاستحقاق علاوة الترفيع الدورية، فإنَّ العامل خلال فترة كفّ اليد، يُعتبر خارج الخدمة مؤقتاً، فهو لا يؤدي حينها عملاً، ولا يتقاضى أجراً، ولا يتقاضى علاوة الترفيع، إذا ما جاء وقتها خلال فترة كف اليد، فهو يُحرم من أجره كاملاً أثناء فترة كفّ اليد، ويُحرم بالتالي من استحقاق علاوة الترفيع التي تُعتبر جزء لا يتجزأ من الراتب. وعلاوة الترفيع تأخذ حكم الراتب في الحجب والاستحقاق. فالعامل يستحق علاوة الترفيع فيما إذا كان يستحق أجره[3]، وبالتالي هي إجراء مؤقت، يتوافق مع كفّ اليد، وجوداً أو عدماً. وتأجيل منح العلاوة أثرٌ مؤقت من آثار كفّ

---

[1] J. M. Auby: Droit de function publique, 1963, P. 225.

[2] د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1981، ص 344.

[3] – انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 21 لعام 1976.

اليد، ينحصر بظهور نتيجة التحقيقات والإجراءات المتخذة، التي ستُفرض بحق العامل بالدولة. فإذا بُرّيء العامل أو عوقب بإحدى العقوبات الخفيفة أو عقوبة النقل التأديبي، انتهى الحظر المؤقت، واستحق العامل الترفيعات من التاريخ الذي كان يجب أن يتقاضاها، وكأنه قائم على رأس عمله. وهذه الحالة هي علّة الإجراء المؤقت. أمّا إذا عوقب العامل بأكثر من ذلك فلا يستحق علاوة الترفيع تبعاً لعدم استحقاقه الراتب، كونها مرتبطة به وبنتائجه. وتأجيل الترفيع أتى هنا كنتيجة منطقية لإجراء مؤقت، يتسق مع معاني الاحترام والتكريم والثقة، التي توجبها الترقية، تلك المعاني التي يجب أن لا يستفيد منها من كان موضع الشبهة والشك والريبة[1]، ويخضع للملاحقة المسلكية بسبب ذلك.

أمّا حظر الاستقالة: فهو الآخر صورة مؤقتة وقتية، كإجراء احتياطي أوجبته إحالة العامل المتهم إلى التأديب. لأن المشرّع في أغلب الدول[2]، قد ربط بين حظر قبول الاستقالة، والإحالة إلى المحكمة التأديبية، بحيث ينتهي الحظر بانتهاء المحاكمة، دون أن يمتد إلى ما بعد ذلك، لأن الحظر إجراء مؤقت ينتهي بصدور الحكم التأديبي. ووفقاً لذلك فإنّ المشرّع المغربي قد ربط بين هذا الحظر والمتابعة التأديبية[3].

وخلاصة القول: إنَّ جميع صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تشترك مجتمعة بسمة التأقيت لمدد محدودة غير دائمة، أي أنَّ التأقيت في جميع صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، إحدى الخصائص الأساسية المميزة في التأديب.

الفرع الرابع: الإجراءات الاحتياطية للتأديب هي إجراءات تحفظية:

التشريعات الوظيفية النافذة، درجت على منح السلطة التأديبية، سلطات تحفظية مختلفة في مواجهة العامل المتهم، عند القيام بعملية التأديب. وهذه السلطات التحفظية، تتجلّى بالإجراءات الاحتياطية المتخذة، في مواجهة العامل بالدولة الخاضع للتأديب. ومن هذه

---

[1] د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 284.

[2] لم ينص المشرّع السوري على اعتبار حظر الاستقالة كإجراء احتياطي لازم خلافاً لمعظم التشريعات المقارنة الأخرى.

[3] انظر بصدد ذلك: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 201.

الإجراءات الوقف الاحتياطي عن العمل، ومنع وتأجيل الترقية، وإيقاف صرف الراتب أو جزء منه، وحظر قبول الاستقالة. وهذه الإجراءات تأخذ الطابع الاحتياطي والتحفظي، حرصاً على مصلحة التحقيق، أو المحاكمة، أو المصلحة العامة.

والوقف الاحتياطي عن العمل، هو إجراء احتياطي تحفظي، يهدف إلى إبعاد العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إمّا لصالح التحقيق الذي يجري مع العامل سواء أكان إدارياً أم قضائياً، وإمّا تصوناً للوظيفة العامة، وحرصاً على كرامتها، وصيانة لها من العبث، أو الاخلال بها. وليس من الحكمة أو المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق، استمرار بقاء العامل في عمله، إذ قد تتأذى سمعة المرفق العام من تواجد العامل في مكان عمله، كونه عرضة للتحقيق بجرم منسوب إليه، وقد يُحدث تأثيراً على مجرياته، من خلال العبث بالأدلة أو التلاعب بها، أو التأثير على الشهود من خلال سلطته عليهم.

ومن الملاحظ إنّ معظم التعاريف الفقهية لكفّ اليد أو ما يُدعى بالوقف الاحتياطي عن العمل، قد أشار إلى الخاصية المميزة له، والتي يشترك فيها مع باقي صور الإجراءات الاحتياطية. فعلى سبيل المثال: قال عنه البعض[1]: "إنّه إجراء قانوني، قُصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة، عن أعمال وظيفته، إمّا لصالح التحقيق الذي يجري معه، سواء أكان إدارياً أو جنائياً، وإمّا صوناً للوظيفة العامة، وحفاظاً على كرامتها وصيانةً لها من العبث والاخلال".

كما أشار إلى صفته الاحتياطية، تعريف الدكتور عماد صبري عطوة بقوله[2] عنه: "إجراء احتياطي مؤقت..." ولهذا، فقد أجمع الفقه على اعتبار الوقف الاحتياطي عن العمل، يتمتع بخاصية "الإجراء الاحتياطي والإجراء التحفظي"، كسمة رئيسية خاصة. كما أنَّ القضاء الإداري: قد أكدّ هذه الخاصية لدى الوقف الاحتياطي، فعرّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه[3] "إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يُباشر

---

[1] د. عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، عام 1979، ص 9.

[2] انظر بصدد ذلك إلى تعريف الدكتور عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحاكم التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008، ص 255.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 657 لعام 1972.

لوظيفته عملاً، إذ يدعو الحال إلى الاحتياط والتصوّن للعمل الموكول إليه، بكفّ يده عنه". أمّا المحكمة الإدارية العليا السورية، فقد قالت بصدد ذلك[1]: كفّ يد الموظف هو إسقاط الولاية الوظيفية عنه مؤقتاً، فلا يتولى خلال فترة كفّ اليد السلطة، ولا يُباشر عملاً، ذلك أنَّ الموظف قد تُسند إليه وتوجه إليه مآخذ، ويدعو الحال إلى التحفظ والاحتياط، حيال العمل العام الموكول إليه، بكفّ يده عنه. كما يقتضي الأمر إقصاءه عن الوظيفة، ليجري التحقيق، في جوٍ خالٍ من المؤثرات، بعيدٍ عن سلطان الموظف مكفوف اليد، توصلاً لإظهار الحقيقة، في أمر ما نُسب إليه".

والإجراءات الاحتياطية غير مقصودة بذاتها، وإنما القصد منها الوقاية والتحوط والتحفظ، توخياً إلى أن تتم عملية التأديب بشكلها السليم وأن تحقق أهدافها، حيث يظهر ذلك بكل صورة من صور الإجراءات الاحتياطية، لتحقيق الغاية من اتخاذ الإجراء. فالوقف الاحتياطي كما لاحظنا، لا يُقصد منه إسقاط ولاية الوظيفة، أو إنهاء علاقة العامل بها بشكل نهائي، وإنما القصد منه تجنّب ما قد يكون للعامل المُحال إلى التأديب من نفوذ، أو تأثير على مجرى التحقيق[2]. وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها[3]: "الوقف الاحتياطي: هو مجرد إجراء وقائي، يجوز اتخاذه إذا قامت دواعيه، عندما يقتضي الحال إقصاء العامل عن وظيفته، بمناسبة تحقيق يجري معه، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والتصوّن للعمل الموكول إليه، بتجريده منه، وكفّ يده عنه، أو لأن في الاتهام ما يسيئه، فيمس – تبعاً لذلك – الوظيفة التي يتولاها، فيُنحّى عنها حتى يظهر ما علق به".

وحظر ترقية العامل، كإجراء تحفظي احتياطي، عندما يكون العامل مُحالاً إلى المحاكمة التأديبية، أو الجزائية، أو أن يكون موقوفاً عن العمل: لا يقصد مجرد وقف الترقية، وإنّما هو

---

[1] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، في الطعن رقم 17 لعام 1976.

[2] انظر: د. محمد صالح العادلي: النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار الكتاب الجامعي، الطبعة الأولى، 1986، ص 522.

– د. محمد عبد الله نصار: تدابير الإدارة الداخلية، مرجع سابق، ص 254.

– د. عمرو فؤاد بركات: الوقف الاحتياطي عن العمل، مرجع سابق، ص 109.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بالطعن رقم 811 س 14 ق جلسة 1973/5/5، وحكمها في الطعن رقم 3601، س 31 ق، جلسة 1986/4/25.

إجراء احتياطي تحفظي، ويقصد منه الاحتياط والتصوّن والوقاية، إلى أن تنجلي الحقائق، ويتحدد مصير العامل من الاتهام المنسوب إليه، بحيث تتوضح شروط الترقية بالنسبة له تبعاً للنتائج التي تحدد مصير الترقية، وجوداً وعدماً وفقاً لها.

إضافة إلى ذلك: فإنّ الإحالة إلى الوقف الاحتياطي أو المحاكمة، مؤشر إلى وجود ريبة وشك، تجعل من الترقية غير صالحة مؤقتاً واحتياطاً، لذلك لا تصلح الترقية بهذه الحالة، لما للترقية من معاني التكريم والجدارة، التي تهتز ويغيب عنها معنى الوضوح، الأمر الذي يستوجب التحوط والوقاية بحظر الترقية، إلى أن تتوضح معالم حال العامل المُحال للتأديب أو الموقوف، من التهم الموجهة إليه بشكل واضح ونهائي[1].

وبالنسبة لحظر الاستقالة خلال فترة الإحالة إلى الملاحقة التأديبية، لا يُقصد منها أيضاً مجرد منع قبول الاستقالة، أو حجب سلطة الإدارة في قبولها، إنّما الغاية منه، تطبيق مبدأ فصل السلطات، ومنع تعطيل السلطات القضائية، من ملاحقة العامل المتهم، من خلال قبول الاستقالة من السلطة التنفيذية باعتبارها من حقوق العامل عند توافر شروطها، كون الاستقالة تنهي العلاقة الوظيفية بالدولة بعد قبولها، وهذا يستتبع، عدم خضوع العامل المستقيل للملاحقة الوظيفية، بعد تركه العمل، حيث يحاول التهرب من المساءلة المسلكية، بتقديم استقالته. وهنا يأتي حظر قبول الاستقالة كإجراء تحفظي احتياطي، لمنع تهرب العامل من المساءلة المسلكية، ولمنع تجاوز مبدأ فصل السلطات، بعد إحالة العامل المتهم للملاحقة التأديبية، خاصة إذا كان الموضوع لا زال أمام المحكمة المسلكية، وهي جزء من قضاء مجلس الدولة وفقاً للعديد من التشريعات الراهنة[2]. إضافة إلى ذلك: فإنَّ حظر قبول الاستقالة للعامل المحال إلى التأديب، يمنع تهرب العامل من الملاحقة المسلكية، عن طريق فصم علاقته بالوظيفة، إذ يصبح خارج الملاحقة المسلكية، لفقدانه صفة الموظف العام بعد قبول استقالته، وبالتالي يتهرب العامل من العقاب المسلكي، وما يترتب عليه من آثار.

---

[1] د. محمد أحمد عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب. مرجع سابق، ص 203.

[2] على سبيل المثال: انظر المادة الأولى من القانون رقم /7/ لعام 1990 المتضمن قانون المحاكم المسلكية، التي تُشير إلى أنّ المحاكم المسلكية تتبع مجلس الدولة في سوريا.

وكـذلك الأمـر بالنسـبة لوقـف صـرف الراتـب أو جـزء منـه، فـإنّ المقصـود مـن هـذا الإجـراء التحفظـي، لـيس الاسـتيلاء علـى الراتـب أو علـى الجـزء المقتطـع منـه، وإنّمـا الغايـة الاحتيـاط والـتحفظ، بحيـث يبقـى الإجـراء وقائيـاً لضـمان حـق الدولـة وصـيانة أموالهـا، فيمـا لـو أُديـن العامـل المـتهم، ولا يمكـن اعتبـار إجـراء حجـز الراتـب، أو جـزء منـه، الغايـة منـه الاسـتيلاء علـى مـا جـرى الحجـز عليـه، بـل إنّ النتيجـة النهائيـة هـي: مـا يحـدد مصـير إمـا تـم حجـزه، إمـا المصـادرة فـي حـال الإدانـة، أو إعـادة مـا تـم حجـزه فـي حـال البـراءة أو فـي حال الاكتفاء بعقوبة مسلكية بسيطة.

ولكـن رغـم هـذه الخصـائص الاحتياطيـة المؤقتـة للإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، فهـل ذلـك الإجـراء القـانوني المسـتغرب ينسـجم مـع التشـريع القـانوني الـدارج، الـذي يفتـرض البـراءة بالإنسـان، إلـى أن يُـدان بحكـم قضـائي مبـرم؟!، وخاصـة أنَّ الإجـراءات الاحتياطيـة رغـم اعتبارهـا ليسـت عقوبـات، رغـم أنهـا مـن الناحيـة العمليـة لهـا تـأثير نفسـي ومـادي، قـد يـوازي العقوبـة بـل قـد يفوقهـا فـي بعـض الأحيـان، بـالرغم مـن أن أهـم مبـادئ العدالـة والحـق "قرينـة البـراءة" لـدى المـرء، إلـى أن يُـدان بحكـم قضـائي مبـرم!، وهـذا مـا أكدتـه الشـرائع الدوليـة، ودسـاتير العـالم أجمـع، وجميـع القـوانين الجزائيـة فـي دول عالمنـا المعاصـر. فالقاعـدة السـائدة لهـذا المبـدأ تقـوم علـى: افتـراض بـراءة الإنسـان مـن أي جـرم، إلـى أن تثبـت إدانتـه بعـد محاكمتـه محاكمـة عادلـة، تتـوافر فيهـا ضـمانات الـدفاع عـن الـنفس، والإجـراءات الشـكلية المتبعـة أصـولاً وفـق القـانون. وهـذه القاعـدة وإن كانـت مُتبّعـة فـي المجـال الجزائـي لـدى جميـع دول العـالم يجـب أن تسـري فـي المجـال التـأديبي، طالمـا أنَّ هناك اتهام وإدانة.

وأهميـة قاعـدة "قرينـة البـراءة" تتمثـل بكونهـا قديمـة الجـذور، وظهـرت بشـكلها الواضـح: مـن خـلال إعـلان حقـوق الإنسـان والمـواطن، الصـادر عقـب الثـورة الفرنسـية عـام 1789، حيـث تضـمنتها المـادة التاسـعة مـن هـذا المبـدأ كمـا أنَّ الإعـلان العـالمي لحقـوق الإنسـان، الصـادر عـن الأمـم المتحـدة عـام 1948، تبنـى نفـس المبـدأ، وكـذلك فـإنَّ معظـم

الدساتير الوضعية الحديثة، قد أكدت رسوخ هذه القاعدة[1]. إضافة إلى ذلك: فإنَّ القوانين الوضعية الراهنة، هي الأخرى لم تخرج عن مضامين تلك القاعدة العالمية، بل كرّستها بشكل واضح في جميع قوانينها العقابية، طالما أنّها ترتكز على اتهام، ومن ثم عقوبة. ونحن بدورنا نرى: رغم اعتبار الإجراءات الاحتياطية بمنظور المفاهيم القانونية والفقهية والقضائية الحديثة ليست بعقوبة، فهي تبقى بمعانيها وتطبيقاتها تأخذ معنى العقوبة، وإن لم ينص عليها المُشرّع ضمن العقوبات المعتمدة. فلها إيلام نفسي ومادي على المتهم وعائلته قبل الإدانة، ومن ناحية أخرى فإنني أرى رغم اعتبار الإجراءات الاحتياطية تدابير وقائية تحفظية ووقتية، تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في ضمان فاعلية الوظيفة وفاعلية العقاب المسلكي، توخياً لانتظام سير المرفق العام باطراد وانتظام: فإن ذلك يجب أن لا يكون على حساب ضمانات الموظف العام، التي تقتضيها قواعد العدالة والإنصاف، خاصة بعد هذه المرحلة المتقدمة من الوعي الاجتماعي والوظيفي. بل وأرى أن يتم قصر الإجراءات الاحتياطية على الضروري منها والهام، بشرط رجحان كفة الإدانة بشكل لا يدعو إلى المغالطة. وحسناً فعل المُشرّع الفرنسي حيث حصر موضوع الإجراءات الاحتياطية للتأديب، على مجال الوقف عن العمل فقط دون غيره، وبشكل مقيّد جداً، باشتراطه توافر الخطأ الجسيم دون غيره من الأخطاء. كما أنَّ مسألة الراتب والترقية، فيهما تأثير واضح على كلٍ من الموظف المتهم وعائلته، خاصة إذا كان ذلك الراتب هو المورد الأساسي أو الوحيد لتمويل تلك الأسرة، وكأننا نعاقب الأسرة بعقاب فرد منها، عندما نتخذ إجراءً احتياطياً بحجز الراتب كلّه، كما في التشريع السوري، أو حجز جزء منه كما في التشريع المصري. أمّا حظر الترقية تبعاً لما يُتخذ بحق الراتب أو الأجر لكون الترقية جزء من الأجر فهو الآخر له تأثيره السيء على العامل وعلى أسرته معاً لما يسببه لهم من ضرر وخسارة لهما معاً. وحسناً فعل المُشرّع الفرنسي بصدد هذه المسألة، إذ لم يتطرق إلى حجز الراتب أو جزء منه، ولم يتطرق إلى حظر الترقية أثناء الملاحقة التأديبية،

---

[1] في الدستور السوري لعام 2012، انظر المادة /2/50/ حيث تقول: كل متهم بريء حتى يُدان بحكم قضائي مُبرم في محاكمة عادلة.

– وفي الدستور المصري انظر: المادة /67/ من الدستور المصري لعام1971 التي تنص على نفس المعنى.

وفي هذا المسلك قدرٌ معتبرٌ من الإنسانية والرعاية الاجتماعية لأسرة العامل يُشكر عليه المُشرّع الفرنسي، وأتمنى أن يسلك المُشرّع السوري وغيره من المشرعين ما سلكه المُشرّع الفرنسي بهذا الشأن.

وأخيراً اقترح أن تقتصر الإجراءات الاحتياطية على: الوقف الاحتياطي عن العمل، وللأخطاء الجسيمة في الوظيفة العامة وحدها دون غيرها، حفاظاً لمصلحة التحقيق والمحاكمة، ومراعاة للجانب الإنساني للعامل المتهم وعائلته، ومن ثم اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة بحق الموظف المتهم، بعد إدانته بما نُسب إليه من جرم مسلكي خطير، حفاظاً على فاعلية الوظيفة وضمان استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، على أن يتم التوازن بين الفاعلية والضمان، وبين مصلحة المرفق العام والعاملين فيه.

وحتى يتضح مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب بشكل جلي لا بد لنا أن نستعرض بعض الإجراءات المشابهة لها وهذا ما سيكون مثار المعالجة في المطلب الثالث.

المطلب الثالث:

الإجراءات الاحتياطية للتأديب والإجراءات المشابهة

مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يختلط إلى حدٍ بعيد مع بعض المفاهيم الأخرى المشابهة له. واستكمالاً لبحث مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، ووصولاً إلى التحديد الدقيق له، باعتبار أنه موضوع البحث لدينا: نرى أنه لا بدّ لنا من الحديث عن بعض المفاهيم المتشابهة، للتمييز بينها وبين الإجراءات الاحتياطية، وعلى رأس هذه المفاهيم كل من: العقوبات التأديبية، والتدابير الداخلية للإدارة. ونكون بذلك قد أوضحنا نقاط التشابه ونقاط الاختلاف بين هذه المفاهيم المذكورة، ومصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب، بحيث يتوضح لنا مفهوم كل منهما بشكل جلي لا يقبل المغالطة.

الفرع الأول: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والعقوبات التأديبية:

للوصول إلى تمييز دقيق بين المفهومين، لا بدّ لنا من تحديد المقصود بالعقوبة التأديبية، بعد أن حددنا مفهوم الإجراءات الاحتياطية فيما سبق. وعلى ذلك: فإنه يتوجب بداية تحديد تعريف العقوبة التأديبية، للمقارنة واستنباط أوجه التشابه والاختلاف بين المفهومين.

تعريف العقوبة التأديبية:

اختلفت تعاريف العقوبة التأديبية من قِبل فقهاء القانون العام، وفقاً لنظرتهم التي ينظرون إليها للعقوبة التأديبية[1]. ومنهم من جاء بتعريفه لها متوافقاً مع طبيعتها ومحلّها[2]. وآخرون

---

[1] انظر بصدد ذلك د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة عام 1976، ص 38 وما بعدها.

[2] انظر:

- AL SAIDI, MOHAMED "Nature de la repression disciplinaire', P. 96.
- SALON "S": Délinquance et repression dans la function pablique-Paris 1969, P. 105.

تـأثروا بالهـدف المُراد مـن العقوبـة التأديبيـة[1]، أو نظـرتهم للأشـخاص الـذين يخضـعون لهـا[2]. والبعض الآخر نظر بتعريفه إليها من خلال الأسباب المرتبّة لها[3].

وقـد جـاءت بعـض تعـاريف الفقهـاء بمعـانٍ عامـة، حيـث قـال عنهـا د. مصـطفى عفيفـي[4]: "أنهـا وسـيلة مـن وسـائل الإدارة، تنطـوي علـى عنصـر الإيـلام، تقـوم باسـتخدامها بنـاءً علـى نـص القـانون، وفـي مواجهـة مرتكبـي المخالفـات التأديبيـة، داخـل الجماعـة الوظيفيـة، بهـدف المحافظـة علـى النظـام العـام. أمّـا د. مغـاوري شـاهين فقـد عرّفهـا[5]: "العقوبـة التأديبيـة: هـي الجـزاء الـذي توقعـه السـلطة المختصـة علـى الموظـف، نتيجـة إخلالـه بواجبـات الوظيفـة أو مقتضـياتها، لمصـلحة الطائفـة الوظيفيـة التـي ينتمـي إليهـا، وتنفيـذاً لأهـدافها، بغيـة حمايـة النظـام الـوظيفي بوجـه عـام، وتحقيـق حسـن سـير العمـل، وانتظام المرافق العامة".

أمّـا الفقيـه الفرنسـي فرانسـيس دولبـرت فقـد قـال عنهـا[6]: "بأنّهـا الاسـتخدام الفعّـال والمنظم، لعنصر الإجبار، بواسطة السلطة العامة".

---

[1] د. أحمد طه خلف الله: الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1994، ص 49.

– م. سمير صادق: التأديب في ميزان المحكمة الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط 1985، ص 9.

- NEZARD "H": Les principes généraux da droit disciplinaire, théde, Paris 1903, P. 106 ets-

MOURGEON, JACQUES; La repression administrative th. Dr. Paris 1966, P. 50 "la repression disciplinaire".

[2] د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة. مرجع سابق، ص 31.

[3] د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها. مرجع سابق، ص 32.

انظر:

- DE LAUBADERE "AUDRÉ": Traité élementaire de Droit Administratif, 2 éme ed., 1980, P. 687

[4] د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص 27.

[5] د. مغاوري شاهين: القرار التأديبي ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في تنظيم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والخاص، الأنجلو الأميركي، ط 1986، ص 570–571.

[6] انظر:

- FRANCIS DELPERE; La dé Finition de la repression disciplinaire Paris. 1969, P. 100.

والملاحظ أنَّ جميع التعاريف الواردة آنفاً، رغم اختلاف نصوصها بعض الشيء، فإنها بشكل عام متفقة، على أنها وسيلة إجبار توّقع على الموظف العام، لارتكابه خطأ مسلكي استوجب العقوبة، حفاظاً على حسن سير المرفق العام.

بعد هذا التوضيح لكلٍ من مفهومي الإجراءات الاحتياطية والعقوبة التأديبية، نلاحظ أنَّ هناك نقاط تشابه، ومن ثم هناك نقاط اختلاف، بين المفهومين، يمكن إيجازه بما يلي:

آ- نقاط التشابه بين المفهومين:

يتشابه المفهومان بعدد من الأوجه والسمات، ومن أهمها: أنَّ كلا المفهومين يخضع لمبدأ الشرعية. أي يمكننا القول أنَّ الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والعقوبات التأديبية، تشترك في الخضوع لمبدأ الشرعية، ويترتب على ذلك: عدم جواز فرض أي إجراء احتياطي تأديبي، أو عقوبة تأديبية، بدون نص يقرر ذلك.

كما تتفق الإجراءات الاحتياطية للتأديب والعقوبات التأديبية، في أنهما يتعلقان بالتأديب وجوداً وعدماً. فالإجراءات الاحتياطية مقررة لضمان سلامة إجراءات التأديب، وصولاً إلى الغاية دون التأثير عليها، أو لمنع الموظف المتهم من الإفلات من العقاب. كما أنَّ العقوبات التأديبية، مقررة لضمان فاعلية التأديب وتحقيق غايته، وكلاهما يثار بمناسبة وجود خطأ وظيفي. إضافة إلى ذلك: فكلتا العقوبتان، تترك تأثيراً مادياً ونفسياً على من فرضت عليه.

وهناك تداخل وتشابه مع بعض المفاهيم الأخرى، كالتشابه بين الوقف الاحتياطي للتأديب، والوقف الجزائي للتأديب، الذي تنص عليه بعض التشريعات الوظيفية[1]. فكلاهما إبعاد للموظف عن العمل. ويترتب عليهما أيضاً، التأثير على راتب العامل الموقوف، وعلى كافة

[1] ورد النص على الوقف الجزائي للتأديب، في القانون الفرنسي بالمادة /66/ من قانون 13 يوليو لعام 1983، الخاص بالموظفين في فرنسا. وفي القانون المصري ورد النص عليه في المادة /80/ من القانون رقم 47 لعام 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، وكذلك بنص المادة 82 من قانون العاملين في القطاع العام رقم 48 لعام 1978. أمّا في التشريع السوري فلا وجود لهذه العقوبة الجزائية التأديبية ولم ترد بقائمة العقوبات التأديبية.

استحقاقاته. وهناك تشابه أيضاً ما بين الوقف الاحتياطي للتأديب، والعقوبات التبعية المفروضة بنص القانون، إذ يترتب على كليهما خطر الترقية لفترة مؤقتة[1]، كأثر لهما.

وبعد هذه الاستفاضة في سرد نقاط التشابه بين المفهومين "الإجراءات الاحتياطية للتأديب والعقوبات التأديبية"، فما هي نقاط الاختلاف للتمييز بينهما ومعرفة كل مفهوم منهما إلى أي مصطلح ينتمي؟، فهذا ما سنوضحه كالتالي:

ب- أوجه الاختلاف بين الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والعقوبات التأديبية[2]:

هناك مجموعة من أوجه الاختلاف ما بين الإجراءات الاحتياطية للتأديب والعقوبات التأديبية، يتمثل أهمها بما يلي:

1- الإجراءات الاحتياطية بطبيعتها تدبير وقائي تحفظي وقتي، يزول بزوال أسبابه. أمّا العقوبة التأديبية: فهي إجراء نهائي، لأنها عقوبة. كما أنّ الإجراءات الاحتياطية تُصاحب التأديب وجوداً أو عدماً، ولا يجوز توقيعها قبل أو بعد الانتهاء من التأديب مهما كانت الأسباب. بينما العقوبة التأديبية – ولكونها قرار نهائي – فهي تُتخذ عقب الانتهاء من إجراءات التأديب، لأنها التعبير النهائي لسلطة التأديب، إزاء ما جرى ارتكابه من خطأ وظيفي. كما أنَّ الوقف الجزائي للتأديب يختلف أيضاً عن الوقف الاحتياطي[3].

2- اختلاف الهدف ما بين كلٍ من الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والعقوبة التأديبية. إذ تهدف الإجراءات الاحتياطية إلى تسهيل إجراءات التأديب، وتتوخى: منع استفادة العامل المتهم من مزايا الوظيفة، التي قد لا يستحقها نتيجة خطئه المسلكي. أو تهدف إلى تسهيل إجراءات

---

[1] انظر بصدد ذلك تأثير العقوبات التبعية، نص المادة /87/ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، مع الإشارة إلى أنَّ هذا النظام غير معروف لدى القانون السوري.

[2] للتوسع انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 143 وما بعدها.

[3] وبشأن اختلاف الوقف الجزائي للتأديب عن الوقف الاحتياطي للتأديب المعتبر إحدى صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أنظر:

- د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 213.
- د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص 357.
- د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار المسيرة، عمان، ط1، 1998، ص 222.

التأديب، بإبعاد العامل عن مكان عمله احتياطياً. أمّا العقوبات التأديبية فهي تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص، توخياً إلى تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، وتحقيق الكفاءة الوظيفية.

3- العقوبات التأديبية محددة حصراً، كونها عقوبة نهائية، ومنصوص عليها في قائمة العقوبات التأديبية، بحيث لا يجوز توقيعها على العامل بدون النص عليها. أمّا الإجراءات الاحتياطية للتأديب، فهي غير منصوص عليها بشكل محدد وحصري وشامل، بل أوجبتها صور الإجراءات الاحتياطية، المبعثرة في أكثر من موقع تشريعي وظيفي.

4- العقوبات التأديبية لا يجوز توقيعها لجرم واحد أكثر من مرة واحدة، وفقاً للقواعد العامة لفرض العقوبات لسبب واحد. أمّا الإجراءات الاحتياطية، فيجوز الجمع بينها لسبب واحد[1]، لكونها ليست عقوبات، بل إجراءات احتياطية وقتية، ولم تُذكر مع العقوبات التأديبية المحددة حصراً.

وخلاصة القول: إنَّ الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تختلف عن العقوبات التأديبية من حيث الطبيعة والهدف والأسباب، فلكلٍ منها طبيعته الخاصة، وهدفه المميز له وأسبابه الداعية إليه، وهذا ما جعل الإجراءات الاحتياطية للتأديب تختلف عن العقوبات التأديبية، رغم وجود عدد من أوجه التشابه، التي تؤدي إلى عدم الوضوح والالتباس بين المفهومين بعض الأحيان.

الفرع الثاني: الإجراءات الاحتياطية للتأديب والتدابير الداخلية للإدارة:

التدابير الداخلية للإدارة، هي إجراءات تنظيمية لعمل الإدارة، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتمارسها الإدارة بموجب سلطتها الآمرة على جهازها الإداري، وتتوخى عادة كفالة تنظيم المرفق وفق غايته المنشودة.

ولمعرفة أوجه التمايز والتفريق بين الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والتدابير الداخلية للإدارة، لابدّ لنا من معرفة المقصود بالتدابير الداخلية ومضمونها، ومن ثم المقارنة بينها وبين الإجراءات الاحتياطية للتأديب، لمعرفة أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينهما، حيث أنَّ هناك

[1] فعلى سبيل المثال يجوز الجمع بين صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب ولسبب واحد، كالجمع ما بين الوقف الاحتياطي عن العمل ومنع الترقية أو منع الاستقالة، بل لدى بعض التشريعات يُعتبر الجمع بين أكثر من صورة من صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب لازم وحتمي.

جوانب مشتركة بين المفهومين، تدعو إلى الالتباس والمغالطة، ولابدّ لنا من توضيح هذه الأوجه، لنتمكن بعد ذلك من التمييز بين المفهومين.

لم يرد بالتشريعات الوظيفية المعاصرة، أيّة إشارة إلى تعريفٍ أو تحديدٍ لمفهوم التدابير الداخلية للإدارة، مثلها مثل الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وإن كانت هذه التشريعات قد أشارت بصورة ضمنية لبعض صور التدابير الداخلية، عند معالجتها للقضايا المتعلقة بالعاملين، مثل النقل، والندب، والإعارة[1]. أمّا الفقه: فقد تصدّى لهذه المسألة بصورة خجولة ونادرة، لدى آراء البعض من علمائه، ومن ذلك ما قاله د. سعد أنور سعد قنديل بأنها[2]: "إجراءات إدارية، تُتخذ داخل المرافق العامة، بقصد حسن سير العمل فيها بانتظام واضطراد، وتتمتع السلطة الإدارية في اتخاذها بقدر من السلطة التقديرية". وقال عنها المستشار مصطفى بكير[3]: "هي إجراء تنظيمي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية، بموجب سلطتها التقديرية، بهدف العمل على تحقيق مصلحة المرفق العام، وحسن سيره بانتظام واضطراد، وليس بهدف المعاقبة على المسلك الخاطئ الصادر من الموظف". أمّا الفقيه الفرنسي رفيرو فقد قال عنها[4]: "التدابير الداخلية تمثل المظهر القانوني للحياة الداخلية، لمنظمات القانون العام". وقالت عنها محكمة القضاء الإداري المصرية[5]: "إن التدابير الإدارية الداخلية هي: عبارة عن إجراءات وقائية، ذات طابع إداري، تتخذها السلطة الإدارية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة". ويرى الفقيه بلانتي: أن الحكمة في تقرير التدابير الداخلية للإدارة تتجسد في: أنّها تكفل تنظيم المرفق العام، وتوجهه نحو تحقيق الغرض منه[6].

---

(1) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 145.

(2) د. سعد أنور سعد قنديل: إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، عام 1991، ص 25.

(3) المستشار مصطفى بكير: تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، طبعة عام 1966، ص 334.

(4) انظر:

- Rivero: Les mesures d'ordre intérieur administrative. Paris 1934, P. 380.

(5) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 3105، س 5 قن جلسة 1958/6/19.

(6) انظر:

- Planty "Alain": Trait pratique de la function pablique. Tome II. Paris, P. 997.

والتدابير الداخلية للإدارة: غير محددة حصراً في التشريع، وإن كان الفقه قد أشار إلى أهم صورها، ومن أهم صور التدابير الداخلية للإدارة وأكثرها شيوعاً[1]: لفت النظر، والفصل بغير الطريق التأديبي، والإجراءات التنفيذية، وحرمان العامل من أجره طيلة فترة غيابه، ومذكرات الخدمة التنظيمية، ....الخ.

وبعد هذا التوضيح لمفهوم التدابير الداخلية للإدارة وصورها الدارجة، يمكننا أن نستخلص أهم أوجه الاتفاق مع الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والتي تتمثل[2]:

– وحدة السلطة، التي تُصدر كل من الإجراءات الاحتياطية للتأديب، والتدابير الإدارية الداخلية.

– تطابق طبيعة كل منهما كونهما وسائل تنظيمية، تمارسها الإدارة في مواجهة العاملين لديها، وأنهما لا تُعتبران من العقوبات التأديبية.

– خاصية الأثر الضار لكلا المفهومين على العامل، بحيث أنَّ توافر أيّة صورة، لأي من المفهومين، تُرتب أثراً ضاراً بحق العامل بالدولة، سواء أكان الأثر الضار معنوياً أم مادياً.

إضافة إلى غير ذلك من أوجه التشابه المشترك.

أمّا أوجه الاختلاف، فيتمثل أهمها بما يلي:

– اختلاف السبب المبرر للإجراء أو التدبير، أي: اختلاف الوقائع المادية أو القانونية، التي حملت الإدارة على اتخاذ الإجراء أو التدبير: فسبب اتخاذ أيّة صورة من صور الإجراءات الاحتياطية، يتعلق دائماً بالتأديب وإجراءاته، أمّا التدابير الداخلية للإدارة فالسبب في اتخاذها، لا يتعلق دائماً بالتأديب، وإنما يكون مرجعها غالباً لوقائع مادية أو قانونية، كالتغيُّب عن العمل، أو عدم أداء الأعمال الوظيفية.

– الاختلاف في تحديد الصور لكل من المفهومين: بالرغم من أنَّ المُشرّع لم يحدد صور كل من المفهومين[1]، غير أن الفقه قد سلك سلوكاً آخر. فقد حدد الفقه صور الإجراءات الاحتياطية

---

[1] انظر بصدد ذلك: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية، مرجع سابق، ص 147–148.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 148–149.

للتأديب وأوعزها إلى نصوص محددة في التشريع الوظيفي، على سبيل الحصر بحدها الأعلى، وهي: الوقف الاحتياطي عن العمل، وحظر الترقية، وحظر الاستقالة. أمّا التدابير الداخلية للإدارة، فإن الفقه لم يحصرها، ولم يردها إلى نصوص تشريعية محددة، بسبب تعذر ذلك، لكثرة هذه التدابير الداخلية وتجددها المستمر، حسب الظروف المستجدة التي تقتضيها.

– الإجراءات الاحتياطية للتأديب تخضع لمبدأ الشرعية، الذي يقتضي وجود نص تشريعي يُنظم أحكام كل صورة من صورها. أمّا التدابير الداخلية للإدارة، فهي غير محددة المعالم حصراً، وغير منصوص على أحكامها في التشريع الوظيفي، فهي بذلك لا تخضع لمبدأ الشرعية بالمعنى الدقيق.

وخلاصة القول: أنه بالرغم من التشابه المشترك ما بين الإجراءات الاحتياطية للتأديب وبين التدابير الداخلية للإدارة، إلاّ أنَّ كلا المفهومين يتميّز عن الآخر بشكل واضح، يسمه بخصائص مميزة عن الآخر، ويتجلى مظهره بطبيعة قانونية مميّزة تجعل من السهل التمييز بينهما، ومعرفة آثار كل منهما، وما ينجم عنها في الحياة الوظيفية للعاملين بالدولة.

وبعد أن عالجنا مفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب والإجراءات المشابهة لها، لا بد لنا من تناول الأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

---

[1] د. سعد أنور قنديل: إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة، مرجع سابق، ص 184 وما بعدها.

المبحث الثاني:

الأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب

الأسس التي تقوم عليها الإجراءات الاحتياطية للتأديب: تتمثل بمبررات عملية لتنظيم هذه الإجراءات في العملية التأديبية، وبيان مدى أهميتها. وهذه الأسس، تتعلق بواقع الإجراءات الاحتياطية للتأديب، بمرحلتيها: مرحلة التحقيق، ومرحلة الإحالة إلى المحكمة التأديبية، وعلاقة ذلك بفلسفة العقاب المسلكي. وتقوم هذه الإجراءات على أسس فلسفية، وأخرى عملية، كمبررات لوجودها، ومن ثم تستند إلى نصوص تشريعية، تحكم قواعدها وإجراءاتها.

وقد تحدث الفقه في تبريره للتأديب – وتدخل فيه صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب – بعدّة نظريات فلسفية، استندت في تبريرها للتأديب، على وقائع معيّنة، لمشروعية ممارسة التأديب في النطاق الوظيفي، واتخذته كأساس لممارسته من قبل الإدارة. وهذه الأسس: تقتصر على المجال الزمني، الذي يبدأ بالإحالة إلى التحقيق، وينتهي بانتهاء المحاكمة التأديبية، وذلك تبعاً لكل صورة من صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، التي يتحدد زمنها من خلال أحكامها التي تحدد بدء سريانها ومتى تنتهي.

والإجراءات الاحتياطية للتأديب، تُصاحب التأديب وجوداً وعدماً. فبعضها يُصاحب التأديب منذ مرحلة التحقيق الإداري، وبعضها الآخر يستمر إلى مرحلة المحاكمة، أو قد يبدأ منذ مرحلة المحاكمة. ويبقى سريان هذه الإجراءات إلى حين أن تزول أسباب وجودها، أو إلى أن تنتهي أسباب تواجد صورها، إمّا بانتهاء التحقيق الإداري بغير الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أو إلى حين الانتهاء من المحاكمة في حالة الإحالة إلى المحكمة التأديبية. إضافة إلى ذلك: فإنَّ تلك الإجراءات، لازمة لضمان سلامة التأديب وفاعليته، والوصول إلى هدف فلسفة العقاب[1]، الذي يتوخى الردع العام والخاص بشكل عام.

والإجراءات الاحتياطية للتأديب، لا تستند فقط على الأساس الفلسفي الذي يبرر العملية التأديبية، وإنّما تستند أيضاً إلى مبررات الحاجة العملية في العمل الوظيفي، لضمان استمرار

[1] انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 184.

عمل المرافق العامة بانتظام واضطراد. فهي لازمة في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، كونها تدابير مؤقتة ضرورية وفعّالة، تجعل من إجراءات التأديب الوسيلة المناسبة لاحترام هيبة الدولة، وضمان فاعلية عملها الإداري، بما يساعد، للمحافظة على الأدلة ومنع التأثير عليها، وضمان حقوق الدولة، ومنع التهرب من العقاب التأديبي. وهي لازمة أيضاً كأداة فعّالة في تنفيذ الفلسفة المبتغاة من عملية التأديب، إذ أنَّها تُساعد على الوصول إلى الهدف المنشود.

كما إنَّ الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تستند في جميع صورها، إلى قواعد ونصوص تشريعية، تنظم كل صورة من صورها. فهي تدابير وقائية مؤقتة، تختلف عن باقي التدابير التي تتخذها الإدارة في تنظيم سير المرفق العام.

وأمام ذلك: سنتحدث في هذا المبحث، عن ثلاثة مطالب، تتعلق بالأسس التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وفق التالي:

المطلب الأول: المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية في التأديب.

المطلب الثاني: الأساس الفلسفي للإجراءات الاحتياطية للتأديب.

المطلب الثالث: الأساس التشريعي للإجراءات الاحتياطية، والتكييف القانوني لها.

المطلب الأول:

المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية في التأديب

ضرورة وجود إجراء احتياطي عند التأديب، يُعتبر من المبررات العملية التي تستوجب وجودها لأهميتها العملية في تنظيم عملية التأديب، انطلاقاً من واقع الأمر في مراحل التأديب التي أوجبتها. فهي لازمة لضمان الوصول بالعملية التأديبية إلى الغاية المنشودة، التي تتوخى الفاعلية والكفاءة، بالوصول إلى الحقيقة، وتحقيق فلسفة العقاب التأديبي بصفة عامة.

وللوصول إلى مبررات عملية للإجراءات الاحتياطية للتأديب: لا بدّ لنا من الحديث عن المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية المتعلقة بمرحلة التحقيق الإداري، ومن ثم الحديث عن هذه المبررات بمرحلة المحاكمة التأديبية، والحديث أخيراً عن المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية للتأديب المتعلقة بفلسفة العقاب التأديبي. حيث نكون بهذه الإحاطة قد توصلنا إلى توضيحٍ شاملٍ وكافٍ لمسألة المبررات العملية التي تستوجب فرض الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وبيان آثارها في العملية التأديبية.

الفرع الأول: المبررات العملية للإجراءات الاحتياطية في مرحلة التحقيق[1]:

الإطار الزمني لمرحلة التحقيق الإداري، يبدأ بصدور قرار الإحالة إلى التحقيق من قبل السلطة المختصة، وينتهي بانتهاء مرحلة التحقيق بصدور قرار التصرف بالتحقيق، الذي يأخذ عدّة أشكال متعارف عليها. فقد يكون بحفظ التحقيق، إذا تبيّن من التحقيق البراءة، أو عدم المسؤولية لعدم كفاية الأدلة بحق العامل المتهم، أو الاكتفاء بعقوبة مسلكية خفيفة أو ما يُسمى بالجزاء الإداري، عندما يتبيّن من التحقيق أن الجرم بسيط، ولا يرقى إلى مستوى من الجسامة يوجب إحالة العامل إلى المحاكمة المسلكية، أو تتم إحالة الموضوع إلى المحاكمة التأديبية، فيما لو أظهر التحقيق ضرورة اتخاذ مثل هذا الإجراء.

---

[1] انظر بصدد ذلك: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 178-180.

ومرحلة التحقيق: هي من المراحل الأولى للملاحقة التأديبية، تُتخذ خلالها مجموعة من الإجراءات في مواجهة العامل المتهم، التي تهدف إلى تحديد معالم الجرم المسلكي، والوصول إلى الحقيقة، من خلال تحديد الأدلة والمسؤول عن الجرم[1]. حيث أنَّ تواجد العامل في مكان العمل قد يُعيق التحقيق ويعرقله، من خلال ممارساته بالتأثير على الشهود، أو التلاعب بالأدلة، أو محاولة إخفائها أو طمسها، مما يستدعي ويبرر إبعاد السلطة المختصة للعامل، عن مكان عمله، تلافياً لما ينجم عن وجوده من تأثير يُعيق التحقيق، ويؤثر على معرفة الحقائق، ويستدعي وقف العامل احتياطياً عن العمل.

هذا: ويستند النص على الوقف الاحتياطي عن العمل، وإبعاد العامل عن مكان عمله: إلى مبررات عملية، كإجراء احتياطي مؤقت، تطال الحياة الوظيفية للعامل المتهم. فالحياة الوظيفية للعاملين بالدولة، خاصة التي تأخذ بنظام الوظيفة الدائمة – كما هو عليه الحال في كل من فرنسا ومصر وسوريا – ينشئ لدى الموظفين روابط شخصية متينة، بسبب الاختلاط الدائم، وقد تمتد هذه العلاقات إلى خارج نطاق العمل، مما قد يكون لها تأثيراً سلبياً على سلطة التحقيق من جانب، وعلى العامل المتهم من جانب آخر[2]، لما لها من مظاهر التقارب والوئام، التي لا بدّ لها من تأثير سلبي يُعيق الوصول إلى الحقيقة، ومن ثم ضياع العدالة وتأثر فاعلية التحقيق.

لذلك: يُعتبر الوقف الاحتياطي عن العمل، من امتيازات الإدارة، التي اعترفت بها كافة تشريعات العالم[3]. بل إنَّ مجلس الدولة الفرنسي: قد اعترف للإدارة بهذا

---

[1] اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 73.

– د. عبد العظيم عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، ط أولى، القاهرة، دار النهضة العربية، 2000، ص 497.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب. دار النهضة العربية، ط 1995، ص 369.

[3] انظر المادة /5/آ/ من قانون المحاكم المسلكية للعاملين بالدولة، رقم /7/ لعام 1990 التي تنص على كف اليد "الوقف الاحتياطي عن العمل".

الإجراء دون الحاجة إلى نص يقرره[1]. لذلك: فإنَّ وقف الموظف احتياطياً عن العمل، هو حق طبيعي للجهة الإدارية لدى مختلف التشريعات الراهنة[2].

الفرع الثاني: المبررات المتعلقة بمرحلة المحاكمة التأديبية:

بعدما ينتهي التحقيق الإداري من عمله، وبعد تصرف الإدارة بالتحقيق بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية، تبدأ مرحلة المحاكمة التأديبية، بصدور قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية. ولا شك لا تلجأ الإدارة بإحالة العامل المتهم إلى المحاكمة المسلكية، ما لم يكن هناك اتهام جدّي بارتكاب جرم مسلكي، وهذا يعني أنَّ فترة المحاكمة: تُعد فترة ريبة وشك قويين بالنسبة للعامل المحال، مما يستوجب أن تتخذ الإدارة ضده عدد من الإجراءات الاحتياطية اللازمة، وبشكل خاص ما يتعلق منها بحظر الترقية، ومن ثم تأجيل قبول استقالته، ريثما يُبت بوضعه، ووقفه احتياطياً عن العمل منذ مرحلة التحقيق.

وحظر ترقية العامل المتهم المحال إلى المحاكمة المسلكية، يقوم على عدة مبررات عملية، يقتضيها الواقع العملي لتسيير الوظيفة العامة، فالترقية إلى درجة أو مرتبة أعلى، هي في حقيقة الأمر، تحمل معاني التقدير والتكريم والثواب، وبالتالي تفترض قيام العامل بأعباء عمله على أتمّ وجه وأكمل إنجاز، وعلى نحو يستوجب التقدير والثواب، مما يتعارض مع وضع العامل المتهم، الذي يشوب وضعه معنى الشك والريبة، باتهامه باقتراف المخالفات المسلكية، حيث لا تستقيم معه ترقية العامل المتهم إلى مكانة أعلى في السلّم الوظيفي أو الاستفادة من مزايا هذه الترقية.

وأمام هذه المبررات العملية، يتوجب ألاّ تتم ترقية العامل المحال للتأديب، حتى لا تكون ترقيته مدعاة للتأثير السلبي على أداء العمل، ولكي لا تؤدي إلى زعزعة الثقة في النظام الوظيفي والمبادئ التي يقوم عليها، سيما أنَّ إجراءات محاكمته لازالت

---

[1] انظر بصدد ذلك: د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 155.
– وانظر أيضاً د. عمرو فؤاد بركات: الوقف الاحتياطي عن العمل، مرجع سابق، ص 10.

[2] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام. مرجع سابق، ص 205.

قائمة، كما أنَّ أثر الجرم المنسوب إليه، لازال عالقاً في أذهان الوسط المحيط به من الناس. كما أنَّ ترقية العامل المحال إلى المحاكمة المسلكية يفترض المساواة في الترقية ما بين العامل المُجد والعامل المتهم، وهذا الأمر لا يستقيم مع معنى العدالة والثواب، ويُجافي مبدأ الثواب والعقاب، وينعكس سلباً على حسن سير المرافق العامة[1].

أمّا المبررات العملية لحظر الاستقالة فلها تفنيد آخر، حيث أنَّ الاستقالة بالأصل حق من حقوق العامل بالدولة، يتولد من حقه في اختيار عمله المرغوب والمناسب متى شاء[2]. غير أنَّ المُشرّع قد يتدخل، ويضع قيداً على حق العامل بالاستقالة، بغية الحفاظ على استمرار سير المرفق العام بانتظام[3]. والتبرير العملي لحظر قبول الاستقالة: يكمن في عدم التأثير على مبدأ فصل السلطات، عندما يتم قبول الاستقالة، وتُعطل السلطة التنفيذية صلاحية السلطة القضائية بقبولها الاستقالة، وتضع الموظف خارج نطاق المساءلة المسلكية، لكونه لم يعد موظفاً يخضع للمساءلة المسلكية بعد قبول استقالته. إضافة إلى ذلك: فإنَّ حظر قبول الاستقالة، يمنع تهرب العامل من توقيع العقوبة المسلكية عليه نتيجة خطئه.

وبذلك: فإنَّ حظر الاستقالة، يمكّن السلطة التأديبية من متابعة العامل المحال إلى المحاكمة المسلكية، وتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة، عقاباً على ما اقترفه من جرم مسلكي، كون العقوبات المسلكية المسموح بتوقيعها بعد ترك العمل، لا تتناسب مع الجرم المرتكب في الكثير من الأحيان.

الفرع الثالث: المبررات العملية المتعلقة بفلسفة التأديب:

لم يكن التأديب في الوظيفة العامة بنظر الفقهاء غاية بذاته، وإنَّما هو وسيلة تلجأ إليها الإدارة، للوصول بالأداء الوظيفي إلى الهدف الأسمى، بما يمثله من ردع عام وخاص. وهذا ما دعا المُشرّع الوظيفي إلى اتخاذ الوسائل والإجراءات التي ترتقي

---

[1] د. نعيم عطية: نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية المصرية، ع، س، 11، ص 77.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب. مرجع سابق، ص 387.

[3] انظر نص المادة /97/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لعام 1978.

بالتأديب إلى الفاعلية والضمان، وعلى رأس هذه الوسائل: الإجراءات الاحتياطية بأشكالها المتعارف عليها، حيث تأخذ الإجراءات الاحتياطية دوراً هاماً في تحقيق أهداف التأديب، وإنجاز اعتباراته التي شُرّع من أجلها.

ومن الناحية الفلسفية: فإنَّ التأديب يقوم عادة على توفير ركيزتين أساسيتين هما عماد العملية التأديبية الناجحة، أولهما ركيزة الفاعلية، وثانيهما ركيزة الضمان. وبصورة أوضح: الموازنة بين الركيزتين، أي: بين فاعلية الإدارة من خلال سلطتها في مواجهة العامل، بما تملكه من فرض إجراءات تتوخى سير المرفق العام بانتظام وتحقيق المصلحة العامة، وبين ركيزة الضمان وما يوفره التشريع من قواعد وإجراءات وقيود على عمل الإدارة، بما يكفل مواجهة سلطة التأديب، ويمنع تعسفها وسيطرتها المُطلقة على العملية التأديبية[1].

والتأديب عادة يهدف وفقاً لمضمونه الفلسفي إلى ضمان أداء العمل الوظيفي، وقيام العامل بالتزاماته المعهودة على الوجه السليم والمشروع. فهناك واجبات والتزامات. وهناك أيضاً محظورات معروفة للعامل أثناء قيامه بعمله، وفي حال تجاوزها، فإن العامل يقترف خطأً مسلكياً يوجب مساءلته عليه. وهذا ما يوجب وضع ضوابط ومسارب، تكفل تسيير إجراءات العمل والتأديب، لكي يبقى السلوك الوظيفي سليماً وبعيداً عن الخطأ المسلكي، ذلك أن الخطأ الذي يوجب التأديب، بما في ذلك إجراءاته الاحتياطية بأشكالها المعهودة، ومن ثم يوجب بعد ذلك العقاب اللازم. وبذلك تكون العملية التأديبية قد وازنت بين الفاعلية والضمان، التي قد تظهر أشكالها بعض الأحيان، في تغليب ركيزة على الأخرى، حسب القواعد والفلسفات الدارجة، التي تأخذ بها الدول، عند النص على قواعد التأديب.

ومن هنا: فإنَّ تنظيم التأديب على الوجه الذي يحقق هدفه، ويرقى بمستوى الأداء الوظيفي، يستوجب وضع ضوابط وإجراءات، تكفل سير العملية التأديبية سيراً سليماً، باتجاه الهدف المنشود، حيث تتحقق فاعلية الإدارة في مواجهة العامل المتهم

---

[1] د. مغاوري شاهين: القرار التأديبي ورقابته القضائية. مرجع سابق، ص 20.

وغيره، إضافة إلى وجود ضوابط وإجراءات، تكفل العدالة والمساواة والثقة بالإدارة لدى العاملين، كما أنَّ الخلل بعملية التوازن هذه للوصول إلى الهدف، قد يؤثر على العملية التأديبية، وبالتالي لا تتحقق الفلسفة الصحيحة التي يقوم عليها التأديب، ذلك أن عملية التأديب وفلسفتها تكمن في فهم مقولة أن التأديب شُرّع لضمان أداء الالتزامات الوظيفية على الوجه المطلوب، بما تنطوي عليه عملية المساءلة من ردع عام وخاص[1]. ذلك الردع الذي يتحقق بصفة أساسية بالشعور، أي: شعور المتهم وغيره من العاملين، أن هناك تدابير وقائية احتياطية، تؤثر على الوضع الوظيفي أثناء التأديب، تُصاحب التحقيق أو المحاكمة. بما يُصاحب ذلك من تأثير نفسي معنوي ومادي حين توقيع تلك الإجراءات، ولن يفلت منها العامل المخطئ دون تأثير.

[1] للتوسع انظر: د. محمد نور فرحات، الفكر القانوني والواقع الاجتماعي، دار الثقافة للطباعة والنشر، طبعة 1981، ص 5 وما بعدها.

المطلب الثاني:

الأساس الفلسفي للإجراءات الاحتياطية في التأديب

الإجراءات الاحتياطية للتأديب، هي إجراءات وتدابير وقائية تحفظية مؤقتة، تفرضها السلطة المختصة بالتأديب على العامل المتهم. خلال فترة المساءلة التأديبية، وتكون عادة مصاحبة للتحقيق الرئاسي أو المحاكمة التأديبية، وغير سابقة للتحقيق أو بعد المحاكمة. ويترتب على فرض هذه الإجراءات: أضرار معنوية، وأحياناً مادية، في حق العامل المحال إلى الملاحقة المسلكية. وهي بالأصل تتعارض مع القاعدة الأصولية، التي تفترض البراءة بالإنسان من كل ذنب، إلى أن تثبت إدانته نتيجة محاكمة قانونية عادلة.

ومن الملاحظ أنَّ التشريع لم يتطرق إلى الأسس التي تقوم عليها تلك الإجراءات، وإنَّما ورد الحديث عنها لدى فقه القانون العام، الذي اكتفى بتناول الأساس الفلسفي الذي يبرر اللجوء إليها. وبما أنَّ الإجراءات الاحتياطية هي أحد المواضيع الإجرائية للتأديب، فإنَّ الأسس الفلسفية التي تحدث عنها العلماء في التأديب، صالحة للاستناد عليها كأساس للإجراءات الاحتياطية، كون ما ينطبق على الأصل – وهو التأديب – كأساس، ينطبق على الفرع. وهذا ما سنتحدث عنه في صدد الحديث عن الأساس الفلسفي للإجراءات الاحتياطية للتأديب.

لم توضع نظريات فلسفية خاصة لتبرير فرض الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أو حتى لتبرير المساءلة المسلكية في نطاق الوظيفة العامة. غير أنَّ الفقه حاول بلورة وتفنيد بعض النظريات المتداولة، لكي تكون سنداً فلسفياً ملائماً للتأديب، بما في ذلك تطويعها لتلائم التوافق مع مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، باعتباره فرعاً من أفرع التأديب في الوظيفة العامة.

ولعلّ النظريات التي قال بها الفقه في هذا المجال، قد تطورت منذ بدايتها حتى وقتنا الراهن، وفق مفاهيم فلسفية، اتصفت بالتطور والمرونة، إلى أن استقرت بواقعها الحالي الراهن. فقد بدأت هذه النظريات وتطورت، بدءاً بالنظرية السيادية، ثم النظرية العِقدية، وأخيراً النظرية التنظيمية، حيث سنتحدث عن ذلك تباعاً وفق الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: النظرية السيادية في تبرير سلطة التأديب

هذه النظرية الفلسفية لتبرير سلطة التأديب، من النظريات الأولى التي خاضت، في هذا المجال، وهي من أقدم النظريات التي تحدثت عن سلطة العقاب التأديبي. وكان يُطلق على هذه النظرية: تسمية "نظرية السلطة الآمرة للدولة[1]". وقد قال بهذه النظرية: العلّامة الفرنسي "دوغت"، حيث قال[2]: "إن العقاب التأديبي هو في حقيقته عقاب جنائي، يستند في توقيعه إلى سلطة الدولة الآمرة، وذلك أسوة بالعقاب الجزائي، وإنَّ العقاب سواءٌ أكان تأديبياً أو جزائياً، يُعد تكملة ضرورية لمبدأ سيادة الدولة. فالعقاب التأديبي: يُعد دفاعاً عن كيان الوظيفة العامة، وهو أحد عناصر المجتمع، والعقاب الجزائي يُعد دفاعاً عن المجتمع، ومنع حدوث الجريمة"[3].

وهذه النظرية تبرر حق الدولة في توقيع العقاب التأديبي، استناداً إلى مبدأ سيادة الدولة على الجميع، وبذلك: تربط بين سيادة الدولة، وحق العقاب التأديبي[4]. وقد راجت هذه النظرية في بدايات القرن التاسع عشر، ثم خبا نورها بسبب ما لاقته من انتقادات أدت إلى هجرها كليّة، ليسطع ضوء نظريات جديدة بعدها، راجت لمرحلة من الزمن. ولعلّ أهم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية: أنَّ هذه النظرية تفترض التطابق التام بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجزائية، مع أنَّ الواقع غير ذلك. فلكل من العقوبتين خصائص وسمات مميّزة. وكذلك الأهداف والطبيعة المكوّنة لكلٍ منهما، هي

---

(1) انظر: د. حمدي عبد اللاة أحمد: المركز القانوني للعاملين بالقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1994، ص 118.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 157.

– د. حمدي عبد اللاة أحمد: المركز القانوني للعاملين بالقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، مرجع سابق، ص 157-158.

(3) د. حمدي عبد اللاة أحمد: المركز القانوني للعاملين بالقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، مرجع سابق، ص 118.

وانظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2253، جلسة 1987/1/31.

(4) انظر: د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها.

الأخرى متمايزة. إضافة إلى أنَّ السلطة التي تفرض العقوبة، هي أيضاً مختلفة. وهناك العديد من نقاط الاختلاف بين العقوبتين، بالرغم من وجود بعض نقاط التشابه[1].

الفرع الثاني: النظرية العقدية:

جاءت النظرية العقدية لتبرر طبيعة رابطة الموظف بالوظيفة العامة، حيث تبنىّ بدايةً الفقه الحقوقي الفرنسي هذه النظرية، متأثراً بالنظريات المدنية، التي تقول: إنَّ الموظف يرتبط بالدولة بعقد من عقود القانون الخاص. وأساس هذه العلاقة لديهم مركز تعاقدي، يختلف نوع العقد فيه باختلاف نوع العمل المطلوب[2]، وإنَّ العقوبة التأديبية هي جزاء مدني[3]، والسلطة التأديبية على الموظف العام، تُستمد من العقد الذي يربطه بالدولة. وهذا يعني أنَّ العقد الذي يربط الموظف بالدولة، هو الأساس الذي تستند إليه الدولة، في مباشرة سلطتها التأديبية، وتخضع هذه العلاقة لقواعد القانون المدني، التي تحدد حقوق وواجبات كل من الدولة والعامل لديها. وقد ساد الاعتقاد بهذه

---

[1] للتوسع حول اختلاف العقوبة التأديبية عن العقوبة الجزائية، انظر:

– د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 309–314.

– د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 60–73.

– د. عزيزة الشريف: النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1988، ص 232.

– د. عبد العظيم عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 153–154.

[2] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1991، ص 473.

– د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص 538.

– د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 364.

– د. محمد الحسين؛ د. مهند نوح: القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2011–2012، ص 16.

– ومن الفقه الفرنسي، انظر:

– Chapus R. Droit administrative general, Delta, Paris, 1995, T1. P. 56.

[3] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 299.

النظريــة حتــى منتصــف القـرن التاســع عشــر، ولا تـزال تجـد نوعـاً مـن الـرواج، لـدى النظـام الأنكلوسكسوني للوظيفة العامة[1].

وهناك جانب من أنصار هذه النظرية، استندوا إلى مفهوم جديد للنظرية العقدية، حيث أرجعوا العلاقة بين الموظف العام والدولة، إلى عقد من عقود القانون العام[2]. ويرى أنصار هذا الاتجاه، أنَّ سلطة التأديب تستمد من عقد القانون العام، الذي يربطه بها، والذي يهدف إلى حسن سير المرفق العام، وإنَّ أي خلل بسير المرفق العام، من قبِل العامل بالدولة، يُعرّضه للمساءلة المسلكية. وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاتجاه إلى عهد قريب، وهدفه من ذلك حرمان العاملين المضربين من ضمانات التأديب[3].

وهناك جانب آخر من أنصار النظرية العقدية، يرى أنَّ العقاب التأديبي يختلف عن العقاب الجزائي، لأن العقاب التأديبي لا يستند إلى سلطة الدولة الآمرة كالعقاب الجزائي. ويقولون إنَّ الدولة ليست وحدها من يملك سلطة التأديب، فهناك هيئات وأشخاص لهم هذا الحق، كالمؤسسات، والجمعيات، والشركات الخاصة، والأفراد من خارج الوظيفة العامة، كرب العمل، وكالأب بالنسبة لأبنائه.

---

[1] د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، جـ 2، منشورات جامعة حلب مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط. 1990، ص 27.

[2] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 299–300.

د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 475.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادىء وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 365.

د. شريف يوسف حلمي خاطر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 192.

د. محمد الحسين؛ د. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

د. بكر قباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 540.

[3] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 300.

– انظر أيضاً:

- C, E, 7-8-1909, Winkell, Rec, P. 826.

ويأخذ بهذا الاتجاه: الفقيه "جلنك"[1]. وبرأيه: أنَّ تأديب الموظفين، يستمد سنده من "عقد الخدمة العامة"، الذي يربط الموظف بالدولة. وللدولة أن تُطالب الموظف بأداء واجبات الوظيفة، وفي حال عدم تجاوبه معها، فلها الحق في معاقبته بما يُناسب من إجراء.

هذا وقد انتقد الفقيه "دوجي" رأي "جلنك"، وقال: "إنّه لا يتصور أن تكون للدولة سلطة غير سلطتها الآمرة"، وبرأيه: "أنَّ هذا الرأي لا يُفسر تحوّل العقاب التأديبي واتجاهه إلى التماثل مع العقاب الجزائي[2].

وأخيراً: لم يعد مقبولاً رد سلطة التأديب إلى أساس عقدي، أيّاً كان نوع هذا العقد، ولم تعد تجدي الطروحات العقدية التجميلية، التي طرحها بعض الفقه، عقب شيوع الآراء الفقهية التي رأت أن مركز الموظف التنظيمي واللائحي يتعارض مع أي فلسفة عقدية لتبرير سلطة الدولة التأديبية. وأخذت الانتقادات الموجهة إلى هذه النظرية تتعاظم وتتوسع، مما أدى إلى تدمير أسسها، وزعزعة بنيانها، لتولد نظرية جديدة، ارتكزت على المركز التنظيمي للموظف العام كأساس للفلسفة التأديبية، وبالتالي كأساس فلسفي للإجراءات الاحتياطية. ولعلّ أهم الانتقادات الموجهة للنظرية العقدية يتمثل بما يلي[3]:

---

[1] عرض رأي جلنك بهذا الشأن، الفقيه دوجي، في مطولة القانون الدستوري، باريس، طبعة أولى 1930، ج 3، ص 281-283. مُشار إلى ذلك لدى: د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 300.

[2] DUGUIT (Léon). Traité de droit constitutionnel, Paris. 3e edition. 1930. Tome III. PP. 282-283.

[3] انظر بشأن الانتقادات الموجهة للنظرية العقدية:

- د. عبد الله طلبة: مبادىء القانون الإداري، جـ 2، مرجع سابق، ص 30-31.
- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 66-73.
- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 162-163.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 21.
- د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 40.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة إخوان مورافيلي، ط 1982، ص 25 وما بعدها.
- انظر:

- M. M. Legal "Alfred" et Breth Dela Gressaye: Le poavoir disciplinaire dans les institation privés. 1930. P. 17.

1- إن العناصر الشكلية للعقد غير متوافرة في العلاقة التي تنشأ بين الدولة وعمالها. ذلك أنّ إبرام عقود القانون العام، وفق النظرية العقدية يتطلب التقاء إرادتين متساويتين عن طريق الإيجاب والقبول. وهذا الأمر لا يتوافر عادة بين الدولة وعمالها، حيث لا وجود لالتقاء إرادتين، ولا وجود للتساوي بينهما، كما هو الحال في عقود القانون الخاص.

2- عقود القانون الخاص تقوم على مبدأ الإيجاب والقبول، وعلى مبدأ العقد شريعة المتعاقدين. وهذا المبدأ لا وجود له في العلاقة التي تربط العامل بالوظيفة العامة. فالدولة لها سلطة تعديل وتغيير المراكز القانونية للعاملين، وفق المصلحة العامة، ودون الحصول على موافقة العاملين لديها.

3- منطق النظرية العقدية لتبرير سلطة التأديب، يتعارض مع ما هو مستقر عليه في تكييف العلاقة بين الدولة وعمالها، كون العلاقة ما بين الدولة وعمالها هي: علاقة تنظيمية لائحية.

الفرع الثالث: النظرية التنظيمية:

ظهرت النظرية التنظيمية، لتبرير سلطة العقاب التأديبي، إثر الانتقادات الشديدة التي وُجّهت إلى النظرية العقدية، بشأن ما ارتكزت عليه من مبادئ وأسس، لتبرير سلطة الدولة في العقاب. وظهرت مرحلة تحوّل عن الأساس التعاقدي بظهور فكرة (المؤسسة)، التي بدأت تنتشر، عقب الأفكار التي نادى بها عام 1938، كل من الفقيهين: M. M. legalet. Bréthe de grassaye، حيث انتقدا النظرية العقدية كأساس لتبرير سلطة العقاب التأديبي، لعدم جدواها[1]. وقالا بأنَّ هناك روابط والتزامات جديدة، يكون بمقتضاها العامل ملتزماً بتحقيق المصلحة العامة، هي غير الالتزام العقدي. وبموجب هذه الالتزامات الجديدة، يتوجب على العامل التضحية بمصلحته الخاصة أمام المصلحة العامة، وعلى ذلك: يكون للإدارة سلطة توقيع العقاب والمساءلة عليه، إذا ما أخلّ بالتزاماته تجاه تحقيق المصلحة العامة للعمل. ونتيجة الأفكار

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 163-164.

الأولية للتحول من الأساس التعاقدي إلى أساس فكرة المؤسسة، فقد ظهر لها مؤيدون وأتباع[1]. ويقول هوريو: – وهو من اتباع هذه النظرية الجديدة –: إنَّ المؤسسة قد وجدت، من أجل تحقيق سلطة منظمة، فيما بين الأعضاء المنتمين لها، وتقوم على افتراض وجود فكرة مادية أو معنوية، مُتفق عليها بين الأعضاء الذين يسعون لتحقيقها، مع مجموعة من القواعد أو المبادئ التي تحكم تصرفاتهم، ووجود جهاز مُنظِم، يشرف على تسيير العمل الجماعي، وتحقيق غرض المؤسسة، وإنَّ هذا الجهاز الذي يشرف على سير العمل، تُسند إليه سلطة العقاب التأديبي. وبذلك يُؤَسس حق الإدارة بالعقاب بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، في تسيير العمل وتحقيق أغراض المؤسسة. وبالتالي: فإنَّ القواعد الموضوعة مسبقاً بموجب القوانين واللوائح التنظيمية، هي التي تحدد عناصر المركز القانوني للموظف العام، وبذلك: فإنَّ المركز القانوني للموظف العام بما في ذلك أصول التأديب وإجراءاته الاحتياطية، إنَّما هي مراكز قانونية موضوعية، بحسبان أنَّ المراكز القانونية الناجمة عن القوانين واللوائح، تتسم بهذه الصفة. ولهذا فإن المركز القانوني للموظف، ليس مركزاً شخصياً أو ذاتياً ناجماً إثر عقد مُبرم بينه وبين الدولة[2]، وإنّما هو علاقة تنظيمية لائحية.

وتجب الإشارة إلى أنه رغم إقرار المُشرّع لدى بعض الدول كفرنسا ومصر بالوضع التنظيمي لعلاقة الموظف بالدولة، فإنَّ المُشرّع السوري – بموجب قوانين التوظيف لديه – لم يتطرق بشكل صريح إلى هذا التكييف القانوني، مع أنَّ القضاء الإداري في مجلس الدولة، قد قرر في أكثر من مناسبة: أنَّ الرابطة الوظيفية التي تربط العاملين بالدولة مع الإدارة، هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح الناظمة[3].

---

(1) HAURIOV "MAVRICE": "La théorie de I'institation et de la fonction' "essi de uitalisme social'.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 713 وما بعدها.

– د. بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 541.

– د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 366.

– د. محمد الحسين؛ د. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 18.

(3) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 209، في الطعن رقم 757 لعام 1984، مجموعة المبادئ القانونية =

ولهذا، فقد بدأ الفقهاء الفرنسيون، يرون أنَّ السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام، تستند إلى مركز الموظف، باعتباره مركزاً نظامياً ولائحياً، يوجب على العامل لدى الإدارة، التزامات محددة. كما يرون: أنَّ القانون التأديبي ليس قانوناً متميزاً عن القانون الإداري، بل هو جزء منه، والسلطة التأديبية هي الأخرى فرع من فروع السلطة الرئاسية[1]. كما يرى الفقيه "دوجي": أنَّ المرفق العام هو عبارة عن كل نشاط لازم لتحقيق وتأكيد التضامن الاجتماعي، وإنَّ هذا النشاط يجب ممارسته وتنظيمه والإشراف عليه بواسطة الحكام.

ونحن بدورنا نرى: أنَّ سلطة التأديب تستند إلى مركز الموظف العام، باعتباره مركزاً لائحياً، يفرض عليه الالتزام، وعدم الإخلال بواجبات العمل. ولا نرى أنَّ السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية، بل نرى أنَّ نظام التأديب قد تطور، بحيث أصبحت السلطة التأديبية المختصة في مجال العقوبات الجسيمة، من صلاحية واختصاص محاكم تأديبية، أو مجالس التأديب الخاصة، بحيث يقتصر دور السلطة الرئاسية، على توجيه الاتهام في الجرائم الجسيمة، والبت في الجرائم البسيطة حصراً.

ولهذا، فإننا نرى: أنَّ النظرية التنظيمية، تستند على فكرة المرفق العام، الذي يحقق المصلحة العامة، والذي يخضع في تنظيمه إلى القوانين واللوائح الناظمة[2]. وإنَّ فكرة المرفق العام، تقتضي في حال الإخلال في تسييره بانتظام واضطراد وفقاً للصالح العام، مبرراً لسلطة

=

التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، عام 1984، ص 569.

– وقرارها رقم 2/208، في الطعن 2543 لعام 2004، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، للسنوات 2001–2004، ص 467.

– وانظر أيضاً: قرار المحكمة الإدارية العليا /1984/757/209، م 161، ص 569، مها يني، 8575 ج 3، وقرارها رقم 28 لعام 1962، ص 289 م 240، مها يني، 8577 ج 3.

[1] DUEZ (PAUL) ET DEBEYRE (GUY): TRAITE DE DROIT ADMINISTARTIF, PARIS, 1952, P. 676.

- Planty, OP, Cit, P, 314.

- Dueset Debeyre, OP, Cit, p, 676.

[2] د. مصطفى عفيفي؛ د. بدرية الجاسر صالح: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، مطبعة حسان، 1982، ص 30 وما بعدها.

– د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، عين شمس، عام 1986، ص 28.

العقاب التأديبي. كما تُعد أيضاً الأساس للقانون الإداري، إذ أنَّ تطبيق هذا القانون، يَظهر وجوداً وعدماً مع فكرة المرفق العام، بما في ذلك أيضاً القانون التأديبي وفروعه، التي تشمل معها الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

هذا، وقد أخذ بهذه النظرية، التشريع الفرنسي الصادر في الرابع من شباط عام 1959، منذ ذلك التاريخ، في المادة الخامسة منه، كما أخذت بها التشريعات الوظيفية العربية[1]. فالقانون المصري الحالي رقم 47 لعام 1978، في مادته /76/ يقول[2]: "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين، تحقيقاً للمصلحة العامة، طبقاً للقواعد واللوائح والنظم المعمول بها....".

وهذا الموقف من النظرية التنظيمية قد أيده كل من الفقه والقضاء في العديد من الدول: ففي الفقه العربي فقد استقر الرأي الغالب، على اعتماد النظرية التنظيمية، لتكييف العلاقة بين الموظف والدولة[3]، وتم هجر النظريات العقدية والنظرية السيادية، وبات مستقراً أنَّ الموظف في الدولة على علاقة تنظيمية بعمله، وأنه يشغل مركزاً قانونياً عاماً تحكمه القوانين واللوائح، وأنه يحق للسلطة المختصة أن تُعدّل وتغيير في هذا المركز، متى تريد ودون موافقة العامل، ما دام الصالح العام هو غاية التغيير والتعديل.

---

[1] انظر: قانون الخدمة المدنية الكويتي، رقم 15 لعام 1979، المادة /11/ منه.

[2] د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 320.

[3] من أنصار هذا الرأي كل من الفقهاء:

– د. محمد مير غني خيري: مبادىء القانون الإداري المغربي، ط 2، 1982، ص 319 وما بعدها.

– د. محمد عصفور: التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة متعمقة في التأديب، 1972، ص 41، 98، 104.

– د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 41 وما بعدها.

– د. محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، طبعة 1986، ص 13.

– د. خالد سمارة الزعبي: القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية الأردنية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 1993، ص 191.

– د. عصام أحمد عجيله؛ د. رفعت عبد الوهاب؛ د. أحمد شرف الدين: القانون الإداري اليمني، صنعاء الطبعة الثالثة، 1988، ص 438.

– د. عبد الله طلبة: مبادىء القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 31–34.

وفي الفقه الفرنسي، فقد ظهرت الآراء المؤيدة لهذه النظرية، لدى العديد من الفقهاء الفرنسيين. فقد أكد العميد "ديجي Déguit" في العديد من مؤلفاته هذا المبدأ، وكذلك العميد "هوريو" أخذ بهذا النهج[1].

أمّا الاجتهاد القضائي: فهو الآخر قد أيَّد النظرية التنظيمية منذ نشأتها. فقد أيدها مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه[2]، أمّا القضاء العربي، فهو الآخر قد أخذ بالنظرية التنظيمية لعلاقة الموظف بالدولة، وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية بحكمها الصادر في 1957/6/29، حيث تقول: "إنَّ علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام، يجوز تغييره وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، لحسن سير تلك المرافق..."[3].

كما أنَّ القضاء الإداري السوري هو الآخر أخذ بالنظرية التنظيمية، حيث تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها[4]: "يُعتبر العامل الدائم الخاضع لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، في علاقة تنظيمية مع الجهة العامة، التي يعمل لديها، وليس في علاقة تعاقدية".

ونحن بدورنا، نعتقد أنَّ النظرية التنظيمية، هي الأقرب إلى الصواب والاقناع في تبرير حق الدولة في التأديب، وفي اتخاذها لجميع صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وتستند في ذلك: إلى الضرورة العملية التي تُفرض بموجب القوانين واللوائح الناظمة. غير أنَّ ما يُخشى منه سيطرة جانب الفاعلية على جانب الضمان أثناء عملية التأديب؛ كون العامل بموجب هذه النظرية، لا دور له في العملية التأديبية، وتنفرد فيها السلطة المختصة. وهنا نرى أن تتضمن

---

[1] لمعرفة رأي العميد ديجي والعميد هوريو بهذا الشأن: انظر د. عبد الله طلبة، مبادىء القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 31.

[2] انظر:

- C. E., 28-5-1924, Fontaire, Rec; P. 512.
- C. E., 26-5-1930, Millet, Rec; P. 566.
- C. E., 4-6-1935, Baril, Rec; P. 651.
- C. E., 5-3-1954, Nicoli, Rec; P. 141.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر 1957/6/29، السنة الثانية، ص 1335.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية 1995/386/93، مع 1995، م 141، ص 640، – المهايني، 6035 جـ 2.

القوانين واللوائح الناظمة عدداً مناسباً من الضمانات والإجراءات، التي تكفل للعامل المتهم قدراً كافياً من إمكانية الدفاع عن نفسه، إضافة إلى الضمانات التي تكفل هذا الحق، وخاصة أنَّ بعض الإجراءات الاحتياطية للتأديب، لا تنعكس على العامل فحسب، بل قد تطال أُسرته ووسطه المحيط. ونقترح لذلك أن لا تشمل الإجراءات الاحتياطية الراتب ومتمماته، كونه بالأصل حق مكتسب للعامل وأُسرته معاً.

وحسناً فعل المُشرّع الفرنسي، عندما أقر عدم شمول الإجراءات الاحتياطية في التأديب للأجر والعلاوة الدورية، وقرر ذلك لدوافع إنسانية، وأبقى على الوقف الاحتياطي كصورة وحيدة للإجراءات الاحتياطية النافذة لديه، بحيث وازن بين الفاعلية بإبقائه على الوقف الاحتياطي، وبين الضمان بتقديره للوضع الإنساني والمعيشي لأسرة العامل المُحال للتأديب.

وبعد ما تقدم لا بدن من بيان الأساس التشريعي للإجراءات الاحتياطية للتأديب والتكييف القانوني لها.

المطلب الثالث:

الأساس التشريعي للإجراءات الاحتياطية والتكييف القانوني لها

تُعتبر الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أحد موضوعات الفرع الإجرائي من القانون التأديبي، وتظهر صور تلك الإجراءات بموجب قرارات إدارية إيجابية أو سلبية، وتجمعها سمات مشتركة، تميزها عن غيرها من القواعد الإجرائية المشابهة، ولعلّ على رأس هذه السمات المشتركة: ارتباطها المشترك بالتأديب وجوداً وعدماً، وخضوعها لمبدأ الشرعية الذي يوجب ارتباط وجودها بالنص القانوني، وكذلك الطابع المؤقت لوجودها، ومن ثم الطابع الوقائي التحوطي في سبب فرضها.

وفي حديثنا عن الأساس القانوني للإجراءات الاحتياطية للتأديب، يتوجب علينا في بداية الأمر، معرفة التكييف القانوني لها، ومن ثم الحديث – بعد ذلك – عن أسس الإجراءات الاحتياطية للتأديب في القواعد القانونية، من خلال الحديث عن القوانين الناظمة لصور الإجراءات الاحتياطية المتعارف عليها في بعض التشريعات المهتمة بهذا الشأن. حيث سنُقسم بحثنا بخصوص ذلك وفق الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التكييف القانوني للإجراءات الاحتياطية.

الفرع الثاني: أسس الإجراءات الاحتياطية للتأديب من خلال القواعد القانونية النافذة.

الفرع الأول: التكييف القانوني للإجراءات الاحتياطية للتأديب:

التكييف القانوني لمفهوم معين، يقتضي بيان طبيعته القانونية. والتكييف القانوني للإجراءات الاحتياطية في التأديب، يتطلب منّا معرفة طبيعتها القانونية، حيث تختلف هذه الطبيعة، لدى كل صورة عن غيرها من الصور المتعارف عليها. فهي في الوقف الاحتياطي عن العمل، غيرها لدى تأجيل الترقية، أو حظر الاستقالة.

أولاً: الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي:

يتم الوقف الاحتياطي عن العمل بموجب إجراء قانوني، يصدر من السلطة المختصة، حيث يُعتبر قراراً إدارياً نهائياً، لأنه إفصاح لهذه السلطة، عن إرادتها الملزمة النهائية والمنفردة، بقصد إحداث مركز قانوني، يتمثل في إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً، مع ما يترتب على هذا الإبعاد من آثار قانونية مؤقتة، تمسّ بعض مزايا الوظيفة طيلة فترة الإبعاد، وخاصة ما يتعلق منها بمرتبه، أو ترقيته، أو حظر استقالته. ويُعتبر هذا القرار الذي صدر بالوقف الاحتياطي عن العمل، قرار إداري نهائي، ينتج آثاره بمجرد صدوره، ولا يحتاج إلى تصديق. فقد قالت المحكمة الإدارية العليا السورية[1] بهذا الشأن "إنَّ القرار الإداري: هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإذا اقتصر عملها على مجرد تنبيه الأفراد إلى حكم القانون، فإنَّ تصرفها هذا لا يُعد قراراً إدارياً، بل هو ذو طبيعة تنفيذية، ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، كما أنّه لا يستحدث بذاته أي أثر جديد". كما قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية بنفس المعنى بقولها[2]: "أنَّه ليس يكفي توافر النهائية للقرار الإداري بمجرد صدوره أن يكون صادراً ممن يملكه، بل ينبغي أن يقصد مصدّره الذي يملك إصداره، تحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره، وإلاّ كان بمثابة اقتراح لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي".

والملاحظ أنَّه لا يمنع من كون قرار الوقف الاحتياطي قراراً نهائياً صدوره مؤقتاً، فتأقيت القرار لا يتعارض مع كونه نهائياً، لأن التأقيت ينصب على آثار القرار، لا على مضمونه. فهو ذو أثرٍ حالٍ وفوري[3]، والقصد منه إبعاد العامل المتهم عن مكان العمل، مدة الوقف الاحتياطي عن العمل. والوقف هنا بطبيعته تدبير إداري، وهذا ما اتفق عليه كل من الفقه الفرنسي والمصري والسوري، غير أن أغلب الفقهاء الفرنسيين، لا يرون بالوقف الاحتياطي عن العمل ذا طبيعة

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، في الطعن 48 لعام 1970.

[2] انظر د. عبد الله طلبة: مبادىء القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 231.

[3] انظر:

- Charles Heller: La suspension dans le droit de la function publique, Paris, R. D. P. 1980. P. 445.

تأديبية، ومن ثم لا يستفيد الموظف المعني من الضمانات المقررة للتأديب[1]، على عكس ما هو معمول به لدى الجانب المصري والسوري، وبهذه الطبيعة وهذا التكييف القانوني، تكون قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل، قرارات إدارية نهائية، صادرة عن سلطات إدارية مختصة، وذلك بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، بهدف التأثير بشكل احتياطي مؤقت، على الوضع الوظيفي للعامل المتهم. وهذا ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية[2]، وكذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية عندما أوضحت طبيعة الوقف الاحتياطي بقولها[3]: "قرار الوقف الاحتياطي من السلطة الرئاسية: هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، لأنه إفصاح من الجهة الإدارية المختصة، عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معيّن".

والصفة النهائية لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل، هي أيضاً ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه، بالرغم من كونه قراراً مؤقتاً"[4].

ونحن بدورنا نرى: أنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، إنّما هو قرار إداري نهائي يتعلق بالتأديب وجوداً وعدماً، وبالتالي ضرورة أحقية العامل بالاستفادة من ضمانات التأديب، ذلك أنَّ الوقف لا يصدر قراره إلاّ من سلطة التأديب، ولا يُتخذ إلاّ بشأن عملية تأديبية بوشر بها. إضافة إلى ذلك: فإنَّ الوقف الاحتياطي يمسُّ ولو بصفة مؤقتة المركز القانوني للعامل، وهو أيضاً قرار نهائي صادر عن سلطة التأديب[5].

وهناك تساؤل لا بدّ من توضيحه: هل يُعد الوقف الاحتياطي عن العمل مجرد إجراء تحوطي مؤقت؟ أم هو عقوبة تأديبية بما تخلّفه آثاره من أضرار جسيمة مادية ومعنوية على العامل المتهم؟، أو بمعنى آخر: هل الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل تأخذ طابع

---

(1) Charles Hellere: OP, CIT, P. 418.

- Rene Chapus; Droit administrative général. Tom 2.14 e édition. Montchrestien. 2000. P. 365.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /1412/ لعام 1992.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2620/ لعام 1993.

(4) C. E. 20 Juin 1969, Dome Bordim.

- Charles Heller: OP. Cit, P. 427.

(5) انظر: د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 219.

العقوبة المسلكية للعملية التأديبية؟، أم أنّها متمايزة عنها ومختلفة في طبيعتها وقوامها؟ فهذا ما سنوضحه وفق الآتي:

لا شك أنَّ العامل الموقوف احتياطياً عن العمل، غالباً ما يشعر بأنَّ الإجراء المتخذ بحقه يُعتبر بمثابة العقوبة التأديبية، بسبب ما يعانيه من آلام نفسية ومعنوية وضرر مادي، يأتي نتيجة الإجراء المتخذ، خاصة ما تعلق منها بالراتب وعلاوة الترفيع. وكذلك هو الشعور العام لدى الزملاء في العمل، ولدى الغير في الوسط المحيط. غير أنَّ الثابت لدى إجماع الفقه والقضاء، في كل من فرنسا ومصر وسورية، أنَّ الوقف الاحتياطي: لا يُعدّ عقوبة تأديبية من الناحية القانونية[1].

وهذه الحقيقة السائدة الآن لم تكن واضحة المعالم فيما مضى، بل كان يُعدّ الوقف الاحتياطي عن العمل: من قبيل العقوبات التأديبية، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي قديماً بهذا الرأي في بعض أحكامه[2]، وخاصة ما قبل الحرب العالمية الثانية، حيث تضاربت واختلفت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بشأن طبيعة الوقف الاحتياطي عن العمل، فبعضها اعتبرته إجراء غير تأديبي يتم اتخاذه مؤقتاً لمصلحة التحقيق، بينما أحكام أخرى اعتبرته عقوبة تأديبية، ونصت عليه بقوائم العقوبات المسلكية. ويرجع هذا التناقض والاختلاف لدى أحكام مجلس الدولة، إلى النص صراحة في القوانين الخاصة بالموظفين العموميين، على الوقف، ضمن الجزاءات المحددة للتأديب. ثم عدل المُشرّع عن إدراج الوقف ضمن قائمة العقوبات التأديبية، مما حدا بمجلس الدولة الفرنسي، إلى موقف مستقر جديد، واستقرت أحكامه بعد ذلك، إلى اعتبار أنَّ الوقف الاحتياطي لا يُعد جزاءً تأديبياً. وبذلك، فقد وضع المُشرّع الفرنسي حدّاً لتضارب واختلاف أحكامه بشأن هذه المسألة[3].

---

(1) اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 580.

(2) انظر:

- C. E. 3 Mors 1912, Vayssiere.
- C. E. 9 Mai 1928, Durissain.

– مُشار إلى هذه الأحكام في مؤلف Charles Heller: OP, Cit, P. 414.

(3) Charles Heller. OP, Cit, P. 418.

وكذلك المُشرّع المصري، هو الآخر لم يعتبر الوقف الاحتياطي عن العمل عقوبة تأديبية، بل اعتبره إجراء لازم للتحقيق، حيث نصت على ذلك المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم 47 لعام 1978.

أمّا موقف المُشرّع السوري، فقد اتخذ نفس موقف المُشرّع المصري، ولم يضع كف اليد ضمن العقوبات المسلكية. وبذلك: فقد استقر الفقه والقضاء في كل من مصر وسورية على عدم اعتبار الوقف الاحتياطي من العقوبات التأديبية، بل اعتُبر إجراءٌ مؤقت، تتخذه الجهة الإدارية المختصة لمصلحة التحقيق، أو المصلحة العامة، عند اللزوم. تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية[1]: "...، إنَّ الوقف عن العمل احتياطياً، ليس من قبيل العقوبة التي توّقع على العامل، لقاء مخالفة تأديبية ثبُت وقوعها منه، وإنّما هو مجرد إجراء احتياطي، كما يتبيّن من تسمية القانون له...".

وأخيراً، يمكننا القول: أنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، لا يُعتبر عقوبة تأديبية، بل هو إجراء إداري يُتخذ من أجل التحقيق أو المصلحة العامة. كما أنَّ الوقف الاحتياطي هو تدبير وقائي مؤقت، يُفرض أثناء السير في إجراءات التأديب، ومُصاحب لها، ويهدف إلى جعل السلطات المختصة تُباشر عملها، بمنأى عن تأثير المتهم على أدلة التحقيق، أو على أقوال الشهود، وعلى نحو لا يمكنه الاستفادة من أهم مزايا الوظيفة العامة، أو التملص من المساءلة المسلكية. وبذلك: فإنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، يختلف عن الجزاء التأديبي بشكل واضح، من حيث الطبيعة والهدف.

ونحن بدورنا نرى: أنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، هو قرار إداري نهائي يتعلق بالتأديب وجوداً وعدماً، والهدف منه مصلحة التحقيق، عن طريق إبعاد الموظف المتهم عن مكان عمله، لكي لا يستخدم نفوذه وتأثيره على سير التحقيق، من خلال التأثير على الشهود، أو إخفاء الأدلة والمستندات، أو التلاعب بها، تلك التي تُعتبر أدلة وقرائن يُستدل بها على ارتكاب الجرم، وصيانة لما قد يؤدي وجود العامل في مكان العمل، من تأثير على سلامة التحقيق.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2709/ لعام 2000.

ثانياً: الطبيعة القانونية لوقف الترقية:

تُعتبر الترقية، أو ما يُسمى بالترفيع أو العلاوة الدورية، من الحقوق الدورية المتجددة، التي يطمح إليها العامل كل مدة محددة. وعادة تُلحق الترقية بالراتب. فهي تُعتبر جزءاً مُكملاً له، وتزيد فيه حسب تقارير كفاية أداء العاملين، التي تُقدم في سوريا: كل سنتين مرة واحدة، وفي فرنسا ومصر كل سنة مرة واحدة.

وتُعدّ علاوة الترقية، أحد عناصر المركز القانوني الذي يشغله العامل لدى الدولة، وبالتالي فهي الوسيلة الطبيعية لزيادة أجر العامل كلما تقدم في السن[1]. كما أنَّ الترفيع طريقة متبّعة لتفضيل بعض العاملين على غيرهم من الزملاء في الترقي إلى مناصب أعلى[2].

وفي فرنسا، تُعتبر العلاوة من الحقوق المرتبطة بالراتب، ولهذا فلا تشملها الإجراءات الاحتياطية للتأديب، كون العامل مكفوف اليد، يتقاضى كامل راتبه أثناء فترة كف اليد، بموجب ما أقره القانون الصادر سنة 1983. وبذلك: فإنَّ العلاوة الدورية عندما يحلُّ موعد استحقاقها أثناء فترة كف اليد، فإنها تُضاف إلى الراتب بشكل طبيعي دون أي عائق[3].

وفي مصر: حق الترقية ينشأ بنص القانون، حيث نصت المادة /41/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لعام 1978، على أنَّه: "يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التي يشغلها...". كما أقرها قانون العاملين في القطاع العام بموجب نص المادة /38/ منه.

والمُشرّع المصري – بالنص القانوني لديه – لم يرتب على كف اليد الحرمان من العلاوة الدورية، وإنّما اعتبرها مرتبطة بالراتب، وما يسري على الراتب يسري عليها. وفي حال حجز نصف الراتب بسبب كف اليد: فإنَّ الحسم يطال جزءً من العلاوة يُماثل الجزء الموقوف من الراتب، ريثما يتم البت بأمره[4].

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 449.

[2] د. عبدالله طلبة؛ د. أحمد اسماعيل: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 214.

[3] Auby: Droit dela function publique, 1963, P. 225.

[4] د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العامليين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 344.

وفي سوريا: فقد أجاز المُشرّع منح العاملين بالدولة ترفيعاً كل سنتين، وفق ما نصت عليه المادة /24/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، وفقاً لتقدير كفاءة العاملين. كما نصّت المادة /26/ من نفس القانون: "يشترط من أجل الترفيع المُشار إليه، وجود العامل في الخدمة، أو ما في حكمها، مدة سنتين من تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه، أو من تاريخ ترفيعه السابق...". وبما أنَّ العامل مكفوف اليد لا يؤدي عملاً لكونه بعيداً عن الوظيفة فإنَّ استحقاق العامل للترقية غير وارد، كونه لا يؤدي عملاً. كما أنَّ العلاوة تُعتبر جزءاً من الراتب، والعامل أثناء كف اليد لا يتقاضى أي راتب، كون راتبه يبقى موقوفاً، إلى حين البت بأمر ملاحقته تأديبياً. وتعامل العلاوة الدورية معاملة الراتب أيضاً، وتبقى موقوفة إلى حين البت بأمر الراتب بشكل نهائي[1]، وتأخذ حكم الراتب في الاستحقاق والحجب[2].

وخلاصة القول، إنَّ منح الترقية أو ما يُسمى علاوة الترفيع أو العلاوة الدورية، مرتبط بمصير المرتب. فإذا استحق العامل مرتبه أو جزءاً منه، فإنه يستحق العلاوة أو نسبة الجزء منها، خلال فترة كف اليد. وإذا استحق العامل للمرتب كاملاً كما في فرنسا، استحق العلاوة كاملة ولا تأثير لكفّ اليد عليها. أمّا إذا استحق لجزء من المرتب، فإنّه يستحق من العلاوة الدورية على جزء مماثل منها، وإذا أُجل البت بالمرتب أو بجزء منه، فإن ذلك يتبع العلاوة بما قُرر للمرتب. أي: أنَّ استحقاق العلاوة باستثناء النظام الفرنسي يتحدد وجوداً وعدماً ومقداراً، بأحوال المرتب الذي يتقاضاه العامل مكفوف اليد.

ولكن حظر الترقية بطبيعته القانونية، هل يُعتبر إجراءً احتياطياً مستقلاً؟، أم أنَّ له تكييفاً قانونياً خاصاً به، وهو ليس إجراء احتياطي خاص بطبيعته الخاصة؟!.

فالطبيعة القانونية لحظر الترقية، لم نرَ فيما اطلعنا عليه، من آراء الفقهاء وأحكام المحاكم الإدارية ما يُشير إلى أنها بطبيعتها تؤدي إلى حظر الترقية كإجراء احتياطي للتأديب، ولكننا نرى أنّها قيد على صلاحية الإدارة التقديرية في الترقية، حيث يمتنع عليها ترقية العامل المُحال إلى الملاحقة التأديبية، بعد توقيفه احتياطياً عن العمل، إذ تبقى أثراً من آثار الوقف الاحتياطي في التأديب. مع الإشارة إلى أنَّ التصرف الذي يصدر عن الإدارة في حظر الترقية،

---

[1] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن 146 لعام 1995.

[2] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 21 لعام 1976.

يأخذ شكل القرار الإداري النهائي، سواءً أكان الحظر قراراً سلبياً أم إيجابياً، وبالتالي يخضع قرار حظر الترقية إلى القواعد التي يخضع لها أيُّ قرار إداري نهائي، رغم أنه قرار معلق على شرط واقف، ويمكن الطعن به بالإلغاء إذا كان هناك مسوغاً لذلك. وإنَّ مخالفة الإدارة لحظر الترقية بالرغم من إحالة العامل إلى الملاحقة التأديبية، يعني مخالفة قرارها للقانون، وإمكانية الطعن بقرار الترفيع في المدة المقررة لذلك[1] التي تحكم القرارات الإدارية الأخرى.

ثالثاً: الطبيعة القانونية لحظر الاستقالة:

الاستقالة هي: رغبة الموظف في أن يترك العمل نهائياً، وليس بصفة مؤقتة، وهي حقّ للموظف، يستمده من حريته في اختيار العمل، وممارسته متى شاء. ولكن ممارسة هذا الحق لا تعني موافقة الإدارة كل الأحيان على قبول الاستقالة، حيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، فلها قبول الاستقالة أو رفضها، تبعاً للمصلحة العامة، والمحافظة على ضرورة سير المرفق العام باضطراد وانتظام. حيث يتوجب على الإدارة البتُّ بطلب الاستقالة خلال فترة محددة. وهناك شرائع تمنع قبول الاستقالة في حالة كون العامل بالدولة مُحالاً للتحقيق والمحاكمة، بحيث يُحظّر على الإدارة قبولها قبل البت بالدعوى التأديبية. والغرض من عدم قبول الاستقالة هو: منع العامل المتهم من التحايل على العقوبة المسلكية، بالهروب من المساءلة المسلكية، في حال قبول استقالته، لكونه يُصبح خارج نطاق التأديب كونه لم يعد موظفاً عاماً يخضع للمساءلة إذا ما شعر بخطورة الاتهام الموجهة إليه[2]. وإنَّ الإدارة إذا ما قبلت الاستقالة في فترة الحظر، فإنَّ قرارها لا يترتب عليه أي أثر بالنسبة للاستمرار بالمساءلة المسلكية، ويُعتبر قرار قبول الاستقالة معدوماً لمخالفته القانون، وسلب ولاية المحكمة التأديبية[3]. كما أنَّ انقضاء

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1958/12/30، مجموعة السنة الثالثة عشر، 142، ص 151.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 106.

– د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، ط1، سعد سمك للنسخ والطباعة، القاهرة، 1997، ص 76.

[3] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 582 في 1984/6/22، س 29 ق.

الدعوى التأديبية نتيجة استقالة صحيحة، لا يؤثر على المسؤولية الجزائية أو المدنية، لنفس الواقعة[1]. حيث يبقى العامل مسؤولاً عنهما وفقاً للقوانين المرعية والنافذة.

وحظر قبول استقالة العامل المُحال إلى التأديب، يعني منع السلطة المختصة من قبول الاستقالة. ولتحديد طبيعة تصرف الإدارة في شأن قبول الاستقالة، يمكن القول – بعد استعراض التكييف القانوني لتصرف الإدارة إزاء ذلك – إنَّ ما يصدر عن الإدارة من قرارات، هو من قبيل القرارات الإدارية النهائية الصريحة، إذا أفصحت عن إرادتها بالرفض. أمّا في حال سكتت عن الإفصاح عن إرادتها: فإنَّ تصرفها يُعدّ من قبيل القرارات الإدارية السلبية[2].

وتصرف الإدارة بهذا الشكل: يأخذ طابع القرار الإداري النهائي. ذلك لأن قرارها يُعدّ إفصاحاً من جانبها عن إرادتها المُلزمة، بما لها من سلطة بموجب القوانين واللوائح الناظمة، بقصد إحداث أثرٍ قانوني.

وخلاصة القول: إنَّ صور الإجراءات الاحتياطية الثلاث التي تحدثنا عن الطبيعة القانونية لها، تُتخذ بموجب قرارات إدارية نهائية، ومن ثم تخضع لما تخضع لها القرارات الإدارية عامة، من خصائص وشروط وآثار.

الفرع الثاني: أسس الإجراءات الاحتياطية للتأديب:

القواعد القانونية التي تحكم الإجراءات الاحتياطية للتأديب تجد مصدرها الرئيسي في قوانين التوظف الراهنة، التي تُنظم شؤون العاملين بالدولة، إضافة إلى خضوعها إلى القواعد العامة للقوانين الأم الأخرى، التي تهم الوظيفة العامة. ولهذا: فإنَّ مصدرها التشريعي الأساسي، تحكمه قوانين التوظف السائدة التي أحكمت ونظمت صور تلك الإجراءات، كل منها بشكل منفرد، كما بيّنت دواعي اتخاذها وإجراءاتها اللازمة.

غير أنَّ قوانين التوظف التي تطرقت إلى صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، لم تُشر إلى روابط جامعة لها، بل أوردتها بنصوص متفرقة متباعدة، لا تجمعها روابط مشتركة، أو قسم

---

[1] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 250.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 194.

قانوني خاص يوحّد شؤونها، ولذلك: فإننا سنتحدث عن أسس الإجراءات الاحتياطية للتأديب الناظمة لصورها وأشكالها، كما وردت بالتشريعات الوظيفية التي تحدثت عنها، وأول هذه الصور والأشكال: الوقف الاحتياطي عن العمل، ومن ثم الحديث عن: حظر الترقية كما وردت بالتشريع الوظيفي، لنتحدث بعد ذلك عن الصورة الأخيرة المتمثلة بحظر قبول الاستقالة أثناء الإحالة إلى التحقيق المسلكي.

أولاً: الأساس القانوني للوقف الاحتياطي عن العمل:

لقد ورد النص القانوني على الوقف الاحتياطي في القوانين الناظمة لشؤون العاملين المتعاقبة، والقوانين التي تُنظم شؤون العمل لدى الأطر العاملة في التعاونيات والنقابات والجمعيات، التي تنظم عمل الأشخاص. ولكن ما يهمنا في هذه الدراسة: الأساس القانوني للوقف الاحتياطي عن العمل لدى العاملين بالدولة، دون غيره. لأن حديثنا ينحصر بدراسة شؤون العاملين بالدولة. حيث خوّلت تلك النصوص السلطة المختصة، صلاحية وقف العامل بالدولة عن العمل احتياطياً، في حالة إحالته إلى التأديب وإجراء التحقيق معه، حفاظاً على مصلحة التحقيق إذا لزم الأمر اتخاذ مثل هذا الإجراء.

فقد نص قانون المحاكم المسلكية السوري رقم 7 تاريخ 1990/2/25، في مادته الخامسة على الوقف الاحتياطي عن العمل، تحت مُسمّى "كف اليد" بقوله في الفقرة /آ/ من المادة المذكورة: "كفّ اليد: هو توقيف العامل عن عمله مؤقتاً". ثم تحدثت الفقرة /ب/ عن سلطة كف اليد بقولها: " ب: تُكف اليد، بصك من السلطة التي تُمارس حق التعيين، أما المعيَّنون بمرسوم: فيتم كفّ يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء".

أمّا المادة السادسة من نفس القانون الآنف الذكر، فتقول: "يُعتبر العامل مكفوف اليد حُكماً خلال فترة توقيفه. ويُعتبر كفّ اليد مُلغى حُكماً عند إطلاق سراحه، ما لم تُقرر السلطة التي تمارس حق التعيين استمرار كفّ اليد إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي أرتُكب أثناء تأدية العمل أو بسببه". ثم جاءت المادة /7/ للتحدث عن إمكانية منح المحكمة المسلكية سلفة من الراتب، كون العامل الموقوف عن العمل احتياطياً يُوقَف كامل راتبه، طيلة مدة التحقيق والمحاكمة، إلى أن تزول أسباب وقف راتبه. كما نصت المادة /89/ من نظام العاملين الأساسي

في الدولة رقم 50 لعام 2004 بهذا الشأن على مايلي: "آ: يوقف أجر العامل المكفوف اليد، اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كفّ يده. ب: إذا أُعيد العامل المكفوف اليد إلى وظيفته، فإنّه يتقاضى – اعتباراً من تاريخ وقف أجره – كامل أجوره الموقوفة في حال: براءته، أو عدم مسؤوليته، أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية، وتقرير براءته مسلكياً، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة، أو بعقوبة النقل التأديبي".

كما تنص المادة 11/ آ من قانون المحاكم المسلكية، على: إمكانية المقرر طلب كف اليد من السلطة المختصة، إذا ظهر للمقرر أنَّ الفعل المنسوب إلى المُحال للتحقيق يشكل جناية، أو جنحة مخلّة بواجبات العمل، أو بالثقة العامة، ارتُكبت أثناء تأدية العمل أو بسببه.

كما نصت المادة /18/ من القانون المذكور، على إمكانية المحكمة المسلكية أن تقرر في كل أدوار المحاكمة، إلغاء قرار كفّ اليد. ونصت المادة 26/ ب–1 على مايلي: "إذا أصدر القضاء الجزائي قراراً بالبراءة، أو عدم المسؤولية، أو منع المحاكمة، أو الحكم بإحدى المخالفات، فيُعتبر قرار كفّ اليد مُلغى حُكماً...".

هذه مُجمل النصوص التشريعية التي تُعتبر أساساً قانوناً للوقف الاحتياطي عن العمل في القطر العربي السوري، إضافة إلى التعليمات اللائحية المتعددة الناظمة لها سابقاً إلى أن صدر قانون مجلس الدولة الجديد رقم /32/ تاريخ 16–12–2019 الذي تضمن أحكام كف اليد في مواده. وقد كانت الرسالة منجزة وقيد الطباعة وتنتظر تشكيل لجنة التحكيم، ثم جاءت عطلة الجامعات بسبب أزمة وباء الكورونا حيث تضمنت المواد /42–43/ الإجراءات المتعلقة بكف اليد وهي مشابهة لما ورد في الأنظمة السابقة مع فارق تحديد مهلة كف اليد بـ 3 أشهر حيث لم تكن سابقاً ملحوظة أو محددة.

وفي التشريع العربي: فهناك العديد من قوانين التوظف والقوانين الأخرى، التي شكّلت نصوصها أساساً وقواعد قانونية للوقف الاحتياطي عن العمل. ففي مصر: خولّت تلك النصوص السلطة المختصة، صلاحية وقف العامل احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق اتخاذ مثل هذا

الإجراء[1]. فقد نصت المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية بقولها: "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك...". ثم عُدّلت تلك المادة بالقانون رقم 115 لسنة 1983 وقالت: "لكلٍ من السلطة المختصة، ومدير النيابة الإدارية، أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك...". ونصت المادة /86/ من قانون نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام، رقم 48 لعام 1978 المصري، بقولها: "لرئيس مجلس الإدارة حفظ التحقيق، وأن يوقف العامل احتياطياً عن عمله...".

وفي التشريع اللبناني، أجاز توقيف العامل عن العمل تأديبياً، بموجب نص المادة /35/ من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم /4/ الصادر في 1955/1/7. وكذلك التشريع الليبي، بموجب المادة /61/ من قانون الخدمة المدنية الليبي رقم /36/ لعام 1956، وفي قطر يتم الأمر أيضاً بموجب المادة /62/ من القانون رقم 9 لعام 1967. أمّا في الإمارات العربية المتحدة، فقد نص القانون على وقف العامل احتياطياً عن العمل، بموجب المادة /66/ من القانون الاتحادي رقم /8/ لعام 1973. وفي الجزائر يتم الوقف الاحتياطي بموجب المادة /58/ من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الصادر بالأمر رقم 69-133 بتاريخ 2 يونيو 1966. وفي اليمن نجد النص على الوقف الاحتياطي عن العمل بموجب المادة /117/ من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لعام 1991.

أمّا في التشريع الفرنسي، فقد نص التشريع الوظيفي لديهم على إمكانية الوقف الاحتياطي في التأديب، لمصلحة التحقيق. فقد نصت المادة /32/ من الأمر 244-59، الصادر في 4 شباط 1959، وكذلك المادة /30/ من القانون رقم 634-83، الصادر في 13

---

[1] – للتوسع انظر د. محمد أحمد مصطفى عبدالرحمن، الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 170 وما بعدها.

وانظر أيضاً: المادة /106/ من قانون تنظيم الجامعات المصرية، وكذلك المادة /116/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، اللتان تُجيزان وقف العامل احتياطياً عند اللزوم.

– انظر أيضاً د. عبد العظيم عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 164.

يونيو 1983، المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين، على إجازة الوقف الاحتياطي عن العمل[1]. ويطلق عليه لدى بعض الفقهاء الفرنسيين الوقف المؤقت[2].

ثانياً: الأساس القانوني لوقف الترقية:

عرّف البعض تأجيل الترقية، بأنه: "إجراء وقائي مؤقت، بمقتضاه يتم تعليق الترقية نتيجة قيام إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون، والدائرة في فلك نظام التأديب، وجعلها متوقفة على ما يؤول إليه الأمر في شأن المسؤولية التأديبية للموظف، فإذا زال سبب التعليق، عاد حق الموظف في الترقية التي أوقفت خلال فترة الريبة، وتجري ترقيته من التاريخ التي كانت تتم فيه لو لم يقم سبب التعليق"[3].

أمّا القضاء المصري فقد عرّفها بأنها[4]: "أسباب تقوم بالموظف وتحول دون ترقيته، وهذه الموانع، لا تقوم إلاّ بنص القانون". وهذه الأسباب هي موانع الترقية بشكل عام، بما فيها حظر الترقية كنتيجة للوقف الاحتياطي عن العمل.

هذا، وقد درجت معظم التشريعات الوظيفية بالنص على عدم صلاحية الترقية للعامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، أو الجزائية، الموقوف احتياطياً عن العمل. ففي التشريع المصري، جاء النص على ذلك بموجب المادة /90/ من القانون رقم 48 لعام 1978، والمادة /87/ من القانون رقم 47 لعام 1978. وفي سوريا: فقد قرر المُشرّع منح العامل ترفيعاً كل سنتين، وفق ما نصت عليه المادة /24/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم 50 لعام 2004، كما نصت المادة /16/ منه على أنّه: "يُشترط... من أجل منح علاوة الترفيع المُشار إليها، وجود العامل في الخدمة أو ما في حكمها، مدة سنتين اعتباراً من تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه، أو من تاريخ ترفيعه السابق..."، وهذا يعني أنَّ الموقوف احتياطياً عن العمل، أو الموقوف نتيجة حبسه أو لغيابه عن العمل لأي سبب كان، لا يستحق الترقية ما دامت أسبابها

---

(1) Debbasch "Charles", OP, Cit, P. 223.

(2) Planty, OP, Cit, P. 434.

(3) المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر، مرجع سابق، ص 175.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1453 في 1982/4/11، س 26، ق.

قائمة. وأنَّ حظر الترقية يتم لأسباب قانونية، ينص عليها المشرّع لأنها الأساس القانوني لحظر الترقية.

وقد درجت معظم التشريعات العربية على حظر الترقية كإجراء احتياطي من إجراءات التأديب، إلى أن يتم الفصل بالقضية. ومن ذلك: نص المادة /85/ من القانون رقم /8/ لعام 1973 بشأن الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث قالت: "لا يجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه، أو بسبب حبسه احتياطياً، أو المقدّم للمحاكمة التأديبية، خلال فترة الوقف أو المحاكمة...". وكذلك الأمر في ليبيا، فقد حظّر التشريع الليبي ترقية العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية"[1].

وإنَّ سبب حظر الترقية وتأجيلها حين الإحالة إلى التحقيق أو بحالة الوقف الاحتياطي عن العمل، يعود إلى وجود ظلال من الشك والريبة على سمعة الموظف، وعلى مقدرته وأهليته للترقية[2]، واستمرار هذا الحظر إلى أن يتم الفصل بالدعوى التأديبية بشكل نهائي.

أمّا في فرنسا، فإنَّ المُشرّع الوظيفي قد جعل حظر ترقية العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية أمراً جوازياً للسلطة التأديبية[3]. وعلى ذلك فالأمر بالخيار للسلطة المختصة بإعمال الحظر أو بإغفاله، وفقاً لظروف القضية والعامل المُحال.

ثالثاً: الأساس القانوني لحظر الاستقالة:

معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، حظّرت على السلطات المختصة قبول استقالة المُحال للتأديب، ومنهم من قصر الحظر على مرحلة الإحالة إلى المحاكمة، دون مرحلة التحقيق، ومنهم من لم يأخذ بهذا الحظر بتاتاً كمعظم الدول التي تأخذ بشؤون التوظف في أوروبا

---

[1] انظر نص المادة /97/ من القانون الليبي رقم 55 لعام 1976، المتعلق بالخدمة المدنية الليبية.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، 1979، ص 413.

[3] انظر د. عمرو فؤاد بركات: الترقية وأثر الحكم بإلغائها، المطبعة العالمية، 1986-1987، ص 54.

- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 173.

وأمريكا، لتبنيها نظام عدم إجبار العامل على العمل، وترك الحرية له في اختيار العمل الذي يناسبه، حيث لا خوف من ترك العامل عمله عندما يرى له مصلحة بذلك[1].

أمّا التشريعات العربية، فقد نص البعض منها على حظر قبول استقالة العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية طوال فترة الإحالة، ففي التشريع المصري، ورد النص صريحاً على هذا الحظر[2]، حيث لا تُقبل استقالة العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، إلاّ بعد الحكم في الدعوى بغير عقوبة الفصل. كما نصت على ذلك الحظر، قواعد التشريع الوظيفي في دولة الإمارات العربية المتحدة، بقولها[3]: "ويحظر قبول الاستقالة، إذا كان قد أُحيل إلى المحاكمة التأديبية"، وبنفس المنحى وردت أحكام التشريع الليبي، بقولها[4]: "في حالة إحالة الموظف إلى المحكمة التأديبية، أو الجنائية، عن وقائع تتعلق بالخدمة، فلا تُقبل الاستقالة إلاّ بعد الحكم في الدعوى التأديبية، بغير عقوبة العزل، أو بعقوبة لا يترتب عليها إنهاء الخدمة".

أمّا في القطر العربي السوري: وخلافاً لما أخذت به التشريعات العربية، بشأن حظر قبول الاستقالة بالنسبة للعامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، فإننا لم نرَ في نصوص التوظف والتأديب لدينا ما يُشير إلى الحظر، وإنما اعتبر المُشرّع السوري ترك العمل قبل صدور صك الموافقة على الاستقالة من قبل الجهة المختصة، جريمة جزائية لا تأديبية ويعاقب عليها بالحبس من ثلاث سنوات إلى خمس، وبغرامة لا تقل عن الراتب الشهري مع التعويضات، لمدة سنة

---

[1] في التشريع الفرنسي، لا وجود لحظر استقالة العامل المُحال إلى التأديب، إضافة إلى العديد من الدول الأوروبية والأمريكية. انظر بصدد ذلك:

– د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 174.

[2] انظر بصدد ذلك: المادة /99/ من قانون نظام العاملين في القطاع العام المصري رقم 48 لعام 1978، والمادة /97/ من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم 47 لعام 1978.

[3] انظر المادة /78/ من القانون الإماراتي رقم 8 لعام 1973.

[4] انظر المادة /108/ من القانون الليبي، رقم 55 لعام 1976 الخاص بالخدمة المدنية.

كاملة؛ ويسري نفس النص على من اعتُبر بحكم المستقيل[1] لتركه العمل، أو الانقطاع عنه لمدة محددة بالنص[2].

وخلاصة القول: يمكننا الوصول إلى نتيجة واضحة في شأن الأساس القانوني للإجراءات الاحتياطية، والمتمثل: بالنص القانوني الصريح، حيث يتوجب النص على صور الإجراءات الاحتياطية التي تطال العاملين بالدولة المُحالين للتأديب. فهي واضحة صريحة في قوانين التوظف والتأديب، بينما هي غير موجودة في تشريعات الدول التي لم تأخذ بها. وهذا ما أوضحته القوانين الوظيفية والتأديبية المعاصرة، في تشريعاتها التي نظمت صور وأشكال الإجراءات الاحتياطية المعمول بها في التأديب.

---

[1] من يعتبره القانون بحكم المستقيل، انظر: نص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي بالدولة رقم /50/ لعام 2004.

[2] انظر المادة /364/ مكرر من قانون العقوبات السوري المعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /46/ تاريخ 1974/7/23.

المبحث الثالث:

النطاق الزمني لسريان الإجراءات الاحتياطية للتأديب

صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب المتعارف عليها، تأخذ طابعاً مختلفاً لكل منها، من حيث سريان النطاق الزمني ويختلف عن الصور الأخرى. فهي في الوقف الاحتياطي للتأديب، غيرها في مجال تأجيل الترقية أو حظر الاستقالة. ومنها ما يكون لمصلحة التحقيق، أو للمصلحة العامة للوظيفة، أو لمجرد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية. بحيث تُصاحب كل صورة من صور الإجراءات الاحتياطية، مرحلة زمنية خاصة بها، من حيث البداية وحتى انتهائها.

وكونها إجراءات احتياطية مؤقتة وليست دائمة، تبدأ بضرورة توقيعها، وتنتهي بانتهاء لزوم بقائها والأسباب الداعية لوجودها. ولذلك: فإنَّ الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يتحدد مجال سريانها تبعاً للحالات التي يمرُّ بها التأديب، حيث سنُقسم بحثنا في هذا الشأن إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مرحلة التحقيق الإداري، والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية.

المطلب الثاني: مرحلة المحاكمة التأديبية، والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية.

المطلب الأول:

مرحلة التحقيق الإداري والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية

عند اتهام العامل بالدولة بارتكاب جريمة مسلكية معينة، لا تجوز محاسبته تأديبياً قبل التحقيق معه، لمعرفة صحة الاتهام الموجه إليه من عدمه. فالتحقيق وسيلة قانونية لمعرفة الحقيقة، وهو أول إجراء من إجراءات التأديب. ولأهمية التحقيق: فقد نصت القوانين الوضعية التأديبية، على عدم جواز توقيع أي إجراء احتياطي أو عقوبة مسلكية، إلاّ بعد إجراء التحقيق مع العامل المتهم.

ولهذا، فسوف يتضمن بحثنا في هذا المطلب: الحديث أولاً: عن تعريف التحقيق الإداري، ثم سنتحدث عن مباشرة التحقيق، من خلال حديثنا عن الإحالة إلى التحقيق، والجهة المختصة بالتحقيق، ثم سنتحدث عن الإجراءات الاحتياطية للتأديب إبان فترة الإحالة للتحقيق، ومن ثم سنتحدث عن التصرف في التحقيق، لننهي بذلك النطاق الزمني للإجراءات الاحتياطية للتأديب إبان فترة التحقيق الإداري، وسيتم ذلك وفق الفروع التالية.

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري.

الفرع الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والسلطة المختصة في إجرائه.

الفرع الثالث: الإجراءات الاحتياطية للتأديب إبان مرحلة التحقيق.

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري:

تعددت المصطلحات التي أطلقها الفقهاء على التحقيق في الجرائم المسلكية، فقد أطلق عليها البعض مصطلح التحقيق[1]، وقال عنها البعض الآخر مصطلح التحقيق الإداري[2]. وآخرون قالوا عنها مصطلح التحقيق المسلكي[3]. والبعض الآخر أطلق عليها تسمية التحقيق التأديبي[4]. وكل هذه المصطلحات والمعاني تحمل معنى واحد ونفس المضمون، وإن كنّا نرى أنَّ مصطلح التحقيق الإداري للتأديب، هو الأكثر دقة ووضوحاً، لكونه يحدد فترة زمنية يقتصر نطاقها الزمني على التحقيق الذي تجريه جهات إدارية رئاسية غير قضائية.

هذا ولم يرد تعريف للتحقيق الإداري للتأديب في التشريع المعاصر، بل تصدى له الفقه والاجتهاد القضائي، فقد عرّفه أحد الفقهاء، بأنه[5]: "مجموعة من الإجراءات، تهدف إلى تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولية عنها".

ومنهم من عرّفه بأنه[6]: "مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها سلطة معينة للوصول إلى الحقيقة، بتحديد المخالفة الإدارية أو المالية، والمسؤول عنها".

---

[1] انظر: – د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 142.

– د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ط 1978، ص 558.

– د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام (دراسة نظرية تطبيقية)، مصر الجديدة، ط 1، 1984، ص 64.

– اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 63.

[2] تم استخدامه من قبل المُشرّع المصري في المادة /79/ مكرر من قانون العاملين المدنيين في الدولة، رقم /47/ لعام 1978.

[3] هذا المصطلح متعارف عليه لدى الفقهاء السوريين.

[4] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 571.

[5] يحيى قاسم علي: ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 257.

– مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 275.

[6] د. عبد الرحمن علي محمد: التحقيق الإداري وإجراءاته، بحث منشور بمجلة قضايا الدولة المصرية، القاهرة، السنة العاشرة، العدد (2)، ابريل–يونيو، 1966، ص 5.

وقال عنه آخر[1]: "أنّه إجراء تمهيدي، يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه".

أمّا البعض الآخر فقد قال عنه[2]: "أنّه اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل المشروعة التي تؤول إلى كشف الحقيقة وظهورها".

وقال عنه آخرون[3]: "أنّه مجموع الإجراءات التي تتخذها الجهة التي خصها المُشرّع بالتحقيق مع الموظف، في الخطأ الذي ارتكبه، بهدف الوصول إلى الحقيقة، والتأكد من صدق الاتهام وإثباته، عن طريق اتقان الاستجواب وأحكامه، وتحديد التكييف القانوني للواقعة المنسوبة إلى الموظف".

وقال عنه البعض[4]: "إجراء يُتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد التعرف على مرتكبيها، وجمع المعلومات المتعلقة بها كافة، بهدف الوصول إلى الحقيقة".

وقد أورد القضاء الإداري المصري تعريفاً له هو[5]: الفحص، والبحث، والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه، لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها، فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة، ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة".

وأخيراً، يمكننا أن نضع للتحقيق الإداري التعريف التالي: التحقيق الإداري للتأديب هو إجراءات قانونية تمهيدية، تتخذها السلطة المختصة بالتحقيق، وصولاً إلى كشف الحقائق في الاتهام المنسوب إلى موظف مُحال إلى التحقيق، لمساءلته مسلكياً.

---

[1] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 571.

[2] د. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب. ط 2. دار الغريب، القاهرة، 1986، ص 206.

[3] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 497.

– اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 73.

[4] د. محمد الحسين؛ د. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 72.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 3285 في 1989/5/13 س 33 ق.

الفرع الثاني: مباشرة التحقيق الإداري والسلطة المختصة بإجرائه:

التحقيق بالأصل إجراء تمهيدي، يهدف إلى كشف الحقيقة، تمهيداً لمساءلة الموظف المتهم بارتكاب جرم تأديبي. والتحقيق الإداري: سلطة إجراء بيد الجهة الرئاسية، أو السلطات الإدارية المخوّلة قانوناً بالرقابة. ونظراً لما يترتب على إجراء التحقيق الإداري من نتائج تمس بالموظف، وتؤثر على مركزه الوظيفي والاجتماعي، فيجب أن لا يبدأ التحقيق مع الموظف إلاّ إذا كانت هناك دلائل معقولة تُشير إلى ارتكابه ما هو منسوب إليه[1]، لأن التحقيق يُعرّض الموظف للأقاويل والتأويلات، التي تُزعزع مركزه الاجتماعي والوظيفي[2]، وتمس بسمعته.

ومُباشرة التحقيق، يتطلب منّا الحديث عن جانبين رئيسيين الأول منهما: الحديث عن كيفية الإحالة إلى التحقيق، أو ما يُطلق عليه كيفية تحريك الاتهام، أمّا الجانب الآخر: فيجب الحديث فيه عن الجهات المختصة في التحقيق، ومن ثم توضيح سلطاتها، أثناء ممارسة التحقيق.

أولاً: كيفية الإحالة إلى التحقيق:

من المتعارف عليه في نظام المساءلة المسلكية، أنَّ السلطة الرئاسية هي التي تحرك الاتهام، وبالتالي فهي الجهة التي تحرك التحقيق بصفة أساسية لدى جميع نُظم التأديب المختلفة، كونها الجهة الأقدر على معرفة المخالفات المسلكية المُرتكبة من قِبل موظفيها أثناء أعمالهم الوظيفية.

ففي فرنسا: نجد أنَّ الرئيس الأعلى، هو الذي يُقرر تحريك الإجراءات التأديبية بحق الموظف الذي يتبع إليه، أمّا الرئيس المُباشر: فيتخذ الإجراءات الضرورية، بالنسبة لما يصله من وقائع تمس بالموظف أو يُبلَّغ عنها، حيث يرفعها بتقرير مُفصّل إلى الرئيس المسؤول عن المرفق، ليقوم بدوره بتبليغ السلطات التأديبية المُختصة بما لديه من وقائع، والتي لها أن تُعطي الأمر بإجراء التحقيق[3].

---

[1] انظر د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 255.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، طبعة 1979، مرجع سابق، ص 529.

[3] انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 100.

وفي مصر: فإنَّ الجهة المُختصة بإصدار أمر بدء التحقيق، هي الوزير المختص، للفئة العليا من العاملين، بناءً على مُذكّرة يرفعها وكيل الوزارة، أو رئيس المصلحة، حسب الحال، حيث يجري التحقيق بعدها من الجهة المُختصة مع الموظف المتهم، أو حفظ التحقيق، في حالة كون الموظف المتهم مُعّيناً بقرار جمهوري، أو من درجة مدير عام. أمّا بالنسبة إلى غير هؤلاء الموظفين: فيعرض الأمر على وكيل الوزارة، أو رئيس المصلحة، حسب الأحوال، لتقرير إجراء التحقيق أو حفظ الموضوع.

وعادة يتضمن قرار إجراء التحقيق: تحديد الجهة التي تقوم بالتحقيق، والمسائل المطلوبة للتحقيق بصفة عامة، ومُلخّص عن الوقائع، والمستندات المتوافرة، وبيان نوع المُخالفة المسلكية المُرتكبة.

أمّا في سورية: فلم توضح التشريعات المعنية مسألة الإحالة إلى التحقيق. ونظراً لكون السلطات الرئاسية هي المعنية بالتعيين، وبتوقيع بعض أنواع الجزاءات، فهي من باب آخر، أولى بالإحالة إلى التحقيق. كما تملك جهات أخرى حق الملاحقة المسلكية، أو بمعنى آخر الحق بالإحالة إلى التحقيق، كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. فقد نصّت المادة /47/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ لعام 1981 على: "الطلب إلى الجهات المعنية عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه، اتخاذ التدابير التي تقتضيها مصلحة التفتيش والتحقيق...". كما أنَّ قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، رقم /64/ لعام 2003 في المادة /24/ منه يقول: "يكون للجهاز المركزي للرقابة المالية في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق، اتخاذ جميع الوسائل، لتحري المُخالفات، والاستماع للشهود، والتحقيق مع العاملين...".

وبهذا: نرى أنَّ الجهات المعنية بتحريك الاتهام في سورية والإحالة إلى التحقيق، هي ثلاث جهات رئيسية: الرئيس الإداري صاحب الصلاحية بالتعيين أو من يفوضه بذلك، والجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

ثانياً: الجهة المختصة بالتحقيق:

الجهة المختصة بالتحقيق، هي – في الأصل – الجهة الرئاسية التي يتبعها المُحال إلى التحقيق، وهو أمر مقرر في أنظمة التأديب المعاصرة. وإلى جانب الجهة الرئاسية: تختص

بالتحقيق جهات فنية أخرى، كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية، والنيابة الإدارية في مصر. وسنتحدث عن ذلك تباعاً وفق الآتي:

آ- اختصاص الجهة الرئاسية بالتحقيق[1]:

تختص الجهة الرئاسية التي يتبع إليها الموظف، بالتحقيق معه عمّا نُسب إليه من تهم. وقد تقوم الجهة الرئاسية بممارسة التحقيق بنفسها، عن طريق تكليف أحد الرؤساء المُباشرين للموظف للقيام بذلك. أو قد يكلّف بالتحقيق موظف أو مفتش أو لجنة من التابعين للمرفق العام[2]، أو قد يعهد بالتحقيق إلى جهاز رقابة داخلية يتبع المرفق، كما هو عليه الحال في سوريا[3].

والتأديب عن طريق الجهة الإدارية المختصة، ليس عملاً قضائياً بطبيعته، بل هو مجرد إجراءات تُعتبر امتداداً للسلطة الرئاسية، يهدف إلى تقويم الأخطاء المسلكية والسير بعمل المرفق العام باضطراد وانتظام. وقد تتوافر اعتبارات معينة، تتطلب أن يُشرف الرئيس الإداري بنفسه على التحقيق، ومنها الإحاطة بظروف القضية وملابساتها، فيكون الرئيس الإداري على بصيرة في اتخاذ الإجراء المناسب عند معالجة الموضوع، كما أنّه لا توجد موانع قانونية تحول دون قيام الرئيس الإداري بالتحقيق بنفسه مع المتهم.

ب- التحقيق من قِبل النيابة الإدارية في مصر:

أُحدث نظام النيابة الإدارية في مصر، لأول مرة بالقانون رقم /480/ لعام 1954. ويهدف هذا النظام: إلى توحيد جهات التحقيق المختلفة، في هيئة واحدة، مستقلة عن الوزارات والإدارات العامة، وتتمتع بالحيدة، وبعيدة عن التأثيرات الجانبية، وأُلحقت برئاسة الجمهورية. وتختص بالتحقيق الإداري مع موظفي الدولة، فيما يُحال لها من الجهات العامة، وما تتلقاه من

---

[1] للتوسع انظر: منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 259 وما بعدها.

[2] انظر: شفيق عبد المجيد الحديثي: نظام انضباط موظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ط 1973، ص 211.

[3] جهاز الرقابة الداخلية الذي يتبع الجهة الإدارية، نص عليه قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري، رقم /24/ لعام 1981، في المادة /4/ أ/ منه.

شكاوى من ذوي الشأن[1]. ثم أُعيد النظر في قانون النيابة الإدارية، وجرى إصلاحه بموجب قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية الجديد، رقم /117/ لعام 1958. وحُدد اختصاصها وفقاً لنص المادة الثالثة من قانون الهيئة بمايلي[2]:

– فحص الشكاوى التي تُحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفق تقديراتها باعتبارها الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل.

– إجراء التحقيق في المُخالفات الإدارية والمالية، التي يُكشف عنها عند إجراء الرقابة.

– تقوم النيابة بالتحقيق بشكاوى الأفراد والهيئات، التي ترسل إليها مباشرة في حال توافر الجدّية بهذه الشكاوى، لتمارس فيها التحقيق بصورة ابتدائية.

ج– التحقيق من قِبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سوريا:

أجاز قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، رقم 24 لعام 1981، حق الرقابة والتفتيش والتحقيق الإداري، لدى وزارات وإدارات الدولة والمنظمات الحزبية والشعبية في الدولة، ولدى بعض الجهات الأخرى التي حددها القانون. كما نصّ القانون على إنشاء أجهزة للرقابة الداخلية، تتبع الجهة الإدارية المعنية، في كل وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو شركة أو منشأة أو هيئة عامة أو وحدة إدارية، وحدد اختصاصات الرقابة الداخلية وفق المادة /4/ ج/ من قانون الهيئة بمايلي[3]:

– التحقيق في المخالفات الإدارية والمسلكية.

– التحقيق في ما تقف عليه، أو ما يمكن أن يُحال إليها من الإدارة أو الهيئة من شكاوى المواطنين.

---

[1] انظر: د. محسن حسنين حمزة: القانون التأديبي والرقابة القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960، ص 64.

[2] انظر: د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 261.

[3] د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 263–264.

– وضع اليد فيما يتعلق بالجرائم الاقتصادية وسائر المُخالفات، والجرائم الواقعة على المال العام، والمُرتكبة من قِبل العاملين في الجهات التابعة لها، والتحفظ على وقائعها وأدلتها، إلى حين مباشرة الجهات المختصة تحقيقها.

– التحقيق في بعض القضايا المتعلقة بالجرائم المُشار إليها في البند السابق بتفويض من الهيئة.

– تنفيذ أعمال رقابية وتفتيشية محددة، من خلال خطط عمل سنوية، أو طارئة، تضعها الإدارة بالاتفاق مع الهيئة.

وإذا اقتضى الأمر إبعاد العامل المتهم عن مركز عمله واقتضى التحقيق كف يده عن العمل، فيُعرض الأمر على رئيس الهيئة المركزية بموجب تقرير أولي، وينظر رئيس الهيئة في إصدار قرار كف اليد. وفق أحكام القانون[1].

أمّا الهيئة المركزية، فتختص بالكشف عن المخالفات الإدارية، والمالية، والجرائم التي تُرتكب من العاملين بالدولة والتحقيق فيها مباشرة، ومن ثم متابعتها أمام الجهات المختصة، والحيلولة دون تكرار وقوعها. وتختص أيضاً: في تدقيق الطلبات التي تُحال إليها، فيما يتعلق بالمخالفات، والجرائم الآنفة الذكر، والواردة إليها من الجهات العامة، أو من المنظمات الشعبية، إضافة إلى تدقيق الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، فيما يتعلق بالإهمال بالواجبات الوظيفية، ومعالجة تلك الشكاوى وفق الأصول والقانون.

ولتلافي ازدواجية التحقيق والتضارب ما بين أجهزة الرقابة الداخلية وأجهزة الهيئة، فقد عالجت المادة /44/ من قانون الهيئة هذه المسألة بقولها[2]: "تمارس الهيئة اختصاصاتها بالتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى، وفق خطة عمل تضعها، لتفادي ازدواجية العمل الرقابي، والحيلولة دون عرقلة سير العملين: الإداري والإنتاجي".

هذا، ولم يشترط نظام العاملين الأساسي في الدولة، صيغة معيّنة للتحقيق الذي يجري قبل الإحالة إلى المحاكمة أو توقيع الجزاء. أمّا بالنسبة للتحقيق الذي تجريه الهيئة المركزية

---

[1] انظر المادة /17/ أ–ب/ من النظام الداخلي للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1451، تاريخ 1981/12/31.

[2] د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 264.

للرقابة والتفتيش، فقد أورد النظام الداخلي بقانون الهيئة: نظم أصول التحقيق، من خلال النصوص القانونية التي أوجبها، ونظم بموجبها إجراءات التحقيق[1]. وهنا تجب الإشارة إلى أنَّ الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم 64 لعام 2003 وهو المكلف بالتحقيق بالمُخالفات المالية، قال[2]: "يكون للجهاز المركزي للرقابة المالية في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق، اتخاذ جميع الوسائل لتحري المُخالفات والاستماع للشهود، والتحقيق مع العاملين وكف يدهم عن العمل".

الفرع الثالث: الإجراءات الاحتياطية في التأديب إبان مرحلة التحقيق الإداري:

التحقيق الإداري هو المرحلة الأولى للتأديب، التي تقوم بها الجهة الرئاسية للإدارة، أو الأجهزة الإدارية المتخصصة التي أوكل إليها أمر التحقيق مع العامل المتهم. وحق الرؤساء الإداريين في التحقيق حق أصيل يستمدونه من حقهم في التأديب، وإنَّ ذلك يُعتبر امتداد للسلطة الرئاسية[3].

والتحقيق الإداري قد يحتاج إلى اتخاذ إجراء احتياطي يتطلبه التحقيق، خلال تلك المرحلة. ولا خلاف في التشريع المعاصر، على أنَّه خلال مرحلة التحقيق الإداري، يكون للسلطة المختصة وقف العامل المتهم عن العمل احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك. أمّا حظر الترقية وحظر قبول الاستقالة، فإنَّ نطاقها الزمني خلال فترة التحقيق، فيه أقوال أخرى، سنتحدث عنها بعد حديثنا عن التحقيق الإداري والوقف الاحتياطي، وفق التالي:

أولاً: التحقيق الإداري والوقف الاحتياطي عن العمل:

الوقف الاحتياطي عن العمل، هو تدبير وقائي مؤقت، يُفرض أثناء التحقيق، بدعوى تأديبية ومُصاحب لها، ويهدف إلى تمكين السلطة المختصة بالتحقيق الإداري من مباشرة عملها، بمنأى عن تأثير العامل المتهم، على أدلة التحقيق، وعلى نحو لا يمكنه من الاستفادة من مزايا

---

[1] انظر: المادة /106/ من النظام الداخلي لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، رقم 1451، تاريخ 1981/12/31، المتضمنة نظم وأصول التحقيق من قبل الهيئة.

[2] انظر: المادة /24/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، رقم /64/ لعام 2003.

[3] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 430 في 1981/4/4، س 22 ق.

الوظيفة العامة، أو الإفلات من الجزاء التأديبي. والوقف الاحتياطي عن العمل يختلف عن الجزاء التأديبي من حيث الطبيعة والهدف.

وعادة ما يُقرر الوقف الاحتياطي عن العمل كإجراء تحفظي مرتبط بالتأديب، لتمكين سلطة التأديب من تلافي ما قد ينتج عن تواجد العامل المتهم بمقر عمله، من نتائج سلبية مُضرَّة بالتحقيق، إضافة إلى ما يهدف إليه من تسهيل إجراءات التحقيق الإداري، وجعلها بمنأى عن تأثيرات العامل وعبثه بالأدلة، ذلك أنَّ تواجد العامل في مكان عمله بالرغم من البدء بالتحقيق الإداري معه، قد يؤثر على سير التحقيق، بما له من سلطة، قد يستطيع من خلالها وهو بمكان العمل، أن يتلاعب بآثار الجرم المعزو له، أو محاولة طمسها، أو التغيير في معالمها، أو محاولة إخفاء وثائق وأدلة الإدانة، أو ربما التأثير على أقوال الشهود، أو إحراج المحقق القائم بالتحقيق الإداري. وأمام ذلك من اعتبارات وجيهة، كان من اللازم إبعاد وإقصاء العامل المتهم عن مكان العمل، لما يخلّفه وجوده من آثار، قد تضرُّ التحقيق الإداري وتُبعده عن الحقيقة المتوخاة.

وأمام ما تقدم من اعتبارات قد تمس التحقيق: فقد درجت معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، بالنص على الوقف الاحتياطي عن العمل بحق العامل المتهم، ومن ثم كف يده مؤقتاً عن القيام بمهام وظيفته، ريثما ينتهي التحقيق، أو تزول الأسباب الداعية لذلك، حيث يُتخذ إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل كإجراء وقائي تحفظي، يتم: إمّا لصالح التحقيق الإداري الذي يجري مع العامل المتهم، أو يُتخذ صوناً للوظيفة العامة، وحرصاً على كرامتها، وصيانة لها من العبث والتلاعب. مع الإشارة: إلى أنَّ مبرر الإجراء الاحتياطي المُتخذ في مرحلة التحقيق، وأقصد به الوقف الاحتياطي عن العمل، قد تختلف فيه التشريعات المعاصرة النافذة، وفقاً لمفهوم كل دولة في هذا الشأن. إذ أنَّ بعض التشريعات تعزوه إلى مصلحة التحقيق، وبعضها يربط بينه وبين خطورة الجرم المقترف، والبعض الآخر، ترك لسلطة التحقيق تقدير المبرر المناسب لمثل هذا الإجراء التحفظي، مع العلم أنَّ جميع التشريعات تتفق على بدء سريان النطاق الزمني للوقف الاحتياطي عن العمل، منذ البدايات الأولى لمرحلة التحقيق الإداري، عندما تقتضي مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك، وإن اختلفت هذه التشريعات في إمكانية تطبيق صور الإجراءات الاحتياطية الأخرى في مرحلة التحقيق، تبعاً لوجهة نظر كل تشريع ومبررات الإجراء.

أمّا أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل، فيمكننا الحديث عنها في التشريعات المعاصرة وفقاً للتالي:

آ- الوقف الاحتياطي عن العمل، بسبب خطورة الجرم المقترف:

بعض التشريعات الراهنة، أخذت بمعيار خطورة الجرم المقترف، كمبرر وسبب لتطبيق إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل، بحق العامل المتهم بارتكاب جرم تأديبي، حرصاً منها على سمعة الوظيفة العامة واستمراريتها، وتقديراً منها لجسامة وخطورة الجرم المسلكي المقترف. وعلى رأس هذه الشرائع: التشريع الفرنسي، فقد نص قانون الموظفين الفرنسي الصادر عام 1959 في مادته /32/ بقوله: "في حال ارتكب الموظف خطأً جسيماً يتعلق بواجبات وظيفته، أو ارتكابه جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يوقف في الحال".

كما أكدّ الأمر الفرنسي الصادر سنة 1960، الذي يتعلق بالجزاءات التأديبية، على تحديد التصرفات التي تُعد جسيمة، والتي تبرر الوقف الاحتياطي عن العمل بمواجهة العاملين بالدولة، الذين يرتكبون أخطاءً جسيمة[1]، حيث اشترط المُشرّع الفرنسي الخطأ الجسيم، كسبب لاتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي، وإن كان قد ترك تحديد جسامة الخطأ لتقدير السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار الوقف، تحت رقابة القضاء[2].

---

[1] انظر: محمد مرعي حسن: كف اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 40.

- انظر بصدد ما يعتبره مجلس الدولة الفرنسي خطأً جسيماً:

- C. E. 26 Juin 1964, Demoiselle, coron, Rec. P. 363.
- C. E. 10 Fev 1965, Morati, Rec. P. 91.
- C. E. 19 Mai 1965, Damecirio, A. J. D: A. 1971, P. 623.
- C. E. 28 Janv 1970, Delande, A. J. D: A. 1971, P. 637.
- C. E. 29 Janv 1988, Moine, Rec. P. 152.

مُشار إلى هذه الأحكام في مؤلف د. علي عبد العال سيد أحمد: الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، مؤسسة دار الكتاب، الكويت عام 1997، ص 56.

[2] Andrée De Laubadere: Traite de droit administrative L. G. D. J, Paris, 9 e édition, 1983, P. 165.

كما تجدر الإشارة إلى أنَّ القضاء الإداري الفرنسي، قد اعترف بجواز توقيع الوقف الاحتياطي عن العمل، من قِبل السلطة التأديبية، عند عدم توافر النص على ذلك، بحالتين، الحالة الأولى: حالة مصلحة المرفق، أمّا الحالة الثانية: فهي حالة ما تقتضيه حالة الاستعجال[1]. وترك أمر ذلك، لتقدير السلطة الإدارية تحت رقابة القضاء[2]. وقد أخذ المُشرّع الفرنسي بنفس المبادئ السابقة، بالنسبة لسبب الوقف في التشريع الجديد، رقم /634/ الصادر في 13 يوليو 1983[3]. ويصدر قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، فقط لمدة حدها الأعلى أربعة أشهر، حفاظاً على عدم اضطراب العمل في المرفق العام[4].

هذا، ومن الرجوع إلى تعريفات الفقه الفرنسي للوقف الاحتياطي عن العمل، فقد أشار الجميع إلى أنّه تدبير إداري مؤقت، يُتخذ من قِبل السلطات التأديبية، ضد العامل الذي تُنسب إليه مُخالفات جسيمة للواجبات الوظيفية، أو يرتكب جريمة من جرائم القانون العام، ليُباعد بينه وبين أعمال وظيفته[5]. وبذلك يبدأ الإطار الزمني للوقف الاحتياطي عن العمل في التشريع الفرنسي، منذ توافر حالة جسامة الخطأ التأديبي، لكونها مبرراً لفرض التوقيف الاحتياطي، إضافة إلى حالة ارتكاب جرم من جرائم القانون العام.

---

(1) إذا زالت حالة الاستعجال: استلزم الأمر العودة إلى الأصل العام والتقيد بالنصوص. انظر بصدد ذلك:
- محمد مرعي حسن: كف اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 42.

(2) - C. E. 19 November 1993, Vedrenne, A. J. D: A. 1993, P. 889.
C. E. 29 Avril 1994, Colomlami, RF. D. A. 1994, P. 497.
C. E. 24 Juin 1977, Damdeleuse, R. D. P. 1977, P. 1353.
مُشار إليها في مؤلف د. عصمت عبد الله الشيخ: النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة عام 2006، ص 60.

(3) انظر بصدد ذلك: نص المادة /30/ من القانون الفرنسي رقم 634، الصادر في 13 يوليو عام 1983.

(4) انظر:
- Emmanuel Aubin: Droit de la function publique. Gualino éditeur. 2001. P. 174.

(5) انظر:
- Rene Chapus: OP, Cit, P. 284.
- Charles Heller: OP, Cit, P. 409.

ب- الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق:

بعض التشريعات الوظيفية الراهنة، أوجبت لاتخاذ قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، توافر تحقيق إداري تأديبي، حيث أخذ التشريع المصري بمعيار مصلحة التحقيق، كسبب للوقف الاحتياطي عن العمل. وبذلك يبدأ سريان نطاق الإطار الزمني في مرحلة التحقيق الإداري، بشأن الوقف عن العمل. ومن ثم لا يجوز وقف العامل احتياطياً لسبب آخر[1]. فقد نص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، رقم /47/ لعام 1978، في مادته /83/ بقوله: "للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك". أي أنَّ الإطار الزمني للوقف الاحتياطي عن العمل لدى التشريع المصري أو الذين يأخذون بمعيار مصلحة التحقيق، يبدأ منذ بدء التحقيق. كما أنَّ نص المادة /86/ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لعام 1978، قد نصت على نفس المعنى بقولها: "لرئيس مجلس الإدارة بقرار مسبب، حفظ التحقيق. وله أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

وهذا يعني أنَّ الوقف الاحتياطي من قِبل الإدارة، يبدأ منذ بدء التحقيق الإداري مع المتهم، وهو أمر جوازي لسلطة التحقيق عندما ترى أن مصلحة التحقيق توجب ذلك. وبذلك: فقد حصر المُشرّع المصري الوقف الاحتياطي عن العمل، بمصلحة التحقيق دون غيره، ومن ثم لا يجوز الوقف الاحتياطي عن العمل، ما لم يكن هناك تحقيق جارٍ بحق العامل المتهم.

ج- الوقف الاحتياطي عن العمل للمصلحة العامة:

أخذت بعض التشريعات بضرورة أن تقتضي المصلحة العامة للمرفق، بتوقيع الوقف الاحتياطي عن العمل، حفاظاً على سير العمل داخل المرفق العام. فقد نصَّ

[1] د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 215.

المُشـرّع السـوري فـي قـانون الهيئـة المركزيـة للرقابـة والتفتـيش[1] وهـي الهيئـة المُكلّفـة بـالتحقيق مـع العـاملين الـذين يرتكبـون جـرائم إداريـة ومسـلكية علـى أنَّـه: "يمكـن للعـاملين بـالتفتيش، الطلـب إلـى الجهـات المعنيـة، عـن طريـق رئـيس الهيئـة أو بتفـويض منـه، اتخـاذ التـدابير التـي تقتضـيها مصـلحة التفتـيش والتحقيـق، بمـا فـي ذلـك... ج- كـف أيـدي العاملين، عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرتهم على العمل.

وأمـام ذلـك: نـرى أنَّ المُشـرّع السـوري قـد وسّـع أسـباب الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل (كـف اليـد)، فأجـاز للسـلطة المختصـة كـف يـد العامـل المـتهم لمصـلحة التحقيـق ولتحقيـق المصـلحة العامـة أيضـاً، كمـا أجـازه إذا كـان الفعـل المنسـوب إلـى العامـل المـتهم يُشـكل جرمـاً جزائيـاً مـن فئـة الجنايـة، أو الجنحـة، التـي تخـلّ بواجبـات الوظيفـة، أو الثقـة العامة[2].

والملاحـظ أنَّ بعـض الفقـه اشـترط أن تكـون المصـلحة العامـة، تلـك التـي تتـوخى مصـلحة المرفـق، وبمناسـبة مخالفـة مسـلكية مُرتكبـة. أي أن يكـون الوقـف الاحتيـاطي داخلاً في إطار المساءلة المسلكية، وأن يرتبط هذا الإجراء بمصلحة المرفق[3].

هـذا، وقـد أخـذ المُشـرّع السـوري بمفهـوم المصـلحة العامـة كسـبب مبـرر للوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، ولكنـه لـم يأخـذ بالمصـلحة العامـة علـى إطلاقهـا، بـل قيّـدها بشـرط ضـرورة إبعـاد العامـل المـتهم عـن مكـان العمـل عنـد اللـزوم، لأنَّ تواجـد العامـل بمكـان عملـه، مـن شـأنه إعاقـة التحقيق،ـ وبالتـالي ضـرورة إجـراء الوقـف الاحتيـاطي بسـبب جسـامة

---

[1] انظر المادة /47/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، رقم 24 لعام 1981. والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، هي هيئة رقابية مستقلة، ترتبط برئيس مجلس الوزراء، تهدف إلى تحقيق رقابة فعّالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة، من أجل تطوير العمل الإداري وحماية المال العام، وتحقيق الفعالية في الإنتاج، ورفع مستوى الكفاية والأداء في العمل.

[2] محمد مرعي حسن: كف اليد، مرجع سابق، ص 45.

- وانظر أيضاً نص المادة /47/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981، ونص المادة /24/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم 64 لعام 2003. ونص المادة /11/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990 وما يتعلق بهذه النصوص بكف اليد وأسبابها.

[3] د. السيد محمد ابراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار المعارف، القاهرة، 1966، ص 59.

الجـرم المسـلكي المرتكـب، أو بسـبب كـون الجـرم يُشـكّل جرمـاً جزائيـاً وظيفيـاً. وتـرك المُشـرّع للسـلطة المختصـة، تقـدير الجـرم الـذي مـن شـأنه يتوجـب الإجـراء الاحتيـاطي بـالوقف عـن العمـل، وعـدم مثـابرة العامـل المـتهم علـى تواجـده فـي مكـان عملـه، حرصـاً على المصلحة العامة للمرفق العام.

وبـذلك نـرى: أنَّ المُشـرّع السـوري، قـد وسّـع الإطـار الزمنـي للإجـراءات الاحتياطيـة فـي مرحلـة التحقيـق، بمـا يتناسـب مـع مفهـوم المصـلحة العامـة بشـكل عـام، الـذي لـم يقتصـر بـه – كالمُشـرّع المصـري – علـى فتـرة إجـراء التحقيـق الإداري، بـل وسّـع مـن نطاقـه ليشـمل إضـافة لوجـود تحقيـق، حالـة وجـود مصـلحة عامـة، تقتضـيها طبيعـة المرفـق العام[1].

ونحـن بـدورنا نـرى: أنـه لا يكفـي لتوقيـع الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، مجـرد أن تكـون هنـاك مصـلحة عامـة للوظيفـة، بـل لا بـدّ مـن وجـود تحقيـق إداري بالموضـوع، وأن يكـون هـذا التحقيـق بواقعـة جدّيـة وخطـأ جسـيم، ولا يُعتـد بالإخبـارات المُحتملـة أو البسـيطة، حيـث تُعـالج مثـل هـذه المسـائل دون إجـراء الوقـف الاحتيـاطي. مـع اقتـراح أن يـتم الـنص علـى ذلـك فـي التشـريع الخـاص، وبشـكل واضـح وصـريح، وعـدم تطبيـق هـذا الإجـراء إلاّ عنـد وجـود الـنص الصـريح الـذي يُبـيح ذلـك، منعـاً لتعسـف الإدارة فـي اسـتخدام الوقـف الاحتياطي عن العمل.

ثانياً: التحقيق الإداري وحظر الترقية:

الترقيـة بالأصـل تحمـل فـي مفهومهـا معنـى التكـريم والثقـة فـي العامـل بالدولـة[2]. ولـذلك فـإنَّ المُشـرّع بشـكل عـام، يـرى عـدم ترقيـة العامـل فـي حالـة خضـوعه للتأديـب، عنـدما يكـون موقوفـاً عـن العمـل احتياطيـاً خـلال فتـرة كـف اليـد فـي مرحلـة التحقيـق أو حـين إحالتـه إلـى المحاكمـة التأديبيـة، أو إحالتـه إلـى المحاكمـة الجزائيـة بجـرم وظيفـي. وقـد

---

[1] محمد مرعي حسن: كف اليد، مرجع سابق، ص 48.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 413.

– د. ثروت عبد العال أحمد: إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط، دار النشر والتوزيع، 1995، ص 199.

عـرّف الـبعض حظـر الترقيـة، بأنـه[1]: "إجـراء وقـائي مؤقـت، بمقتضـاه يـتم تعليـق الترقيـة نتيجـة قيـام إحـدى الحـالات المنصـوص عليهـا فـي القـانون، والـدائرة فـي فلـك نظـام التأديـب، وجعلهـا متوقفـة علـى مـا يـؤول إليـه الأمـر، فـي شـأن المسـؤولية التأديبيـة للموظـف، خـلال فتـرة الريبـة. وتجـري ترقيتـه مـن التـاريخ التـي كانـت تـتم فيـه، لـو لـم يقـم سـبب التعليـق". كمـا عـرّف القضـاء الإداري موانـع الترقيـة بشـكل عـام بأنهـا[2]: "أسـباب تقوم بالموظف، وتحول دون ترقيته. وهذه الموانع لا تقوم إلاّ بنص قانوني".

وتُعتبـر الترقيـة، أو مـا يُسـمى بـالترفيع أو العـلاوة الدوريـة، مـن الحقـوق الدوريـة المتجـددة للعامـل. وعـادة تُلحـق بالراتـب الـذي يتقاضـاه العامـل شـهرياً، وتُعـد الترقيـة أحـد عناصـر المركـز القـانوني الـذي يَشـغله الموظـف العـام. وهـي بنظـر التشـريعات الوضـعية الراهنـة، ليسـت إجـراء احتيـاطي مؤقـت لـدى الجميـع. ففـي فرنسـا: تُعتبـر الترقيـة أو العـلاوة الدوريـة: مـن الحقـوق المرتبطـة بالراتـب، وكـون إجـراء الوقـف الاحتيـاطي لا يـؤثر علـى الراتـب، ولا يوقـف صـرفه بالنسـبة للعامـل، فـالعلاوة الدوريـة أيضـاً لا يـؤثر عليهـا الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، ولا يعـرف التشـريع الفرنسـي حظـر الترقيـة كـإجراء احتيـاطي، كونـه لا يعرف وقف صرف الراتب أو جزء منه، كأثر من آثار الوقف الاحتياطي عن العمل.

وفـي التشـريع المصـري: فـإنَّ الحـق بـالعلاوة الدوريـة أو الترفيـع، ينشـأ بقـوة القـانون وفقـاً لـنص المـادة /41/ مـن قـانون العـاملين المـدنيين بالدولـة، رقـم 47 لعـام 1978، والمـادة /38/ مـن قـانون العـاملين المـدنيين فـي القطـاع العـام المصـري رقـم /48/ لعـام 1978. والمُشـرّع وفقـاً لـذلك: لـم يُرتـب علـى قـرار الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل الحرمـان مـن العـلاوة الدوريـة، وحجـة ذلـك: أنَّـه مـن غيـر الجـائز ترتيـب أثـر لـم ينـص عليـه القـانون. وإنَّ الترقيـة حـق للموظـف عنـد اسـتحقاقها، مـا لـم تكـن محظـورة لسـبب آخـر. وتُضـاف عـادة إلـى الراتـب، ولـو كـان العامـل مكفـوف اليـد. كمـا يسـري عليهـا مـا يسـري علـى الراتـب مـن آثـار، وبـذلك: يتوجـب وقـف نصـف الراتـب عنـد كـف اليـد عـن العمـل، بمـا فـي ذلـك

---

[1] انظر المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر، مرجع سابق، ص 175.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن رقم 1453 في 1982/4/11 س 26 ق.

نصف العلاوة الدورية المستحقة، كونها جزءاً من الراتب حين استحقاقها. وبذلك: فحظر الترقية كإجراء احتياطي، لا يعرفه المُشرّع أثناء فترة التحقيق، ولو كان العامل مكفوف اليد.

أمّا في التشريع السوري: فقد نصّ القانون على منح العامل ترفيعاً دورياً كل سنتين، واشترط لذلك: وجود العامل بالخدمة. ولمّا كان العامل أثناء فترة كف يده خارج الخدمة بسبب إبعاده عن العمل، فإنّه لا يستحق العلاوة الدورية، لأنه لا يؤدي عملاً. إضافة إلى ذلك: فإنَّ العامل أثناء كف يده عن العمل، لا يأخذ راتباً شهرياً، لأنه يُحرم من راتبه أثناء فترة كف اليد. وبذلك: فإنَّ سريان النطاق الزمني لحظر الترقية وفق التشريع السوري، يبدأ منذ إبعاد العامل عن مكان عمله وحرمانه من راتبه، خلال فترة التحقيق الإداري.

وبناءً على ما تقدم: فإنَّ منح علاوة الترفيع في التشريع المعاصر، مرتبط بمصير الراتب أو الجزء المقتطع منه. فإن استحق العامل الراتب كاملاً كما هو الأمر في التشريع الفرنسي، فإنَّ علاوة الراتب الدورية يستحقها كاملة. وإن استحق العامل جزءاً من الراتب، كما في التشريع المصري، فإنه يستحق نسبة تُقابل الجزء غير المقتطع من العلاوة الدورية. وإن كان لا يستحق الراتب أثناء كف اليد، فإنَّه لا يستحق العلاوة، ريثما يسوّى وضعه فيتقرر مصيرها. ولهذا فإنَّ حظر الترقية كإجراء احتياطي مستقل خلال فترة التحقيق الإداري، غير معروف بالتشريع المعاصر، إنما هو إجراء يتبع الراتب وجوداً وعدماً، حتى زوال الأسباب، بغض النظر عن الوقف الاحتياطي عن العمل[1]. وحظر الترقية كإجراء احتياطي مستقل، عرفته الأنظمة التشريعية في مرحلة المحاكمة وليس في مرحلة التحقيق الإداري، لأن العامل خلال فترة المحاكمة يوقف عن العمل في أغلب التشريعات الوظيفية المعاصرة.

[1] بالنسبة للتشريع المصري بهذا الشأن، انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 100 وما بعدها.

ثالثاً: التحقيق الإداري وحظر قبول الاستقالة:

التحقيق الإداري يُمثل بداية الإجراءات التأديبية الصادرة من الجهة الرئاسية والإدارة، وعادة ينتهي نطاقه الزمني: إمّا بالحفظ، أو بتوقيع جزاء تأديبي، أو بالإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة، عندما يكون الجرم جسيماً. وقد تطول فترة التحقيق الإداري أو تقصر، ويستمر نطاقها الزمني حتى زوال الأسباب. والسؤال الذي يتوجب طرحه خلال هذه الفترة الزمنية، هل يتوجب حظر الاستقالة كإجراء احتياطي مستقل، خلال فترة التحقيق الإداري؟، أو يقتصر الحظر على فترة الإحالة إلى المُحاكمة المسلكية إلى أن تنتهي المُحاكمة ويصدر الحكم اللازم بالقضية؟!.

من الرجوع إلى القواعد القانونية السائدة في معظم تشريعات العالم، نرى أنَّ حظر الاستقالة يقتصر على فترة المُحاكمة المسلكية دون سواها. ولم تشر هذه القوانين إلى سريان هذا الحظر خلال فترة التحقيق الإداري[1]. وهذا الحظر يُعتبر استثناءً على الأصل العام الذي يُقرر الحق بالاستقالة، استناداً إلى حرية الإنسان في اختيار العمل الذي يُناسبه، ويستتبع ذلك: أنَّه لا يجوز التوسع بالتفسير أو القياس عليه، لكون هذا الحظر وفقاً للنص القانوني، خاص بالفترة الزمنية التي ترتبط بالإحالة إلى المُحاكمة حصراً، ولا يسري خلال فترة التحقيق الإداري. وهذا يعني أنَّ حظر الاستقالة خلال فترة التحقيق الإداري غير معروفة كإجراء احتياطي مُستقل في التأديب. مما حدا بالبعض إلى القول: بعدم سريان هذا الحظر خلال مرحلة التحقيق الإداري، لأنه خلال هذه المرحلة، لا يتحقق معنى الإحالة إلى المحاكمة التأديبية[2].

وبذلك: فإنَّ الإطار الزمني لمنع قبول الاستقالة، لا وجود له خلال فترة التحقيق الإداري، كونه يبدأ بمرحلة المُحاكمة حصراً وحتى صدور قرار الحكم.

---

[1] للتوسع انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 104 وما بعدها.

[2] د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية وفاعليتها في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1974، ص 330.

المطلب الثاني:

مرحلة المُحاكمة التأديبية والنطاق الزمني لإجراءاتها الاحتياطية

مرحلة المُحاكمة التأديبية يبدأ نطاقها الزمني منذ صدور قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة، وينتهي بصدور الحكم اللازم بالقضية، وما يتبع ذلك من تصرفات وإجراءات احتياطية خلال هذه الفترة. وبذلك ستكون دراستنا لهذا المطلب تتضمن فرعين، الأول منهما: الحديث عن مفهوم الإحالة إلى المُحاكمة التأديبية، لتحديد بدء سريان النطاق الزمني خلال مرحلة المُحاكمة. أمّا الفرع الثاني فنخصصه: للحديث عن المُحاكمة المسلكية والإجراءات الاحتياطية خلال نطاقها الزمني، وفق التالي:

الفرع الأول: مفهوم الإحالة إلى المُحاكمة التأديبية، والنطاق الزمني لهذه المرحلة:

إذا انتهى التحقيق الإداري، بغير الحفظ أو توقيع عقوبة مسلكية، أو بغير صدور أي إجراء من إجراءات التصرف بالتحقيق، بغير الإحالة إلى المُحاكمة، ورأت السلطة المُختصة أنَّ القضية تحتاج إلى الإحالة إلى المحكمة المسلكية المُختصة لمساءلة العامل المُتهم عمّا نُسب إليه، فإنَّها تُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، ويتقرر حينها بدء النطاق الزمني لمرحلة المُحاكمة التأديبية بمجرد صدور قرار الإحالة وبدء تنفيذه أصولاً. ولتوضيح معنى الإحالة إلى المُحاكمة التأديبية: لا بدّ لنا من الحديث أولاً عن تعريف معنى الإحالة التأديبية إلى المُحاكمة. ومن ثم بيان الطبيعة القانونية لقرار الإحالة، والنطاق الزمني لها.

أولاً: مفهوم الإحالة إلى المحاكمة التأديبية:

مفهوم الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، يتطلب منّا تحديد تعريف لمفهوم الإحالة التأديبية، حيث قام الفقه بالاضطلاع بهذه المهمة في العديد من محاولاته، وجرت محاولات بعض فقهاء القانون التأديبي لتعريف الإحالة التأديبية إلى المحاكمة المسلكية، حيث عرّفها البعض[1]: "هي

[1] د. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 314.

قرار إداري، بالتصرف فيما أسفر عنه التحقيق، بتقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية، وذلك لمساءلته عمّا هو منسوب إليه من أخطاء تأديبية".

بينما قال عنها البعض[1]: "هي إجراء قانوني، يتم بصدور القرار الخاص به من الجهة التي ناط بها القانون ذلك". وهناك من يوسّع مفهوم الإحالة، إلى المحاكمة التأديبية، ليشمل تقديم العامل المتهم إلى السلطة الرئاسية لتوقيع الجزاء عليه[2]. وهو رأي منتقد، لأن الأخذ به يهدر اسباغ الصفة القضائية على إجراءات التأديب عند الإحالة، الأمر الذي يُميز إجراءات المحاكمة عن إجراءات السلطة الرئاسية، ويمد الإطار الزمني ليتسع إلى مرحلة التحقيق الرئاسي، وهو أمر مرفوض في حالة تحديد مرحلة التحقيق القضائي وإجراءات المحاكمة خارج حالة التحقيق الرئاسي، تلك المرحلة التي تسبق المحاكمة وتمهد لها. كما أنَّ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية هي غير إقامة الدعوى التأديبية، لأن إقامة الدعوى لا يكفي فيها صدور قرار الإحالة، بل لا بدّ من إيداع القضية بما فيها قرار الإحالة وأوراق التحقيق الرئاسي إلى ديوان المحكمة المُختصة، للبدء بإجراءات المحاكمة[3].

وإقامة الدعوى التأديبية تعني قيام المحكمة المسلكية بمباشرة إجراءات الدعوى التأديبية. وعادة ما يُطلق على المحاكمة تعبير: "التحقيق النهائي"[4] لكونها تستخدم الكثير من سلطات التحقيق أمام المحكمة والالتزام بإجراءاته. والمحاكمة التأديبية إجراءات تتعلق بفحص الأدلة، وتدقيقها، والفصل فيها، بما يوافق الحقيقة، لبيان البراءة من الإدانة فيما نُسب للعامل المتهم،

---

(1) انظر: مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، ط 1974، ص 328.

(2) مغاوري شاهين: المرجع السابق، ص 320.

– د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، طبعة ثانية 1986، مرجع سابق، ص 149، طبعة أولى 1984، مرجع سابق، ص 140.

(3) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، 1986، مرجع سابق، ص 149.

– انظر أيضاً المادة/23/ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المصري، رقم 117 لعام 1958، والمادة /34/ من قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لعام 1972.

(4) د. محمود نجيب حسني: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983، ص 754.

ومن ثم اختيار النص القانوني الذي يُطابق التكييف القضائي، الذي وصلت إليه المحكمة، واتخاذ الحكم المُناسب بالقضية. كما إنَّ السلطة التي تُحيل المتهم إلى المحكمة، لا تملك اتخاذ أي قرار يمس بسلطة المحكمة. حيث ينتهي دور السلطة الرئاسية، بمجرد وضع المحكمة يدها على القضية وبدء سريان نطاقها الزمني عليها[1]، وإلاّ اعتُبر تدخّل السلطة الرئاسية تعدياً على قواعد الاختصاص، وتصبح تصرفاتها بحكم المعدومة، لمخالفتها قواعد الاختصاص.

ثانياً: الطبيعة القانونية لقرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية:

تباينت آراء الفقهاء حول الطبيعة القانونية لقرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية، وهناك عدَّة آراء حول ذلك؛ نستعرض أهمها:

الرأي الأول: يرى أصحاب هذا الرأي أنَّ قرار الإحالة، هو قرار إداري أيّا كانت الجهة التي أصدرته، سواء أكانت جهة رئاسية أم جهة فنية متخصصة في التحقيق الإداري. ولذلك: فمن الجائز الطعن به أمام القضاء الإداري وبشكل مستقل، بسبب ما يترتب عليه من آثار ضارة، تفوق في خطورتها الآثار التي يرتبها قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري[2].

الرأي الثاني: أصحاب هذا الرأي، رغم اعتبارهم لقرار الإحالة بأنه قرار إداري، يحتوي على كل عناصر القرار الإداري، ومقوماته، وأركانه، وإحداثه لمركز قانوني جديد للعامل بالدولة، ودخوله في ولاية القضاء الإداري، غير أنّه من وجهة نظرهم لا يُطعن به استقلالاً، وإنّما يكون الطعن فيه عنصراً من عناصر الطعن في القرار التأديبي ذاته[3].

الرأي الثالث: اعتبر أصحاب هذا الرأي أنَّ قرار الإحالة ليس قراراً إدارياً نهائياً، إنّما هو إجراء تمهيدي للنظر في أمر موظف عام مُحال إلى المحاكمة التأديبية. وقرار الإحالة ليس هدفاً نهائياً مقصوداً بذاته، وبذلك: فإنَّ الطعن فيه على استقلال، غير جائز لأنَّه لا يُشكّل قراراً إدارياً نهائياً،

---

[1] انظر بصدد ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 347 في 1991/11/19، س 34 ق.

[2] د. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 318.

[3] مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 328.

وإنّما يجوز الطعن فيه كعنصر من عناصر الطعن على القرار التأديبي ذاته، ولا جدوى من الطعن فيه على استقلال، وسوف يستغرق النظر فيه مدة أطول مما يستغرقه التحقيق فعلياً[1].

ونحن بدورنا نرى: أنَّ قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، هو إجراء من إجراءات الدعوى التأديبية، لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي، الذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقلاً عن الدعوى التأديبية، وهو قرار لا يؤدي إلى تعديل نهائي في المركز القانوني للعامل، ولا يُعدّ قراراً نهائياً، بل تُعد المنازعة في مثل هذا القرار من المنازعات المتفرعة عن الدعوى التأديبية، التي تنظر بها المحكمة التأديبية.

بقي علينا أن نُحدد الإطار الزمني لمرحلة المحاكمة المسلكية، والذي يتحدد عادة بصدور قرار الإحالة وإيداعه ديوان المحكمة المسلكية المختصة، ويستمر إلى حين صدور الحكم القضائي النهائي.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على مرحلة المحاكمة والإجراءات الاحتياطية خلالها:

يترتب على الإحالة إلى المحكمة التأديبية، عدة آثار تتعلق بالإجراءات الاحتياطية للتأديب، ولعلّ أهم هذه الآثار: بالنسبة للوقف الاحتياطي عن العمل هو استمرار سريان الإطار الزمني للوقف الاحتياطي إلى ما بعد مرحلة التحقيق، ليشمل مرحلة المحاكمة أيضاً. وبذلك فإنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل يُعتبر إجراءً احتياطياً مستقلاً، وإطاره الزمني يبدأ منذ مرحلة التحقيق الإداري الذي تجريه السلطات المُختصة، وحتى إنهاء مرحلة المحاكمة، عندما تكون هناك إحالة قانونية إلى المحكمة التأديبية.

أمّا حظر الترقية: فهو لا يُعتبر إجراءً احتياطياً مستقلاً، إلاّ بعد النص عليه خلال مرحلة المحاكمة فقط، بينما وقف الترقية خلال مرحلة التحقيق، فهو إجراء غير مستقل كإجراء احتياطي، إنّما يتحدد مصيره وفقاً لارتباطه بالراتب، وعلاقته به وجوداً وعدماً. فهو غير لازم في

---

[1] د. محمد عصفور: تأديب العاملين في القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، القاهرة، مطبعة الاستقلال الكبرى، 1972، ص 166.

– وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن 996، في 1984/5/12، س 35 ق.
وانظر أيضاً حكمها في الطعن 582، لسنة 29 ق، في 1984/6/23.

– وانظر أيضاً رأي الدكتور زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين، 1986، مرجع سابق، ص 150.

التشريعات التي لا توقف صرف الراتب إبان الوقف الاحتياطي للموظف. بينما يتحدد مصيره وفقاً لما يقرره التشريع بالنسبة للراتب، من وقف نصفه كما هو الحال في التشريع المصري، أو وقفه كاملاً وفقاً للتشريع السوري، وهذا ما تحدثنا عنه سابقاً في أكثر من موضع. وبذلك يتحدد نطاقه الزمني خلال مرحلة المحاكمة المسلكية لورود النص عليه، أمّا ما قبل مرحلة المحاكمة، فلا يبدأ نطاقه الزمني لعدم ورود النص على اعتباره إجراءً احتياطياً مستقلاً. وفي التشريع المصري فإنَّ حظر الترقية كإجراء احتياطي مستقل، يبدأ خلال مرحلة المحاكمة حصراً. حيث لا تجوز ترقية العامل المتهم المُحال للمحاكمة التأديبية[1]، كما أنَّ الاستقالة كإجراء احتياطي مستقل، لا تُقبل إذا أُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، إلاّ بعد الحكم بالدعوى بغير عقوبة الفصل، والإحالة إلى المعاش[2]، أو عقوبة الطرد[3]. وبذلك: فإنَّ الإطار الزمني لحظر الاستقالة، يتحدد خلال فترة المحاكمة حصراً، ولا يشمل مرحلة التحقيق الإداري وفقاً للنص القانوني.

---

[1] انظر بالنسبة للتشريع المصري بشأن عدم جواز الترقية أثناء المحاكمة المسلكية: نص المادة /87/ من القانون رقم 47 لعام 1978، والمادة رقم /90/ من القانون رقم 48 لعام 1978.

[2] بالنسبة لحظر الاستقالة أثناء المحاكمة التأديبية في التشريع المصري، انظر نص المادة /97/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم 47 لعام 1978.

[3] عقوبة الطرد: من العقوبات المسلكية الشديدة التي عرفها التشريع السوري، وتختص بفرضها المحكمة المسلكية حصراً. ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلاّ إذا كان قد حُكم على العامل جزائياً بجناية، أو جنحة شائنة أو مُخلّة بالثقة العامة.

انظر بصدد ذلك نص المادة: 68 /ب/3، من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

– نتائج وملاحظات الفصل الأول –

نُبيّن فيما يلي أهم النتائج والملاحظات التي تم استخلاصها من خلال دراستنا للفصل الأول ويمكن إجمال أهمها بما يلي:

– الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تتجلى أثناء اتهام العامل بالدولة بارتكاب جرم تأديبي، يوجب المساءلة المسلكية. وهذه الإجراءات تتزامن مع إجراءات التحقيق والمحاكمة التأديبية، وتتخذها الإدارة بموجب سلطاتها القانونية، بحق الموظف المعني، كونها تدابير وقائية تحفظية، تُصاحب التأديب، وتتعلق به وجوداً وعدماً.

– الإجراءات الاحتياطية تُفرض بصفة مؤقتة بحق العامل المتهم تأديبياً، إمّا لمصلحة التحقيق، أو للمصلحة العامة، أو بسبب الإحالة إلى المحاكمة، لكي لا يستفيد العامل من أهم مزايا الوظيفة العامة، برغم الشك والريبة اللتين تحيطان به. وعادة ما يتم ذلك: لمنع العامل المتهم من التلاعب بالأدلة، أو العبث بها، أو التأثير على الشهود، أو التأثير على التحقيق أو التهرب من المساءلة.

– الإجراءات الاحتياطية للتأديب: محددة حصراً بالنص القانوني. وهي كمصطلحٍ قانوني ومفهوم عام لدى التشريعات المعاصرة، تكاد تكون غير معروفة في التشريع الوظيفي المقارن. وهي أيضاً عمل لازال غامضاً، وغير واضح المعالم في مجال القانون الإداري. أمّا في مجال فقه القانون العام، الذي اهتم بمجالات التشريع التأديبي، فانحصر ذكرها على صور هذه الإجراءات، أو البعض منها أكثر الأحيان، مع بعض التباين بين الدول المعاصرة، تبعاً لعقيدتها التشريعية، والاجتماعية، والفلسفية.

والإجراءات الاحتياطية للتأديب: تحتوي مجموعة مختلفة من الصور والأشكال، تتباين في عددها ما بين دولة وأخرى، رغم أنَّ هذه الصور بمجموعها: تقوم على أسس وسمات، تميزها عن غيرها من الإجراءات القانونية الأخرى. وهي بالأصل أحد موضوعات الجانب الإجرائي، في التشريع التأديبي، وتهدف: إلى تسهيل ومساعدة وسلامة عملية المساءلة المسلكية للموظف العام. ونطاقها يبقى ضمن نطاق التأديب ووجوده. أي أنَّ نطاق عملها: حصراً في مجال التحقيق

والإحالة إلى المحاكمة المسلكية، إضافة إلى موضوع إحالة العامل بالدولة – خاصة في الجرائم الوظيفية – إلى المحاكمة الجزائية بعض الأحيان.

ولكون مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب: مفهوماً جديداً في مجال التشريع الوظيفي، ولكونه غير محدد المعالم والمعاني، إلاّ من خلال الحديث عن صور وأشكال هذا المفهوم، نرى أن تسعى التشريعات المعاصرة، إلى سد هذه الفجوة الخطيرة والهامة في النص التشريعي، وضرورة تدخل مناسب لتوضيح مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وتحديد خصائصها، وأسسها وأحكامها اللازمة، بشكل واضح وصريح منعاً للالتباس والغموض بهذا الشأن.

– عند حديث التشريع الوظيفي المقارن عن صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، لم يتفق على صيغ وأشكال محددة متفق عليها. ففي التشريع الفرنسي: هناك صيغة وحيدة كإجراء احتياطي للتأديب، هي حالة الوقف الاحتياطي عن العمل أثناء التحقيق والمحاكمة. أمّا المُشرّع المصري، فقد نص على ثلاث حالات هي: الوقف الاحتياطي عن العمل، وعدم جواز الترقية للمحال إلى المحاكمة، وعدم قبول الاستقالة أثناء المحاكمة، وقد جرت معظم التشريعات العربية مجرى التشريع المصري، أمّا التشريع السوري: فقد نص على حالة كف اليد كحالة من حالات الإجراءات الاحتياطية، ولم ينص بشكل صريح على منع قبول الاستقالة، أو حظر الترقية، وترك أمرهما بشكل جوازي للإدارة وتقديراتها، وفق المصلحة العامة. وحسناً فعل المُشرّع السوري بهذا النهج، لأنَّ الإدارة التي وضعت يدها على قضية المساءلة، هي الأقدر على معرفة ملاءمة الحظر من عدمه في القضايا التأديبية، لأنها المعني الأول بهذا الشأن، ومواءمته للمصلحة العامة، ومصلحة المرفق العام.

– موقف القضاء الإداري المقارن بشأن عدم استخدام مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب في أحكامه وأدبياته، يتطابق مع موقف المُشرّع الوظيفي بهذا الشأن. حيث لم نجد فيما صدر من أحكام القضاء الإداري المتعلقة بالمساءلة المسلكية: أيَّة إشارة واضحة إلى استعمال هذا المصطلح. ويعود مسلك القضاء الإداري الآنف، إلى أنَّ القضايا التي عرضت عليه، لم تجتمع فيها جميع صور الإجراءات الاحتياطية دفعة واحدة، ذلك أنَّ القضاء الإداري، عادة لا يتدخل لوضع حلول أو ترسيخ مبادىء، إلاّ فيما عُرض عليه من قضايا ومنازعات محددة وفردية. رغم أنَّ القضاء المذكور، قد أشار صراحة إلى مضمون تلك الإجراءات، والغاية التي شُرعت من

أجلها، في العديد من أحكامه المتعلقة بصور الإجراءات الاحتياطية، كل صورة على حدة، وبصورة غير مجتمعة. حيث لم يجد القضاء مبرراً لذكر مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أو الإشارة إليه، حتى ولو بصورة غير مباشرة، رغم ما جاء في أحكامه بشأن الوقف الاحتياطي عن العمل، لدى القضاء المصري، أو ما تحدث عنه القضاء الإداري السوري، بشأن كف اليد، أو ما تحدث عنه القضاء الإداري الفرنسي، عند حديثه عن الوقف الاحتياطي عن العمل.

ولا نرى غرابة بموقف القضاء الإداري في عدم ذكر مصطلح الإجراءات الاحتياطية في التأديب، ويعود سبب ذلك إلى: عدم ورود النص على المصطلح لدى التشريع المقارن، كون مهمة القضاء الإداري عادة تتمثل: في توضيح وتفسير وتطبيق نصوص القانون، التي خلت من هكذا مفهوم. حيث ستزول مثل هذه الملاحظة في حال تدارك النص اللازم لدى القوانين المعاصرة ونأمل ذلك مستقبلاً.

– هناك خصائص مشتركة، تشترك بها الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يمكن إجمال هذه الخصائص بما يلي:

* الإجراءات الاحتياطية للتأديب، تُفرض بصورة مؤقتة، فهي ليست دائمة، بل تُفرض لمدد محددة، تُصاحب المساءلة المسلكية، ولا تقوم بدونها وترتبط بالحالة والمبررات التي أوجدتها، وتنتهي بانتهائها.

* هذه الإجراءات لا تُرتب وضعاً نهائياً، بل هي إجراءات قابلة للتعديل عند وجود مبررات جديدة تستوجب ذلك.

* الهدف من الإجراءات الاحتياطية: هو الوقاية والتحفظ وليس العقاب. فهي إجراءات غير عقابية، لكونها غير منصوص عنها بقائمة العقوبات التأديبية.

* ترتبط الإجراءات التأديبية بالتأديب وجوداً وعدماً. أي أنَّها ملازمة للمساءلة المسلكية لا تقوم بدونها.

* الإجراءات الاحتياطية لها صفة القرار الإداري النهائي، وتخضع لرقابة القضاء الإداري كأي قرار إداري نهائي.

* تُرتب الإجراءات الاحتياطية ضرراً للعامل المعني، من خلال آثارها، التي تُرتب الضرر المعنوي أو الضرر المادي، كتأجيل الترقية، أو حظر الاستقالة، أو توقيف الراتب أو جزء منه. وهذا بنظرنا ما يستدعي ضرورة وجود ضمانات قانونية، تحمي العامل من تعسف الإدارة، أو ما ينال العامل في سمعته، وما يعانيه من شدة نفسية تطال شخصه، أو ضرر مادي ينال أسرته، نتيجة آثارها على راتبه.

– تخضع الإجراءات الاحتياطية للتأديب كغيرها من الإجراءات والتصرفات لمبدأ الشرعية ومبدأ الشرعية: يعني خضوع الجميع حكام ومحكومين، لقواعد القانون وأحكامه الناظمة. وفي مجال الجرائم التأديبية: يجب توافره شأنه شأن مبدأ الشرعية في المجال الجزائي والإداري. فلا يمكن أن تُجرّم سلطة التأديب الرئاسية أو القضائية، أي عمل دون أن يكون مخالفاً لنص تشريعي معترف به، أو لعرف إداري متواتر، أو لحكم قضائي من أحكام القضاء الإداري. غير أنَّ التقنيد القانوني لمبدأ الشرعية في الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يختلف بعض الشيء عنه في المجالات الأخرى. فعندما نصف الفعل التأديبي بالخطأ، فهذا يعني أننا أوجدنا له تكييفاً قانونياً، بحيث لا يمكن أن تفرض عقوبة أو إجراء تأديبي على أي سلوك، دون وجود الخطأ. وقد استقر التشريع والقضاء الإداري على الأخذ بهذا التقنيد القانوني، واستقر أيضاً على أنَّ الجرائم التأديبية، وإجراءاتها الاحتياطية لا تخضع لمبدأ ((لا جريمة إلاّ بنص))، كما هو مفهوم المساءلة الجزائية. وليس من قواعد محددة لتأثيم الفعل بشكل مُسبق، بل يكفي في المجال التأديبي وإجراءاته الاحتياطية، إخلال بالواجب الوظيفي، سواء أوجد النص أم لا. وبذلك: فقد استقر التشريع والفقه على عدم تقنين الجرائم التأديبية وحصرها، بل يعني التأديب لديهما فقط: تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، دون حصر الجرائم وتحديد عقوباتها الموازية لها. وتحديد العقوبة يجب أن يكون بشكل عام، وترك تقدير الملائم منها، للسلطة التقديرية للسلطة المعنية، ما عدا بعض الجرائم الوظيفية، التي حدد القانون عقوباتها بشكل ملزم.

ونحن بدورنا أيدنا التقنين الجزئي للعقوبات المسلكية، كونه أكثر ملاءمة على فاعلية الإدارة واختيار الإجراء المناسب للخطأ المسلكي، مع التوصية بالتوسع في مجال التقنين في الجرائم الوظيفية الجسيمة، لكونها أقرب إلى العدالة والوضوح، وسهولة التطبيق عند إمكانية ممارستها.

– الإجراءات الاحتياطية للتأديب، هي إجراءات تحفظية، في مواجهة العامل المتهم، عند القيام بعملية التأديب. ومن هذه الإجراءات التحفظية: الوقف الاحتياطي عن العمل ((كف اليد))، وتأجيل الترقية، وإيقاف صرف الراتب أو جزء منه، وحظر الاستقالة عند توافر أسباب الحظر. وهذه الإجراءات مجتمعة، تأخذ الطابع الاحتياطي التحفظي، حرصاً على مصلحة التحقيق، أو المحاكمة، أو المصلحة العامة. وقد جرى انتقاد هذه الإجراءات التحفظية، كونها تُخالف مبدأ البراءة لدى الإنسان، ما لم يُدان بحكم قضائي مُبرم. فالإجراءات الاحتياطية للتأديب ليست بعقوبات تأديبية، بسبب عدم وجود نص بالإدانة. ومع ذلك: فهي من حيث الواقع، لها وقع العقوبة، وقد تكون بعض الأحيان، أشد إيلاماً من العقوبة ذاتها، بآثارها النفسية والمعنوية والمادية. ونحن مع عدم توقيعها إلاّ بحذر شديد. ونرى عدم الأخذ بها فيما يتعلق بالجانب المادي للرواتب والأجور. كون ذلك يتعلق بمصير الأسرة قبل الشخص المتهم، وقبل الإدانة. ونرى الأخذ بما أخذ به المُشرّع الفرنسي بهذا المجال. كما أنَّ الإجراءات الاحتياطية الأخرى هي موضع نقد ونقاش، ويتوجب وضع ضمانات متناسبة، لمنع تعسف الإدارة في توقيع الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وحصرها على ارتكاب الجرائم الوظيفية الجسيمة. وترك أمر توقيعها بشكل غير إلزامي، وفقاً للسلطة التقديرية للإدارة، فيما لو وجدت مسوغات فرضها.

– الأساس الفلسفي للإجراءات الاحتياطية في التأديب، شابه بعض التطور والغموض، منذ بدايات تناوله من قبل علماء فقه القانون الإداري. حيث لم توضع نظريات فلسفية خاصة، لتبرير فرض الإجراءات الاحتياطية للتأديب، وإنَّما حاول الفقه بلورة وتفنيد بعض النظريات المتداولة، لكي تكون سنداً فلسفياً ملائماً للتأديب، بما في ذلك تطويعها، لكي تتوافق مع مفهوم الإجراءات الاحتياطية عند فرضها.

فقد بدأت هذه النظريات، وتطورت، بدءاً بالنظرية السيادية، أو ما يُطلق عليها ((بنظرية السلطة الآمرة للدولة)). ثم جاءت النظرية العقدية من خلال تأثر أصحابها بالنظريات المدنية، التي أرجعت العلاقة على أساس مركز تعاقدي، وأنَّ العقوبة التأديبية: هي جزاء مدني. ثم جاءت أخيراً النظرية التنظيمية، التي استندت على أساس العلاقة التنظيمية اللائحية. وإنَّ السلطة التأديبية المقررة للدولة على الموظف العام، تستند إلى مركز الموظف باعتباره مركزاً نظامياً لائحياً، يوجب على الموظف التزامات محددة،

يتوجب عليه احترامها. وإنَّ النظرية التنظيمية تستند إلى فكرة المرفق العام، الذي يخضع في تنظيمه إلى القوانين واللوائح الناظمة. ونحن مع هذا التفنيد الأخير، كونه الأقدر على تمثيل المصلحة العامة من جهة، ومصلحة العاملين بالمرفق العام من جهة أخرى. وإنَّ الإخلال في تنظيم المرفق العام وتسييره، يبرر العقاب التأديبي، ويبرر اتخاذ الإجراءات الاحتياطية، كونها فرعاً من فروع الإجراءات الإدارية المعتمدة، والتي أيدتها معظم تشريعات العالم المعاصر.

– النطاق الزمني لسريان الإجراءات الاحتياطية، يختلف من صورة إلى أخرى. فمنها ما يكون لمصلحة التحقيق، أو المصلحة العامة، أو لمجرد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية. بحيث تُصاحب كل صورة من صور الإجراءات الاحتياطية، مرحلة زمنية خاصة بها، كونها إجراءات احتياطية مؤقتة، وليست دائمة، تبدأ بتوافر أسبابها، وتنتهي بزوال هذه الأسباب. ففي مرحلة التحقيق الإداري، يقتصر نطاقها الزمني على التحقيق الذي تجريه السلطة الرئاسية أو الجهات الإدارية المعنية، ولا علاقة للسلطات القضائية بذلك. وعادة ما يقوم بالتحقيق، الجهة الرئاسية التي يتبع إليها المحال إلى التحقيق. وإلى جانب الجهة الرئاسية المعنية، تختص بالتحقيق جهات فنية أخرى، خوَّلها القانون صلاحية ذلك. ونظراً لكون الجهات المعنية بالتحقيق قد تتعدد في التشريعات الوظيفية المعاصرة: نرى – على الأقل – توحيد قرار البت بالتحقيق والتصرف به، من خلال سلطة موحدة، نقترح أن تكون: جهة الإدارة المعنية بالتعيين، بالاستناد إلى اقتراح الجهة القائمة بالتحقيق، سواء أكانت رئاسية أم جهة معنية متخصصة، منعاً للالتباس والغموض، وتشابك القرارات الصادرة بالموضوع.

أمّا مرحلة المحاكمة التأديبية: فيبدأ نطاقها الزمني، منذ صدور قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية المختصة، وتنتهي بصدور قرار الحكم اللازم بالقضية، وما يتبع ذلك من إجراءات احتياطية خلال هذه الفترة. وعادة ما يستمر نطاق الإطار الزمني، منذ مرحلة التحقيق، وحتى نهاية مرحلة المحاكمة، إذا انتهى التحقيق الإداري بالإحالة إلى المحاكمة المسلكية، عندما ترى السلطة المعنية ضرورة محاكمة العامل المتهم لمساءلته من الناحية المسلكية، بعد إدانته بالتحقيق الإداري.

هـذا وبعـد معالجتنـا للمفهـوم العـام للإجـراءات الاحتياطيـة وخصائصـها وأسسـها العامـة لا بـد لنـا مـن الحـديث بعـد ذلـك عـن الصـور والأشـكال المتعـارف عليهـا للإجـراءات الاحتياطية بشيء من التفصيل استكمالاً لقواعد البحث العلمي.

الفصل الثاني:

صور وأشكال الإجراءات الاحتياطية للتأديب

القانون الإداري المعاصر، قد خضع لجملة من التطورات الجديدة المُذهلة، فهو قانون واسع مرن، بلغ مستوى عالٍ من التنوع والنضج، بسبب ما قدمه القضاء الإداري الفرنسي وأحكامه الشهيرة، إضافة إلى ما ساهم به القضاء الإداري العربي لدينا – خاصة في كل من مصر وسورية – لتتوافق تلك الأحكام مع الواقع المحلي والبيئي، وتُصبح أكثر ملاءمة مع الواقع العربي. وبذلك: فقد تراكمت النصوص التشريعية الإدارية التي تُعالج شتى المسائل الملحَّة، والتي تزايدت يوماً بعد يوم، بما فيها أكثر الأحيان من اختلافات، بين دولة وأخرى، وبين مسألة وأخرى. كل ذلك جعل الإحاطة بهذه النصوص، بل ودراستها، من أعقد وأصعب ما يُجابه الاجتهاد القضائي، والفقه العربي الراهنين, وهذا ما يُجمع عليه فقهاء القانون الإداري المعاصرون، وقولهم باتصاف هذا الفرع من فروع القانون بالتعقيد الشديد، بسبب ما يُعانيه من اتساع واختلاف. إضافة إلى بقاء جزء كبير من التراكم التشريعي الراهن، خارج الحصر والتقنين، وبقاء منظومات قانونية لا يُستهان بها، ضمن نطاق الاجتهاد بالقضاء الإداري، دون وجود نصوص قانونية واضحة تحكمها وتُنظم أمورها. مما حدا بالقضاء الإداري أن يبقى المعني الأول والأمين عليها، لرعايتها وتطويرها وترسيخها، بما يكفل التوازن الدقيق، لتحقيق المصلحة العامة، وضمان سير المرافق العامة باضطراد وانتظام.

وعلى أرضية هذه الفلسفة المُنتهجة للنظام القانوني الإداري، وتأثيراتها على النهج القانوني المتعلق بعمال الإدارة العامة، ونشاطهم الإداري، والأحكام التي تنطبق على واقعهم الوظيفي، لا يسعنا سوى القول: أنَّ ما يُعاني منه القانون الإداري المعاصر، وأحكامه النافذة، ينطبق هو الآخر على موضوع دراستنا: "الإجراءات الاحتياطية للتأديب"، وأحكامها النافذة، من خلال ما قدّمه التشريع الوظيفي من

نصـــوص وأحكـــام واجتهـــادات، وفقـــاً لرؤيـــا الـــدول المختلفـــة أساســـاً، فـــي تشـــريعاتها واجتهاداتهـا القضـائية. وسـنقوم بتحليـل تلـك النصـوص والاجتهـادات، وإبـداء الـرأي بشـأنها، ووضـع المقترحـات والحلـول اللازمـة، مـع التركيـز علـى مـا قدمـه كـل مـن التشـريع الفرنسـي والمصـري والسـوري بهـذا الشـأن، مـن نصـوص واجتهـادات. وإننـا اعتمـدنا الـدول الـثلاث، والأخـذ بتجاربهـا التشـريعية والقضـائية: بسـبب نضـجها وتـراكم تجاربهـا السـابقة. ولنـا رأي آخـر المطـاف، بصـدد كـل تجربـة مـن هـذه التجـارب وفـق رؤيتنـا الخاصـة لكـلٍ منهـا وتحليلنا لها.

وإزاء ذلـك: سـنقوم فـي هـذا الفصـل، بالبحـث والدراسـة عـن صـور الإجـراءات الاحتياطيـة، فـي كـل مـن التشـريع والاجتهـاد القضـائي والفقـه، مـن خـلال تقسـيمه إلـى ثلاثـة مباحث مستقلة، وفق الآتي:

المبحث الأول: الوقف الاحتياطي والأحكام الناظمة له.

المبحث الثاني: الترقية وحظرها، كما وردت بالتشريع والاجتهاد والفقه.

المبحث الثالث: الاستقالة وحظرها والأحكام الناظمة لها.

وسـننهي الفصـل: بباقـة مـن النتـائج والمقترحـات اللازمـة بشـأنها، لعلّهـا تُسـاهم فـي توضـيح المفـاهيم والمعـاني التـي تناولتهـا دراسـتنا، ونُسـاهم مـن خلالهـا بلبنـة مـن لبنـات صـرح العلـم والمعرفة المعاصرين التي ينتهجها هذا البلد الأبي المكافح الصامد.

المبحث الأول:

الوقف الاحتياطي عن العمل

الوقف الاحتياطي عن العمل، من أهم الإجراءات الاحتياطية وأكثرها شيوعاً، في التشريع الوظيفي للدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العامة الدائمة. ولم يقتصر النص عليه في التشريع الوظيفي فحسب، بل جرى النص عليه في التشريعات المنظمة للأعمال الحرّة داخل المنظمات العمالية أيضاً. حيث تجتمع هذه التشريعات بمجملها: على معنى واحد مشترك للوقف الاحتياطي عن العمل، ويتمثل: بالإبعاد المؤقت للعامل عن العمل، والذي يكون موضع تحقيقٍ عن خطأ ارتكبه أثناء العمل. إذ أنَّ المقصود بالإبعاد: هو العامل بالدولة. والعامل بالدولة هو: "كل من يسعى إلى أداء خدمة عامة دائمة بالدولة، في ملاك من ملاكات الإدارات العامة، أو الأجهزة التابعة لها، أو المؤسسات أو الهيئات العامة. ويكون قد ثبُت فيها"[1].

وعلى الرغم من شيوع النص على الوقف الاحتياطي عن العمل لدى تشريعات التوظيف المختلفة، فإنَّ معظم التشريعات الآنفة الذكر، لم تقم بتحديد المقصود بالوقف الاحتياطي عن العمل، أو بتعريفه بشكل صريح. كما أنَّ تلك التشريعات قد اختلفت أيضاً في تنظيمه، سواء من حيث السلطة المختصة بإصداره، أو بالأسباب الداعية لاتخاذه، أو تحديد مدته، أو بآثاره المترتبة على وجوده. وعلى ذلك: فإنَّ توضيح مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل[2]، يتطلب منّا الحديث عن مفهوم الوقف الاحتياطي، وطبيعته القانونية من خلال تعريفه وتحديد خصائصه، والحديث عن الحالات المشابهة له، وثم الحديث عن الطبيعة القانونية له، وتحديد أسبابه، ثم الحديث عن السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي، وتحديد مدته. وأخيراً: الحديث عن آثار

---

[1] عبد الله طلبة؛ أحمد اسماعيل: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 214.

وانظر أيضاً: المادة الأولى من القانون رقم 50 لعام 2004، التي تتضمن تعريف العامل، والوظيفة العامة، والجهة العامة. تلك التي تُعطي توضيحاً شاملاً للعامل بالدولة، من الناحية التشريعية.

[2] يُطلق عليه البعض: الوقف المؤقت، انظر بلانتي:

Planty (Alain): OP, Cit, 1971, P. 434.

الوقـف الاحتيـاطي القانونيـة، نتيجـة توقيعـه علـى العامـل المـتهم، وسـيتم ذلـك: وفـق المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل وخصائصه.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي، وأسبابه الداعية إليه.

المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي وتحديد مدته.

المطلـب الرابـع: آثـار الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، ومـا يرتبّـه بحـق العامـل المـتهم مـن إجراءات أخرى.

المطلب الأول:

مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، وخصائصه القانونية

قد تلجأ الإدارة أثناء المساءلة المسلكية، إلى اتخاذ بعض الإجراءات، تتوخى من خلالها: الوصول بالتحقيق إلى المسار الصحيح، إضافة إلى الحفاظ على المصلحة العامة، ومصلحة المرفق العام. فالموظف أثناء المساءلة المسلكية، قد تُسند إليه تُهم وتلوك سمعته الأقاويل، بحيث لا يصح معها أن يستمر في مزاولة عمله؛ بل يقتضي الصالح العام إبعاده مؤقتاً عن مكان عمله، ريثما تنجلي الغبار التي أثارتها التهم المنسوبة إليه، وفقاً لضمان صالح الإدارة والمرفق العام، مما يوجب إعطاء الإدارة حق وقف الموظف احتياطياً عن عمله!. ولذلك: فإنَّ وقف الموظف احتياطياً هو حق طبيعي لجهة الإدارة، لدى جميع التشريعات الوظيفية المعاصرة.

وهذا الحق الذي تتمتع به الإدارة، يوجب علينا: توضيح المفهوم وطبيعته القانونية، لمعرفة تكوينه، قبل الحديث عن أحكامه الأخرى. حيث سنتحدث في هذا المطلب، وضمن فرعين اثنين في الأول منهما عن: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، والحالات المشابهة. لنتحدث في الفرع الثاني: عن الخصائص القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل.

الفرع الأول: مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل:

دراسة أي مصطلح قانوني، تستوجب بداية دراسة مفصّلة لتعريفاته، والآراء التشريعية، والفقهية، والقضائية فيها، ومن ثم الحديث عن الحالات المشابهة لهذا المصطلح. وبذلك تتحدد معنا خصائصه المميزة له، التي تُعطي تمييزاً واضحاً لهذا المفهوم. وإزاء ذلك: سنقوم بتحديد تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل، وما قال به التشريع بصدد هذه المسألة، لنتحدث بعد ذلك، عمّا جاء به الاجتهاد القضائي للدول المعنية، ثم يأتي أخيراً: الحديث عمّا جاءت به أقلام الفقه، وما فلسفته من أفكار وآراء، عند حديثها عن الوقف الاحتياطي، باعتباره مسألة معتبرة لدى كافة دول عالمنا

المعاصر. ولهذا سنُقسم هذا الفرع، إلى فقرتين رئيسيتين، نتحدث في الفقرة الأولى: عن مفهوم الوقف الاحتياطي، وتعريفاته المطروحة تشريعياً وقضاءً وفقهاً، والحديث عن الحالات المشابهة لهذا المفهوم، لنتحدث في الفقرة الثانية: عن الخصائص القانونية التي يتميز بها الوقف الاحتياطي عن العمل.

أولاً: تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل:

لم تُعرّف معظم التشريعات الوظيفية مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، مكتفية بتحديد أحكامه، والأسس التي تقوم عليها. غير أنَّ المُشرّع السوري – خلافاً لباقي التشريعات – جاء بتعريفٍ مقتضب له، تحت اسم: كفّ اليد، وقال[1]: "كفُّ اليد: هو توقيف العامل عن عمله مؤقتاً". ويُصطلح على تسمية الوقف الاحتياطي في بعض الدول بمسميات أخرى. ففي سورية أُطلق عليه تسمية "كفّ اليد". وفي فرنسا سُمي بالوقف عن العمل[2]. أمّا في العراق فيُسمى: بسحب يد الموظف عن العمل. وفي مصر فيُعرف: بالوقف الاحتياطي عن العمل. وجميع هذه المسميات – وإن اختلفت ألفاظها – فإنَّها تؤدي إلى نفس المعنى، وهو: إبعاد العامل عن عمله[3] لضرورات التحقيق والمحاكمة، ريثما يُبتّ بالدعوى التأديبية، أو لزوال أسباب توقيع الوقف الاحتياطي عن العمل.

أمّا الفقه والاجتهاد القضائي فقد قالا بالعديد من التعريفات التي توضح مفهوم الوقف الاحتياطي. وقد جاء تدخل الفقه والاجتهاد القضائي نتيجة قصور التشريع بهذا الشأن، حيث خلت التشريعات الوظيفية من تعريف الوقف الاحتياطي، وتُرك أمر التعريف لاجتهاد الفقه، وتطبيقات القضاء الإداري، ولا سيما أنَّ القضاء الإداري هو قضاء منشئ، وقادر على سدّ النقص الحاصل في التشريعات الإدارية عموماً. وقد تصدى الفقه لهذا الموضوع أيضاً في

---

(1) ورد هذا التعريف للوقف الاحتياطي عن العمل، تحت مُسمى كفّ اليد: انظر قانون المحاكم المسلكية السوري رقم /7/ تاريخ 1990/2/25، المادة: 5/أ.

(2) أطلق عليه الفقيه "بلانتي" تسمية: "الوقف المؤقت"، انظر:
Planty (Alain): OP, Cit, 1971, P. 434.

(3) انظر: محمد مرعي حسن: كفّ اليد: مرجع سابق، ص 7- الهامش رقم (1).

محاولة منه، لإيجاد تعريف واضح له، ففي الفقه الفرنسي عرّفه بعض الفقهاء بأنه[1]: "تدبير إداري تتخذه السلطات التأديبية المختصة، ضد الموظف الذي تُنسب إليه مخالفات خطيرة للواجبات الوظيفية، أو يرتكب جريمة من جرائم القانون العام، ليُباعد بينه وبين أعمال الوظيفة".

كما قال عنه الأستاذ "فالين"[2]: "إنَّ الوقف يجوز الأمر به مؤقتاً، لإبعاد موظف لا يتفق وجوده في الوظيفة مع مصلحة العمل، كما إذا كان متهماً بتهم جسيمة".

وعرّفه آخرون، أنه[3]: "إجراء غير تأديبي، تتطلبه الضرورة، يُتخذ لصالح العمل، ويهدف إلى منع الموظف العام من مباشرة مهام وظيفته بصورة مؤقتة، نظراً لارتكابه خطأً جسيماً، حتى لا يؤدي وجوده إلى اضطراب سير المرفق". ويقول عنه "بلانتي"[4]: "هو إجراء تحفظي يتضمن إبعاد الموظف عن عمله إذا اتُهم بارتكاب جريمة تأديبية أو جنائية".

أمّا في الفقه العربي فقد ظهر العديد من الآراء والأقوال، التي سعت لتوضيح مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، ووردت تعريفات عديدة للفقهاء العرب بهذا الشأن. فمنهم من قال عنه[5]: "الوقف الاحتياطي عن العمل، أحد إجراءات التحقيق الوقائية، التي تهدف إلى تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، بمناسبة ما يجري معه من تحقيق، بغية أن يتم هذا التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى حقيقة الاتهام".

وقال آخرون[6]: "أنَّه إجراء احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف عن المرفق العام، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته، طيلة مدة الوقف".

---

(1) Rene Chapus: OP, Cit, P. 284.

مُشار إلى ذلك لدى: محمد مرعي حسن: كفّ اليد، مرجع سابق، ص 12.

(2) Walen, Manuel Élémentaire de droit- مُشار إليه في رسالة الدكتور عماد صبري عطوه: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 356.

(3) Charles Heller; OP, Cit, P. 409.

(4) Planty. OP, Cit, 1963, P. 280.

(5) د. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ج 4، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة عام 2008، ص 157.

(6) د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 355.

والبعض الآخر قال عنه[1]: "إجراء تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف المتهم جنائياً أو تأديبياً عن المرفق العام بشكل مؤقت أثناء التحقيق". وهناك من قال عنه[2]: كفّ اليد هو رفع يد الموظف عن ولاية الوظيفة مؤقتاً، وذلك لضرورات تحقيقٍ جارٍ في شأن مسلكي، أو لحسن سير المرفق الذي يعمل فيه العامل". وقال البعض الآخر عنه بشكل مقتضب[3] "أنه مجرد إجراء مؤقت، لتيسير التأديب". وربما كان تعريف البعض له بشكل أوضح حيث قال بعضهم عنه[4]: "إجراء قانوني، قصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة عن أعمال وظيفته، إمّا لصالح التحقيق الذي يجري معه، سواء أكان إدارياً أم جنائياً، وإمّا صوناً للوظيفة العامة، وحفاظاً على كرامتها، وصيانة لها من العبث أو الإخلال بها".

ومنهم من تأثر في تعريفه للوقف الاحتياطي بمصلحة التحقيق، فقال[5]: "يعرّف الوقف الاحتياطي بأنه: إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة، وكفّ يده عن مباشرة مهامه ومسؤولياته الوظيفية، إذا تطلبت مصلحة التحقيق الذي يجري معه، ويستوي في ذلك أن يكون التحقيق الذي يجري مع الموظف المتهم جنائياً تتولاه النيابة العامة، أو إدارياً تُباشره جهات الإدارة المختصة، أو النيابة الإدارية".

والبعض الآخر يعرّفه[6]: "إجراء احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة، بقصد إبعاد الموظف عن المرفق، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف".

---

[1] منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 275.

[2] د. محمد الحسين؛ د. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 70.

- د. محمود أبو السعود حبيب: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 468.

[3] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 365.

[4] انظر: د. عمرو فؤاد بركات: السلطة التأديبية، مرجع سابق، ص 279.

- مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 287.

[5] د. عبد العظيم عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، مرجع سابق، ص 164.

[6] انظر:

- د. عبد الفتاح عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 143.

- د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، مرجع سابق، ص 253.

هذا غيض من فيض، مما قدمه الفقه بشأن تعريف مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل. ولكن ما هو موقف الاجتهاد القضائي بصدد هذه المسألة، فهذا ما نقوم بتوضيحه كالتالي:

عرّف مجلس الدولة الفرنسي الوقف الاحتياطي بأنه[1]: "إجراء احتياطي، يؤدي إلى استبعاد الموظف عن الوظيفة مؤقتاً، ريثما يتم البت في أمره تأديبياً أو جنائياً"

والقضاء الإداري الفرنسي يعتبر الوقف الاحتياطي من خصائص القانون العام، حتى ولو لم ينص عليه القانون الذي يخضع له صاحب الشأن[2]، ولا عبرة للفئة التي ينتمي إليها العامل داخل المرفق العام[3].

ثم قالت محكمة القضاء الإداري المصرية عن الوقف الاحتياطي ما يلي[4]: "الإيقاف: هو اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى فيها سلطة، أو يُباشر لها عملاً، ذلك أنَّ الموظف قد تُسند إليه تهمة وتوجه إليه مآخذ، فيقتضي الأمر: إقصاءه عن وظيفته، ليجري التحقيق فيها، توصلاً للحقيقة وانبلاجها، في جوٍ خالٍ من مؤثراته، أو بعيداً عن سلطاته، أو لأن في اتهامه ما يدعو إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه، بتجريده منه، وكفّ يده عنه، أو لأن في الاتهام ما يشينه، فيمس تبعاً لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها، وتؤثر في حسن سير العمل، فيُنحّى عنها حتى يُطهر من أدران ما شابه وعلق به، من أجل ذلك: شُرّع الإيقاف، واستُهديت غايته وحكمته".

كما عرَّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها[5]: "هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يُباشر لوظيفته عملاً، إذ يدعو الحال إلى الاحتياط، والتصون للعمل الموكول إليه، بكفّ يده عنه".

---

(1) C. E. 19 October 1938, Commune de Blida, Rec. P. 774.

(2) C. E. 11, 8, 1916. Héry, R. P. 380.

(3) C. E. 30, 3, 1962. Bertaux. R. p. 327.

(4) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في جلسة 1951/4/12، المجموعة السنة 5، ص 852، بند 209.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /657/ لعام 1972.

أمّا المحكمة الإدارية العليا السورية فقالت عنه[1]: كفّ يد الموظف: هو إسقاط الولاية الوظيفية عنه مؤقتاً، فلا يتولى خلال فترة كفّ اليد السلطة، ولا يُباشر عملاً، ذلك أنَّ الموظف قد تُسند إليه تهم، وتوجه إليه مآخذ، ويدعو الحال إلى التحفظ والاحتياط حيال العمل العام الموكول إليه، بكفّ يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصاءه عن الوظيفة، ليجري التحقيق في جوٍ خالٍ من المؤثرات، بعيداً عن سلطان الموظف مكفوف اليد، توصلاً لإظهار الحقيقة، في أمر ما نُسب إليه".

ثانياً: الحالات المشابهة للوقف الاحتياطي:

لكي يتوضح معنى مصطلح الوقف الاحتياطي عن العمل، وبعد أن تحدثنا عن هذا المعنى، في كلٍ من التشريع والاجتهاد القضائي والفقه، لابدّ لنا من الحديث عن الحالات القانونية المشابهة له، لكي تتجلى الصورة بشكل أوضح، ولكي لا يقع الإشكال بين مفهوم الوقف الاحتياطي، والحالات المشابهة. وبذلك نصل إلى مفهوم ذاتي خاص، بالوقف الاحتياطي عن العمل، لا يدعو إلى اللبس، أو الإشكال أو المغالطة. كون الوقف الاحتياطي يشترك بالمواصفات مع كثير من طرق الإبعاد المؤقت عن العمل، التي نصت التشريعات الوظيفية على اتخاذ بعضها، في مواجهة الموظف، وقامت السلطات التأديبية على اتخاذ بعضها في مواجهة العاملين لديها. حيث سنتحدث بشكل موجز ومختصر عن الحالات المشابهة، التي تتمتع بخصائص ذاتية، تفرّقها عن حالة الوقف الاحتياطي عن العمل. ولعلّ أهم هذه الحالات:

آ- حالة كفّ اليد الحكمي[2]:

هذه الحالة خاصة بالتشريع السوري، وألحقها المُشرّع بحالة كفّ اليد المعتبرة توقيفاً احتياطياً عن العمل، وأفرد لها أحكاماً خاصة بها، ميزتها عن حالة كفّ اليد القانوني.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /17/ لعام 1976.

[2] بصدد كفّ اليد الحكمي: انظر نص المادة /6/ من قانون المحاكم المسلكية السوري رقم /7/ تاريخ 1990/2/25، وهي حالة يَختص بها التشريع السوري عن غيره من التشريعات.

ووفقاً لقانون المحاكم المسلكية السوري رقم /7/ لعام 1990، يوجد نوعان من كف اليد[1]:

1- كف اليد القانوني: ويكون بصك يصدر من المرجع الذي يملك الحق بإصداره.

2- كف اليد الحكمي: وينتج عن انقطاع العامل عن وظيفته، بسبب توقيفه لأي سبب من الأسباب، دون صدور صك بكفّ اليد.

وتنص المادة السادسة من قانون المحاكم المسلكية: "يُعتبر العامل مكفوف اليد حُكماً خلال فترة توقيفه، ويُعتبر كفّ اليد مُلغى حُكماً عند إطلاق سراحه، ما لم تقرر السلطة التي تمارس حق التعيين استمرار كفّ اليد، إذا كان التوقيف ناجماً عن جرم جزائي ارتُكب أثناء تأدية العمل أو بسببه".

وعادة ما تتحقق حالة كفّ اليد الحكمي، عندما يتم توقيف العامل بالدولة من قِبل السلطات الأمنية أو القضائية، مع أنَّ التشريعات المعاصرة – ما عدا التشريع السوري – اعتبرته حالة مستقلة عن حالة الوقف الاحتياطي عن العمل، وأفردت له أحكاماً خاصة به[2]. أمّا المُشرّع السوري فقد اعتبر العامل مكفوف اليد حُكماً عندما يجري توقيفه، سواء أكان التوقيف بسبب تحقيق جزائي، أو تنفيذاً لحكم قضائي صادر بحقه. وقد جاء النص بقانون المحاكم المسلكية، على صيغة التوقيف، كسبب لكفّ اليد الحكمي بصفة العموم، دون اعتبار لسبب التوقيف، طالما أنّه يؤدي إلى الغياب عن الوظيفة، وعدم ممارسة العمل. أي: أنَّه يُعالج الحالة التي يستحيل فيها على العامل أداء عمله بسبب الغياب. حيث يتم إبعاد العامل عن مكان عمله، بسبب ليس لإرادته أي دور فيه، وليس بسبب ناجم عن الإدارة، أو المحكمة المسلكية، بل جاء التوقيف عن العمل نتيجة حتمية لواقعة قانونية سببها الحبس، الذي رتب على العامل بقوة القانون إبعاده عن العمل، وكفّ يده حكماً، دون أن يكون هناك أسباب تتعلق بالوظيفة ذاتها. وبذلك: قد لا تكون

---

[1] انظر العميد المتقاعد صبحي سلوم: شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، ج 1، طبعة 2005، ص 418.

[2] في التشريع المصري أُطلق عليه الوقف بقوة القانون، ويقع إذا ما حُبس العامل احتياطياً، أو نُفذ حكم جزائي، ويظل العامل موقوفاً إلى أن تزول أسبابه والإفراج عنه، ولا يحتاج إلى إصدار قرار لتقرير الوقف الاحتياطي بقوة القانون، أو لإلغائه بعد الإفراج عن العامل.
انظر بصدد ذلك: مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 294.

هناك مُخالفات مسلكية، أو إحالة إلى التحقيق الإداري. أي أنَّ الأمر يتعلق وجوداً وعدماً بالحبس، سواء أكان الحبس احتياطياً، كالحبس الإداري، أو تنفيذاً لحكم قضائي[1].

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا بهذا التعليل، عندما قالت[2]: "إنَّ العامل الذي يوقف بجرم متعلق أو غير متعلق بالوظيفة، يُعتبر مكفوف اليد حُكماً، اعتباراً من تاريخ توقيفه".

وبذلك يمكننا القول: أنّ الطبيعة القانونية لحالة كفّ اليد الحكمي، هي حالة قانونية، تتم خارج المساءلة المسلكية للعامل بالدولة، وتنشأ نتيجة استحالة أداء العامل لمهام عمله الوظيفي، ويتم تنظيمها من قِبل النص القانوني، وتحديد آثارها المترتبة عليها. وإنَّ أسبابها تتوافر بمجرد التوقيف أو الحبس، سواء أكان ذلك بسبب تحقيق جزائي أو تنفيذاً لحكم قضائي، وتعتبر العامل مكفوف اليد حُكماً، ولا يحتاج إلى قرار يصدر بذلك[3]. ويُلغى كفّ اليد عند الإفراج عن الموقوف بشكل حكمي، ما لم يكن موقوفاً لسبب آخر[4]. وبذلك: لا يُعتبر كفّ اليد الحكمي من التدابير الإدارية، التي تقوم بها الإدارة لمصلحة المرفق الذي تقوم بتسييره، ولا يُعتبر من الإجراءات التأديبية، التي تتخذها السلطة التأديبية بسبب اتهام العامل بالدولة، بارتكاب جرائم مسلكية.

وفي هذا المجال، يخطر التساؤل التالي: ما هو وضع مكفوف اليد حكماً، عندما يفرج عنه؟!، وهل تتم إعادته إلى مكان عمله الذي كان يشغله قبل كف يده، أم أن هناك إجراءات تقوم بها الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية في الإعادة أو عدمها؟!.

هناك حالات ثلاث لكفّ اليد الحكمي بعد الإفراج عن الموقوف. الحالة الأولى: عندما يفرج عن مكفوف اليد بعد التحقيق الجزائي، فإنه يعود إلى عمله في اليوم التالي للإفراج عنه، ما لم تكن السلطة صاحبة الحق بالتعيين، قد قررت استمرار كفّ اليد، إذا كان الجرم الذي أوقف من شأنه ناجماً عن العمل، أو بسببه، فعندها تكون الإدارة بالخيار بين إعادته إلى عمله، أو الاستمرار في كفّ يده، حيث إنَّ سلطتها في هذا المجال سلطة تقديرية، حسب تأثير العامل

---

[1] د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 213.

[2] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /696/ لعام 1990.

[3] انظر رأي مجلس الدولة السوري رقم /386/ لعام 1963، ورقم /322/ لعام 1974.

[4] انظر رأي مجلس الدولة السوري رقم /69/ لعام 1966.

على عمله. وتقول المحكمة الإدارية العليا السورية في هذا المجال[1]: "تترخص الجهة العامة، في إعادة العامل المُلاحق جزائياً إلى عمله، بعد انتهاء كفّ يده، فيما إذا وجدت الإدارة أنَّ الجرم المسند إليه، لا تأثير له على الإعادة إلى عمله".

الحالة الثانية: ويتم ذلك في حالة كفّ اليد تنفيذاً لحكم قضائي. وبعد انتهاء تنفيذ الحكم، يعود العامل إلى عمله، ما لم يكن الحكم المُنفَذ، صادراً في جناية أو جنحة شائنة، حيث يُحال العامل إلى المحكمة التأديبية، التي يتوجب عليها الحكم عليه بعقوبة الطرد، ولا يسوغ لها تخفيف عقوبة الطرد، المُحتم فرضها في هذه الحالة، بقوة القانون[2].

الحالة الثالثة: حال كفّ اليد إثر الاعتقال لأسباب أمنية، تتعلق بالأمن العام. فقد كَثُر الجدال حول هذه الحالة وطبيعتها القانونية، كونها تجري عادة من قِبل الأجهزة الأمنية، دون أن يكون هناك إذناً من القضاء (النيابة العامة). مع عدم وجود أي مستند قانوني صحيح، بحيث تُعتبر هذه الحالة، من حالات القوة القاهرة، التي لا دخل لإرادة العامل الموقوف فيها. وأصبحت عملاً غير مشروع، مورس من قِبل السلطة الإدارية والأمنية، بعد وقف العامل عن العمل بسبب توقيفه كحالة الطوارئ. وكون اعتقال العامل وتوقيفه، قد تم دون أن تُنسب إليه تهمة محددة، وهي تقوم على الشبهات والإخبارات الكيدية، ومخالفة للمبادئ الدستورية لدينا التي تقول[3]: "كلُ متهم بريء حتى يُدان بحكم قضائي مبرم، في محاكمة عادلة". وفي هذه الحالة، فإنَّ عودة العامل إلى عمله، تكون حالّة، بمجرد الإفراج عن العامل المعتقل، وتقديم بيان بتوقيفه. ولا حاجة لإصدار قرار بعودته. والقول بخلاف ذلك: يعني تعطيل النص القانوني. وقد قال مجلس الدولة السورية بصدد ذلك[4]: "أنّه عند إطلاق سراح الموظف، لا حاجة لصدور قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بإلغاء قرار كفّ اليد، فالقانون: لم يشترط صدور قرار بهذه الإعادة، ولا ضرورة لإصداره...". وأكدت المحكمة الإدارية العليا السورية على أنه[5]: "لا يسوّغ استمرار كفّ يد العامل الموقوف بعد إخلاء سبيله، طالما أنّه لا يوجد ادعاء بوجود جرم جزائي ارتكبه". وفي

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /125/ لعام 2001.

[2] رأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة السوري، رقم /44/ لعام 1975.

[3] انظر نص المادة 2/51 من الدستور السوري لعام 2012.

[4] رأي اللجنة المختصة بمجلس الدولة، رقم /79/ لعام 2008.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /21/ لعام 1996.

حال صدور هكذا قرار، فإنَّه يُعد قراراً كاشفاً، لكونه لا لزوم له، وكونه تحصيل الحاصل. وقد عرّف بعض الفقهاء القرارات الكاشفة بأنها[1]: "القرارات التي لا تستحدث جديداً في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، ومحققة بذاتها للآثار القانونية"، وهي على عكس القرارات المُنشئة، التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون. أمّا القرارات الكاشفة فتُعتبر بمثابة إجراء تنفيذي لتطبيق حكم القانون[2].

وخلاصة القول: أنَّ المُشرّع السوري، قد ألحق حالة كفّ اليد الحكمي، بحالة كفّ اليد القانونية، من ناحية الآثار الناجمة عنها. رغم وجود اختلاف بين الحالتين، واختلاف أحكام كل منهما عن الأخرى، كاختلاف الأسباب، واختلاف المصلحة التي يُراد تحقيقها من كل منهما، فكفّ اليد القانونية التي تقوم بها السلطة المختصة، تتوخى مصلحة التحقيق، أو مصلحة المرفق، بغية إبعاد العامل عن مكان عمله مؤقتاً، خوف التأثير على التحقيق أمّا كفّ اليد الحكمي فإنَّ سببه هو: الاستحالة المادية، لمباشرة العمل، بسبب الحبس الاحتياطي، أو لتنفيذ عقوبة نتيجة حكم جزائي. كما أنَّ السلطة صاحبة الصلاحية في توقيعها مختلفة أيضاً. فهي صاحبة الحق في التعيين في كفّ اليد، أمّا كفّ اليد الحكمي فيتم بقوة القانون متى تحقق سببه، ولا سلطة تقديرية بشأنه. ونقترح بصدد ذلك: التدخل التشريعي لإيجاد أنظمة خاصة بالوقف الحكمي عن العمل، بسبب اختلاف طبيعة وأحكام كلٍ منهما عن الآخر، ولعلّة اختلاف الأهداف والأسباب، حيث لا تحقيق مطلوب لدى حالة كفّ اليد الحكمي، تستوجب هذا الإجراء والذي شرع كفّ اليد من أجلها لدى باقي التشريعات المعاصرة. حيث أنَّ مجرد الحبس لوحده ليس مبرراً في كل الحالات لكفّ اليد، وخاصة في حالة القوة القاهرة، التي اعتبرها القانون مبرراً لعدم مسؤولية العامل عن الغياب[3].

ب- الوقف الجزائي:

---

[1] انظر بصدد ذلك: د. سليمان الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1957، ص 309.

[2] مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، ط 1974، مرجع سابق، ص 290.

[3] لقد توسعنا بعض الشيء في شروحات كفّ اليد الحكمي، كونه حالة قانونية انفرد بها التشريع السوري، وغير معروفة لدى غيره من التشريعات، مما أوجب التوسع في الشروحات والتوضيح لما جاء به التشريع والاجتهاد القضائي والفقهي بهذا الشأن.

يوجد تداخل بين الوقف الاحتياطي عن العمل والوقف الجزائي، وهذا التداخل قد يدعو إلى الاشتباه والخلط بين المفهومين بعض الأحيان[1]. فالوقف الاحتياطي عن العمل: صورة من صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب، أمّا الوقف الجزائي: فيُعتبر إحدى العقوبات التأديبية. ويترتب على نوعي الوقف إبعاد العامل الموقوف عن عمله مؤقتاً، أو إسقاط الولاية الوظيفية عنه، ريثما ينتهي الوقف بانتهاء أسبابه. كما يترتب على كليهما: التأثير على الراتب وكافة المستحقات المالية[2].

والوقف الجزائي: يُعتبر: عقوبة تأديبية، ناتجة عن اقتراف خطأ تأديبي. وقد ورد عليه النص ضمن قائمة العقوبات التأديبية[3]، على خلاف الوقف الاحتياطي عن العمل، الذي لا يُعتبر عقوبة، بل إجراء تمهيدي للمساءلة المسلكية. أمّا الوقف الجزائي فهو عقوبة تأديبية، لوروده ضمن قوائم العقوبات التأديبية، في كل من التشريعين المصري والفرنسي.

ويختلف الوقف الاحتياطي عن الوقف الجزائي أيضاً، من حيث السلطة المختصة، وصلاحيتها في توقيعه وإنهائه. فالوقف الاحتياطي: يصدر عن السلطة المختصة به، ومن حق هذه السلطة إقرار إنهائه بزوال أسبابه ومبرراته. أمّا الوقف الجزائي: فهو ذو طبيعة جزائية عقابية، لكونه عقوبة تأديبية[4]، ولا يمكن الرجوع عنه إلاّ بالطرق التي رسمها القانون، كالتظلم للجهات الرئاسية الأعلى، أو بطريق الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة.

---

[1] انظر:

- C. E. 3 Mai, Nagssiére, Rec. P. 532.
- C. E. Mai 1928, durissiére, Rec. P. 585.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 142.

[3] ورد النص على الوقف الجزائي لدى التشريع المصري: في المادة /80/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، وكذلك الأمر: في المادة /82/ من القانون رقم /48/ لعام 1978، الخاص بالعاملين في القطاع العام، أمّا في فرنسا: فقد ورد عليه النص في المادة /66/ من قانون 13 يوليو لعام 1983 الخاص بالموظفين في فرنسا والمادة /30/ من قانون 1959/2/4. انظر بصدد ذلك:

- Debbasch "Charles" et Pinet "Marcel": OP. Cit. P 222.

[4] د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص 357.

- Jean-Michel De Forges: Droit de la function publique. Paris. P. 172.

إضافة إلى ذلك: هناك اختلاف المدد بين المفهومين، فهي في الوقف الاحتياطي عن العمل، أربعة أشهر في فرنسا، وثلاثة أشهر في مصر، ويمكن تحديدها في مصر عن طريق المحكمة التأديبية، وفي سورية فالمدة غير محددة طالما أنَّ الأسباب باقية. إلى أن جاء القانون الجديد لمجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 وحددها بثلاثة أشهر وفق المادة /42/ فقرة 3 منه. أمّا الوقف الجزائي فإنَّ الحد الأعلى المحدد هو ستة أشهر. كما إنَّ سبب الوقف في كليهما مختلف أيضاً: حيث أنَّ سبب الوقف الاحتياطي عن العمل يعود إلى جسامة الخطأ الوظيفي، ومصلحة التحقيق المسلكي، بقصد إبعاد العامل عن مكان عمله. في حين أنَّ سبب الوقف الجزائي، يعود إلى المخالفة المرتكبة في الوظيفة، وبعد ثبوت الإدانة بارتكابها[1].

وبذلك نرى أنَّ لكلا المفهومين: الوقف الاحتياطي عن العمل، والوقف الجزائي، نظامه الخاص، وأحكامه الخاصة به، وطبيعته وأهدافه الخاصتين، رغم التشابه الذي يحوز عليه كلاهما[2].

ج- مصطلحات ومفاهيم أخرى مشابهة للوقف الاحتياطي عن العمل:

هناك مصطلحات ومفاهيم أُخرى مشابهة للوقف الاحتياطي عن العمل، ولعلّ من أهم هذه المصطلحات والمفاهيم التي تشترك مع الوقف الاحتياطي بعدد من الخصائص والميزات مايلي:

1- الوقف بقوة القانون[3]: وتظهر هذه الحالة: إذا حُبس العامل احتياطياً، أو عند تنفيذه لعقوبة جزائية. وهذه الحالة غير معروفة لدى المُشرّع السوري، كونه اعتبرها من حالات كفّ اليد

---

[1] د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية، مرجع سابق، ص 213.

[2] بصدد الخلاف بين المفهومين، انظر: مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 294.

[3] للتوسع انظر د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، طبعة ثانية، 1986، ص 128 وما بعدها.

=

=

- ورد النص على الوقف بقوة القانون، بالمادة /84/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 المصري، والمادة رقم /86/ من القانون رقم /48/ لعام 1978 المصري.

- وانظر أيضاً: د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، ط 1979، مرجع سابق، ص 519.

- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن، 155 س 3 ص 334-المجموعة.

الحكمي، التي طبّق عليها أحكام كفّ اليد ولم يُفرد لها تشريعاً خاصاً، كما فعل غيره من التشريعات الأخرى. والمُشرّع لم يَضع تعريفاً للوقف بقوة القانون، مُكتفياً بتحديد حالاته. وعرّفه الفقه مع بعض التمايز، فقد عرّفه البعض بأنه[1]: "إسقاط لولاية الوظيفة مؤقتاً". وقال عنه البعض الآخر[2]: "أنّه إسقاط لولاية الوظيفة عن الموظف لاستحالة مباشرتها، إمّا لتنفيذه عقوبة سالبة للحرية، أو حبسه احتياطياً". هذا، وقد جرى الحديث عن خصائص هذا النوع من المفاهيم القانونية وأسبابه، عند حديثنا عن كفّ اليد الحكمي، ويمكن الرجوع إليها باستثناء الآثار المترتبة عليه، التي تم اعتبارها كآثار كفّ اليد القانوني في التشريع السوري مع بعض الخلاف.

2- الوقف للمصلحة العامة[3]: وهو حالة من حالات الإبعاد المؤقت عن مباشرة مهام العمل، وهذه الحالة غير معروفة لدى التشريع السوري. أمّا في التشريع المصري فقد نصت عليها المادة السادسة/ الفقرة الثانية، من القانون رقم /45/ لعام 1964 الخاص بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية، حيث تقول: "يجوز لها – أي الرقابة الإدارية – أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته، أو إبعاده عنها، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك". والوقف للمصلحة العامة لا يقتضي وجود تحقيق أو محاكمة كما هو عليه في الوقف الاحتياطي عن العمل، وإنّما يستند إلى أي سبب ترى فيه السلطة المختصة أنّ وجود العامل في مكان عمله سيؤثر على حسن سير المرفق. وهو ليس مُقيداً بمدة محددة كالوقف الاحتياطي.

3- الإجازة الإجبارية[4]: درجت بعض الجهات، سيما في القطاع العام الاقتصادي والمؤسسات الاقتصادية، على ضرورة إبعاد بعض العاملين لديها مؤقتاً، عن مكان عملهم، تحت مفهوم الإجازة الإجبارية المفتوحة. ويتم اتخاذها من قِبل الإدارة بقرار منفرد للإدارة، دون الحصول على موافقة صاحب الشأن، أو مراعاة لرغبته بهذه الإجازة، حيث تقوم السلطة المختصة بإصدار قرارها، أو تعليماتها، في مواجهة العامل،

---

[1] د. طعيمة الجرف: مبادىء القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1973، ص 67.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 225.

[3] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 228-229.

[4] انظر بشأن ذلك: د. عمرو فؤاد بركات: الوقف الاحتياطي، مرجع سابق، ص 71.

- د. محمد عبد اللطيف: مبادئ الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 74.

بإبعاده عن العمل، ومنعه من الدخول إلى مقر عمله، تحت حجة الترخيص له بإجازة إجبارية مفتوحة غير محددة المدة.

وغالباً ما تلجأ الجهة الإدارية لمثل هذه الإجازة لأسباب اقتصادية، تتعلق بالمرفق، بسبب الأزمات التي يمّر بها المرفق العام، مما ينعكس أثرها على قدرة هذه المرافق على البقاء، فتلجأ إلى الإجازة الإجبارية المفتوحة مؤقتاً لعدد من موظفيها، بغية ضغط النفقات وتوفير الموارد اللازمة لاستمرار العمل[1]. وقد تلجأ إليها السلطة المختصة أيضاً، لأسباب عقابية[2]، تهدف من خلالها الإدارة إلى تأديب العامل، بسبب أخطائه الوظيفية، أو لأسباب أخرى تُقدّرها الإدارة، وترى فيها إبعاد العامل عن مكان العمل، بدلاً من أن تلجأ إلى الوقف الاحتياطي عن العمل والتحلل من إجراءاته وقيوده.

والإجازة الإجبارية المؤقتة: تُعدّ من العقوبات التي لا تستند إلى نص، أو هي عقوبة مُقنّعة، والتي لم تجزها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري[3]، فهي برأيها: "غير جائزة قانوناً". وتمنح جبراً للعامل وغير محددة المدة. على عكس الوقف الاحتياطي عن العمل الذي لا يجوز بدون وجود نص على إقراره، ولمدة محددة بالنص أيضاً لا يجوز تجاوزها إلاّ بنص قانوني.

ووفقاً للتعديل الذي طال القانون رقم /115/ لعام 1983، أخذ المُشرّع المصري بنظام الإجازة الإجبارية المؤقتة، بدلاً من نظام الإحالة على الاستيداع المعمول به سابقاً، وبموجب المادة /35/ منه، فإن وضع العامل الذي يحوز على مرتبة ضعيفٍ، في التقييم السنوي لمرتين متتاليتين، يُعرضُ وضعه على لجنة شؤون العاملين، فإذا تبيّن لهذه اللجنة أنّه غير صالح للعمل في أية وظيفة من ذات درجة وظيفته، بطريقة مُرضية، اقترحت اللجنة فصله من الخدمة، أو منحه إجازة. أمّا شاغلي الوظائف العليا: فإذا ثبُت من واقع بيانات تقييم أدائهم أنّه أقلّ من المستوى المطلوب، فيجوز منحهم إجازة إجبارية، بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

---

[1] انظر د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 231.

[2] المرجع السابق نفسه.

[3] انظر رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم 378/6/86 الصادر بتاريخ 1986/4/6.

وبـذلك: فـإنَّ الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، يختلـف مـن حيـث الهـدف والطبيعـة. كونـه يتـوخى مصـلحة التحقيـق، أمّـا الإجـازة الإجباريـة فتتـوخى مصـلحة اقتصـادية للمرفـق العام[1]، أو ترتبط بتقييم أداء العمل وكفاءة الموظف.

وأخيـراً: تجـب الإشـارة إلـى أنَّ التشـريع السـوري لـم يأخـذ بهـذا النظـام، ولا وجـود لـه ضـمن أدبياتـه القانونيـة، وحسـناً فعـل بـذلك، بسـبب مخالفـة مفهـوم الإجـازة الإجباريـة قواعـد العدالـة والإنصـاف المـرعيين عالميـاً وتشـريعياً، كـون الإجـازة دون حاجـة العامـل إليهـا، أو بدون إرادته، فيها مساس بالواقعية والعدالة، والمبادئ التي شُرّعت الإجازة لأجلها.

4- الوقـف وفقـاً للمـادة /118/ عقوبـات مصـرية[2]: لقـد نصـت المـادة /118/ مـن قـانون العقوبـات المصـري علـى نـوع مـن الوقـف، بوصـفه نوعـاً مـن التـدابير التـي يجـوز توقيعهـا على العامل المتهم، في جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر.

وهـذا النـوع مـن الوقـف، يتشـابه مـع الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، حيـث أنَّ كليهمـا، يوقـع بحـق العامـل لأسـباب مخالفـات وظيفيـة، ويتوخيـان إبعـاد العامـل عـن مكـان عملـه. غيـر أنَّهمـا يختلفـان، كـون الوقـف بموجـب المـادة 118/ع، هـي عقوبـة جزائيـة، بموجـب نـص جزائـي، هـو قـانون العقوبـات المصـري. أمّـا الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، فـلا يُعتبـر عقوبـة جزائيـة، ولا تأديبيـة. كمـا يجـوز الجمـع بينهمـا لاخـتلاف الطبيعـة والمسـؤولية بينهمـا. ويختلفـان أيضـاً مـن حيـث السـبب والسـلطة المختصـة، فـي توقيـع كـل منهمـا، حيـث أنَّ سـبب الوقـف الاحتيـاطي، هـو مصـلحة التحقيـق. أمّـا سـبب الوقـف وفـق أحكـام المـادة /118/ عقوبـات مصـرية، فهـو اقتـراف العامـل جـرم الاخـتلاس، أو العـدوان علـى المـال العـام، أو الغـدر. أمّـا سـلطة إصـدار الوقـف الاحتيـاطي فهـي السـلطة التأديبيـة، بينمـا السـلطة المختصـة فـي الوقـف الآخـر، فهـي المحكمـة الجزائيـة، التـي لهـا سـلطة توقيـع مثل هذه العقوبة، إعمالاً لنصٍ قانوني جزائي.

---

[1] د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 357.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 229-230.

هـذا، وبعـد حـديثنا عـن مفهـوم الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، والتعـاريف التـي قيلـت بشـأنه فـي كـل مـن التشـريع والاجتهـاد القضـائي المقـارن وآراء الفقهـاء، ومـن ثـم بعـد أن تحـدثنا عـن المفـاهيم القانونيـة المشـابهة لـه، وبيّنـا نقـاط التشـابه والاخـتلاف بينهمـا، يمكننـا أن نضـع التعريـف التـالي للوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل كمـا يلـي: "الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، هـو إجـراء احتيـاطي، تمارسـه السـلطة التأديبيـة المختصـة، بهـدف إقصـاء العامـل المـتهم إداريـاً أو جزائيـاً، عـن مكـان عملـه بشـكل مؤقـت، وكـفّ يـده عـن العمـل، لمصـلحة التحقيـق، أو للمصـلحة العامـة"[1]. وبـذلك: نكـون مـن خـلال هـذا التعريـف، قـد حـددنا الخصـائص المميـزة لهـذا المصـطلح، والتـي تشـمل: كـل أنـواع الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، بحيـث يمكننـا بعـد ذلـك مـن الحـديث عـن خصـائص هـذا المصـطلح، بعـد أن توضـحت لـدينا خصائصـه مـن خـلال مـا تضـمنته التعـاريف السـابقة، وما جاءت به أقلام الفقهاء، وفق الفقه المقارن، بصدد هذه المسألة.

الفرع الثاني: خصائص الوقف الاحتياطي عن العمل:

بعـد أن توضـحت لنـا معـالم مصـطلح الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، يمكننـا أن نحـدد أهـم خصـائص هـذا المفهـوم، والتـي أشـار إليهـا كـل مـن التشـريع، والاجتهـاد القضائي، والفقه المقارن. ولعلَّ أبرز هذه الخصائص يمكن إجمالها بما يلي[2]:

أولاً: احتياطية إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل:

وهـذه الخاصـة الاحتياطيـة تعنـي: أنَّ الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، هـو إجـراء وقـائي تحفظـي. وهـذا يعنـي: أنَّ ذلـك الإجـراء لا يُعتبـر عقوبـة تأديبيـة بذاتـه، وإنّمـا هـو إجـراء احتيـاطي، تُمليـه ظـروف التحقيـق. الأمـر الـذي يوجـب معـه، اتبـاع الإجـراءات والشـكليات، التـي فرضـها المُشـرّع لصـحة التأديـب[3]. حيـث أنَّ الهـدف الـذي شُـرّع لأجلـه الوقـف الاحتيـاطي مـن قِبـل السـلطة المختصـة، هـو لإجـراء التحقيـق بعيـداً عـن تـأثير

---

[1] في التشريع السوري: يجوز كفّ يد العامل بالدولة، للمصلحة العامة. انظر: نص المادة /47/ ج/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري، رقم /24/ تاريخ 1981/6/23.

[2] د. عبد العزيز خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، جـ 3، مرجع سابق، ص 201 وما بعدها.

[3] عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 156.

العامل المتهم على مجريات التحقيق، أو صوناً للوظيفة العامة. لأنّ وجود العامل في مكان العمل، قد يؤثر على أقوال الشهود، إضافة إلى تأثيره في التلاعب بالأدلة والمستندات، ومحاولة إخفائها، أو طمس معالمها، الأمر الذي يؤدي إلى الحيلولة دون إدانته، وخاصة إذا كانت تلك المستندات في حوزته، أو حوزة من له سلطة أو تأثير عليهم من العاملين.

إضافة إلى ذلك: فقد يكون من شأن التُهم المنسوب إلى العامل ارتكابها، ما يؤثر على الثقة والأمانة، المطلوب توافرهما لدى العامل، والذي يؤثر على حسن سير العمل وانتظامه، وربما تهديد المال العام والتفريط به[1]. مما يستوجب بالضرورة، إقصاء العامل بالدولة عن مكان عمله، ولمدة مؤقتة، ريثما تنجلي الحقيقة وضمان عدم التأثير فيها، أو زوال الأسباب الداعلية للوقف الاحتياطي عن العمل.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تبريرها لحقّ الوقف الاحتياطي بقولها[2]: "إنَّ ذلك الموظف قد تسند إليه تهم، وتوجه إليه مآخذ، ويدعو الحال، إلى الاحتياط والتصوّن، للعمل العام والموكل إليه، بكفّ يده عنه. كما قد يقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته، ليجري التحقيق في جوٍ خالٍ من مؤثراته، وبعيداً عن سلطاته، توصلاً لانبلاج الحقيقة في أمر الاتهام". أمّا في تبريرها لإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، فقد قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية[3]: "للسلطة المختصة، وقف العامل احتياطياً عن العمل، إذا اقتضت مصلحة التحقيق الذي يجري معه ذلك، ... وترى الإدارة بسلطتها التقديرية، أنَّ بقاء العامل في عمله، مع قيام الاتهام ضده، أمر لا يستقيم معه صالح العمل، فتُقصيه عن عمله، سواء لتيسير إجراءات التحقيق، أو حفاظاً على سمعة الوظيفة".

ثانياً: الوقف الاحتياطي عن العمل إجراء مؤقت:

فهو إجراء مؤقت بطبيعته، حيث أنَّ الإقصاء عن العمل ليس دائماً ونهائياً، بل يكون لمدة محدودة فحسب، ريثما تنتهي أسبابه، كالتحقيق، أو المصلحة العامة. ففي مصر: المدة التي

---

[1] د. عبد العزيز خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 3، مرجع سابق، ص 202.
[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /229/ لسنة 34/ ق، جلسة 1962/6/10.
[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم /4334/ لسنة 41 ق، جلسة 1996/12/10.

يجوز بها الوقف الاحتياطي عن العمل هي: ثلاثة أشهر، حيث أخذ المُشرّع لديهم بمصلحة التحقيق، كسبب للوقف الاحتياطي، ولمدة مؤقتة، أقصاها ثلاثة أشهر، لا يجوز للسلطة المعنية مدّها إلا عن طريق المحكمة التأديبية[1]. أمّا في فرنسا: فإنَّ المدة محددة بأربعة أشهر كحد أعلى، ما لم يكن هناك جرماً جزائياً يستوجب مدّها. أمّا في سورية: فإنَّ المدة محددة بمدة التحقيق كاملة أو المصلحة العامة، دون تحديد سابقاً، إلى أن صدر القانون الجديد لمجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 وحددها بثلاثة أشهر. وأغلب التشريعات تضفي على مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، الصفة المؤقتة، التي تستوجبها مصلحة التحقيق. ومن الجائز أن يكون الوقف الاحتياطي لمدد أقل مما هو محدد، وحسبما تقتضيه مصلحة التحقيق وطبيعته، التي توجبها واتُخذ قرار الوقف بشأنها[2].

وتأقيت الوقف عن العمل، يُبقي العلاقة بين العامل المتهم ووظيفته قائمة، وتعود إلى طبيعتها بعد زوال المدة المقررة قانوناً، حيث أنَّ العلاقة مع الوظيفة، لا تنفصم بهذا الوقف، بل هي إجراء مؤقت، لوجود أسباب داعية له، وليست وقفاً نهائياً عن العمل. كما أنَّ عدم النص على تحديد المدة في قرار الوقف، يعني: الحد الأعلى للمدة ذاتها، المسموح بها قانوناً كحد أقصى، لأن الحد الأقصى هو الأصل العام المقصود بقرار الوقف. كما أنَّ الطبيعة المؤقتة لقرار الوقف الاحتياطي، يترتب عليها إمكانية إنهائه في أية لحظة، كأي قرار مؤقت بطبيعته. ولا مبرر لسحبه، بل يجوز إنهاءه، مع عدم المساس بأي حق مكتسب[3]. كما أنَّ تحديد المدة اللازمة للوقف الاحتياطي، يخضع لسلطة الإدارة التقديرية، التي يتطلبها اتخاذ إجراء الوقف، شرط أن لا تُسيء الإدارة في ذلك لسلطتها، وأن يتم الوقف المُقدّر من قِبلها ضمن حدود القانون[4]، ولا يخضع لرقابة القضاء، إذا كان ضمن حدود المشروعية.

ثالثاً: الوقف الاحتياطي عن العمل إجراء إداري، وليس عقوبة[5]:

---

(1) انظر: المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /157/ ع ق، جلسة 1991/5/25.
(2) د. عبد العزيز خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 3، مرجع سابق، ص 203.
(3) اللواء محمد ماجد ياقوت: التحقيق الإداري في المخالفات، ط 2000، مرجع سابق، ص 422.
(4) مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 295.
(5) مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 294.
- المحامي محمد ابراهيم رفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر، مرجع سابق، ص 142.

لا يُعتبر الوقف الاحتياطي عقوبة، وإنَّما هو إجراء قانوني احتياطي وقائي مؤقت، يمكن اتخاذه عندما تتوافر أسبابه ومبرراته[1]. ولا يلزم بصدد توقيعه اتباع الشكليات التي فرضها المُشرّع لحالة التأديب[2]. كما أنَّ حرمان العامل من بعض مرتبه مدة الوقف الاحتياطي عن العمل لا يُعتبر عقوبة تأديبية[3]، ولا يُعدّ ازدواجاً في فرض العقوبة، إذا تعرض العامل لجزاء تأديبي، بعد وقفه وحرمانه من بعض مرتبه مدة الوقف الاحتياطي.

رابعاً: يخضع الوقف الاحتياطي لتقدير السلطة الإدارية:

وهذا يتطلب: ألاّ تُسيء السلطة الإدارية في استعمال سلطاتها التقديرية، وأن يتم الوقف ضمن الحدود القانونية المفروضة[4]. وللسلطة الإدارية المختصة تقدير ملاءمة إصدار القرار، مع تقيدها بالمدة المقررة، وألاّ تتجاوزها. كما للسلطة المختصة حق تعديل قرار الوقف، وأن تُعيد العامل إلى مكان عمله عند زوال الأسباب ووجود ظروف جديدة. ولا يجوز القول: بأنَّ قرار الوقف وقد صدر سليماً، يجوز سحبه. ولا يتعلق الموضوع بسحب القرار، ولكن بإلغائه، وهو جائز بشرط عدم المساس بأي حق مكتسب[5].

خامساً: ارتباط الوقف الاحتياطي بتحقيق إداري، أو بالمصلحة العامة:

الهدف من الوقف الاحتياطي عن العمل هو مصلحة التحقيق، أو المصلحة العامة. وهذا يتطلب وجود تحقيق مفتوح بحق المتهم. أو وجود مصلحة عامة تتعلق بالمرفق العام، وتقتضي المصلحة اتخاذ هذا الإجراء. والوقف الاحتياطي عن العمل هو وسيلة من وسائل إكمال التحقيق، وهو يرتبط به وجوداً وعدماً. وبذلك: يتوجب أن يكون التحقيق صحيحاً ومشروعاً، ومن سلطة مختصة به، وإلاّ اعتُبر باطلاً، وبالتالي بطلان ما ينتج عنه من آثار، كقرار الوقف الصادر نتيجة التحقيق غير المشروع. وتأكيداً لذلك: فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا المصرية ببطلان

---

(1) د. السيد محمد ابراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 589.

(2) فتوى الإدارات واللجان بالقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري في 1953/11/2، مجموعة السنة الثامنة، ص 262.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية، في 1951/4/12 مجموعة السنة الخامسة، ص 852.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية، في 1947/6/18، مجموعة السنة الأولى، ص 438.

(5) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 157.

التحقيق الذي أجرته جهة غير مختصة، مما يستتبع بطلان قرار الوقف الذي صدر نتيجة التحقيق من غير مختص[1]، إعمالاً لقاعدة ما بُني على باطل فهو باطل[2].

غير أنَّ مجرد إجراء التحقيق مع العامل لوحده، لا يصح كسند قانوني لاتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل، وإنّما يتوجب أن تقتضي مصلحة التحقيق اتخاذ مثل هذا الإجراء، لأنَّ الغاية منه، هي تحقيق هذه المصلحة التي يتطلبها التحقيق. وفي حال كانت مصلحة التحقيق لا تتأثر بوجود العامل المتهم في مكان عمله، فإنَّ ذلك: يفقد المبررات والسند القانوني لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل، مما يؤدي إلى بطلان الإجراء. وبذلك: لا يجوز الوقف احتياطياً إلاّ إذا كان هناك تحقيق يجري مع الموظف، واقتضت مصلحة التحقيق ذلك. فلا يُتخذ مثل هذا الإجراء لمجرد الشك، لغير الغاية المخصص لها، بل يتوجب أن تلتزم الجهة الإدارية، الوسيلة التي نصَّ عليها القانون، والغرض الذي شُرّعت لأجله[3].

وفي حالة استعمال إجراء الوقف الاحتياطي لغير مصلحة التحقيق، فإن ذلك يعني استعمال الوسيلة لغير الغاية المخصصة لها، ولغير ما شُرّعت لأجله، الأمر الذي يُشكل انحرافاً بالسلطة في إصدار قرار الوقف، وبالتالي الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف، مما يؤدي إلى البطلان[4]. كما لا يجوز إيقاف العامل احتياطياً بعد إجراء التحقيق، أو بعد صدور قرار تأديبي نهائي. ويُعتبر في مثل هذه الحالة: القرار الصادر بوقف العامل احتياطياً قد صدر على خلاف ما يقضي به القانون، ويكون مثل هذا القرار، فاقداً لركن السبب، ومشوباً بالبطلان[5].

ومصلحة التحقيق الإداري، تُعتبر مسوّغاً لإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل. كما أنَّ مصلحة التحقيق الجزائي هي الأخرى، مسوغاً لإصدار قرارٍ بمثل هذا

---

(1) حكم المحكمة الإدارية المصرية بالطعن رقم /2215/ لسنة 32 ق، جلسة 1989/4/1.

(2) د. عبد العزيز خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 3، مرجع سابق، ص 206.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها: الطعن رقم /73/ لسنة 12 ق، جلسة 1967/12/21. وحكمها في الطعن رقم /657/ لسنة 14 ق، جلسة 1972/12/30. وحكمها في الطعن رقم /334/ لسنة 41 ق، جلسة 1996/12/10.

(4) مقالة للدكتور عبد العزيز خليفة، منشورة بمجلة المحاماة، الصادرة عن نقابة المحامين المصريين، العدد الأول، سنة 2002، بعنوان: إلغاء القرار الإداري للانحراف بسلطة إصداره.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /925/ لسنة 13 ق، جلسة 1970/1/17.

الإجـراء، إذا اقتضـت مصـلحة التحقيـق ذلـك، بسـبب اتحـاد العلّـة، وإمكانيـة إبعـاد العامـل المتهم عن مكان عمله[1].

المطلب الثاني:

الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي وأسبابه

درجـت معظـم التشـريعات الوظيفيـة، علـى مـنح السـلطة التأديبيـة، عـدد مـن الإجـراءات الاحتياطيـة، التـي تقتضـيها العمليـة التأديبيـة، بمواجهـة العـاملين الخاضـعين لسـلطتها، سـيما عنـدما يتطلـب الأمـر إبعـاد العامـل المـتهم مؤقتـاً عـن مكـان عملـه، عقـب شـروع السـلطة التأديبيـة بالمسـاءلة المسـلكية[2]. ولعـلّ إجـراء الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، هـو أهـم هـذه الإجـراءات التـي تمارسـها سـلطة التأديـب احتياطيـاً، وتهـدف السـلطة

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /3399/ لسنة 41 ق، جلسة 1997/9/3.
[2] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 204.

المختصة من خلاله، إلى إبعاد العامل المتهم عن مكان عمله، إمّا لضرورة التحقيق الجاري، سواء أكان التحقيق إدارياً أم جزائياً. أو صوناً للوظيفة العامة، وحرصاً على سمعتها وكرامتها، وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة. أو بمعنى آخر: أنَّه ليس من مصلحة التحقيق، أو المصلحة العامة، استمرارية بقاء العامل المتهم في مكان عمله، رغم ما عُزي إليه من ريبة وشك، نالتا من سمعته، ولحقتا به بعد ذلك، ولكن هذا الإجراء المُتخذ: "أي الوقف الاحتياطي عن العمل"، لكي يكون إجراءً قانونياً واضح المعالم، يتوجب علينا الحديث عن طبيعته القانونية، ومن ثم معرفة أسبابه الداعية إليه، لبيان مدى مشروعيته، حيث يتطلب منّا في إطار الحديث عن مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، بعد أن تحدثنا سابقاً عن التعريف والخصائص: ضرورة الحديث عن الطبيعة القانونية للإجراء الذي يصدر به، وهل هو قرار إداري نهائي، أم قرار تمهيدي؟!. وهل يُعتبر عقوبة، أو أنّه مجرد قرار بإجراء احتياطي، لا يرقى إلى مستوى العقوبة لعدم النص على ذلك؟!. ومن ثم الحديث عن الأسباب المبررة لاتخاذه، هل هي لمصلحة التحقيق كسبب وحيد، أم أنها بسبب جسامة الجرم المرتكب، أم أن هناك أسباب متعددة تدعو إلى انتهاج مثل ذلك الإجراء؟!. ثم بيان ذلك وفقاً للتشريع والاجتهاد القضائي ورأي الفقهاء بذلك.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقرار الوقف الاحتياطي:

الإجراء الذي يصدر بالوقف الاحتياطي عن العمل، يُعتبر أداة قانونية تصدر عن السلطة الإدارية صاحبة الصلاحية. وهذا الإجراء هو قرار إداري نهائي، استقر عليه القضاء والفقه وتوضّح في تعريف القرار الإداري بقوله[1]: "أنه عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة، من، إحدى الجهات الإدارية بالدولة، بما لها من سلطة بمقتضى اللوائح والقوانين، بقصد إنشاء أثر قانوني معيَّن، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة". وقد عرّفه الفقيه "هوريو": "تصريح وحيد الطرف عن الإرادة، صادر عن سلطة

[1] انظر بصدد ذلك: د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.
- د. فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط 2000، ص 7.
- د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1997، ص 517.
وفي القضاء، انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /48/ في الطعن 73 لسنة 1970, وحكمها رقم /76/ في الطعن 135 لسنة 1974. وحكمها رقم /422/ في الطعن رقم /1897/، لسنة 1995.

إداريــة مختصــة، بصــيغة النفــاذ، بقصــد إحــداث أثــر حقــوقي". وبــنفس المعنــى أيضــاً جــاء تعريف الأستاذ "فالين"[1].

أمّــا القضــاء الإداري المصــري فقــد عرّفــه بأنــه: "إفصــاح الإدارة فــي الشــكل الــذي يحــدده القــانون، عــن إرادتهــا الملزمــة بمــا لهــا مــن سـلطة عامــة، بمقتضــى القــوانين واللــوائح، وذلــك بقصــد إحــداث مركــز قــانوني، متــى كــان ممكنــاً وجــائزاً قانونــاً، وكــان الباعــث عليــه ابتغــاء المصــلحة العامــة". وبــنفس المعنــى جــاء تعريفــه لــدى القضــاء الإداري الســوري[2]. فــالقرار الإداري عمــل قــانوني، لأنــه إفصــاح أو تعبيــر عــن الإرادة، بقصــد ترتيــب أثــر قــانوني معــيّن، ويبغــي هــذا الأثــر المســاس بمركــز قــانوني معــيّن، كإنشــاء أو تعــديل، أو إلغــاء شــيء، بحســبان: أنَّ المركــز القــانوني هــو حالــة الشــخص، أو الشــيء تجــاه القانون[3].

والقــرار الإداري: تصــرف قــانوني انفــرادي، لأنــه يصــدر بــإرادة الإدارة المنفــردة. أي: يصــدر مــن جانــب واحــد، هــو الســلطة الإداريــة المختصــة، علــى عكــس مبــدأ الالتــزام بالقــانون المــدني، الــذي يأخــذ صــفة العقــد الإداري، ولــيس القــرار الإداري. والقــرار الإداري تصــرف قــانوني يصــدر مــن جهــة إداريــة مختصــة، أي: يتوجــب صــدوره مــن إدارة مختصــة[4]. وبــذلك يشــمل القــرار الإداري، كــل قــرارات الســلطة الإداريــة المختصــة، ويشــمل أيضــاً القــرارات التــي يصــدرها الأشــخاص العامــة الإداريــة والإقليميــة فــي المحافظــات

---

(1) د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، ج 2، 1990، ص 227.

(2) د. عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 227-228. وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القضية رقم /132/ لعام 1960.

(3) Forge J. M. Droit administratif, P. U. F. Paris, 2002, P. 23.

=

=

- Bénoit F. P. Le droit administratif Franncais, Dalloz, Paris, 1968, P. 522.

- Latournerier R. Classification des divexses situations juridiues R. D. P. 1933, P. 37. ets.

(4) انظر بصدد ذلك: د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ، ص 158.

- د. جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 32 وما بعدها.

- حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية: (France. Compagnie Epoux Borbier. C: Air) والمنشور في مجموعة الأحكام الكبرى للقضاء الإداري الفرنسي، دالوز، باريس، 1999، ص 621.

والمدن والبلدان والبلديات: أي: الجهات المختصة اللامركزية، التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة.

وأخيراً، القرار الذي يصدر عن سلطة عامة لكي يُعد قراراً إدارياً، يجب أن يتصف بالنهائية. أي: يجب أن يكون نهائياً، وأن يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معيّن، سواء أكان إنشاء مركز جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغائه، إضافة إلى ذلك أن يكون للقرار صفة النفاذ. وقد أوضح قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959، معنى أن يكون القرار نهائياً، وقال: إنَّ القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها إنما هي: القرارات النهائية. ومن المستقر باجتهاد القضاء السوري: أنَّ القرارات النهائية هي: تلك التي تصدر متخذة صفة تنفيذية، دون الحاجة إلى تصديق جهة أخرى[1]، سواء أكانت جهة رئاسية، أو جهة وصائية[2] على الجهة التي أصدرت القرار الإداري.

كما أن تأقيت القرار كالوقف الاحتياطي عن العمل لا يؤثر في نهائية القرار الإداري المتخذ، لأن التأقيت ينصب على آثار القرار من الناحية الزمنية[3].

ومن الرجوع إلى استقراء أحكام الوقف الاحتياطي عن العمل، يتبيّن لنا: أنَّ جميع خصائص القرار الإداري النهائي، تتطابق مع مفهوم قرار الوقف الاحتياطي عن العمل. فالوقف الاحتياطي: هو عمل قانوني، وهو تصرف قانوني إداري، وهو أيضاً يصدر عن جهة إدارية عامة، وأخيراً هو تصرف إداري يتصف بالنهائية، لكونه يصدر عن السلطة الإدارية العامة المختصة، وينتج آثاره بمجرد صدوره، والذي لا يتوقف نفاذه على اعتماده أو تصديقه من جهة أعلى، وإلاّ اعتُبر قراراً تمهيدياً أو تحضيرياً، يحتاج إلى التصديق لكي يُعتبر قراراً نهائياً. ولهذا يُسمي جانباً من الفقه، القرار النهائي بالقرار

---

[1] انظر البند /3/ من المادة /8/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959.

=

=

وانظر أيضاً قرار المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /293/ في الطعن 134، لسنة 1976. وحكمها رقم /175/، في الطعن رقم /109/، لسنة 1978, وحكمها رقم /176/، في الطعن 1999، لسنة 1977، وحكمها رقم /812/، في الطعن 588، لسنة 1990.

[2] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /91/ في الطعن 287 لسنة 1998. وحكمها رقم /92-1/ في الطعن 539، لسنة 1998.

[3] انظر بصدد ذلك: د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 147.

- د. محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 535.

التنفيذي، الذي يقبل التنفيذ بذاته ومباشرةً[1]. وبذلك: فالقرار الصادر بالوقف الاحتياطي عن العمل (كفّ اليد)، هو قرار إداري نهائي، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها[2]: "إن القرار الإداري، هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإذا اقتصر عملها على مجرد تنبيه الأفراد إلى حكم القانون: فإنَّ تصرفها هذا لا يُعد قراراً إدارياً، بل هو ذو طبيعية تنفيذية، ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد. كما أنَّه لا يستحدث بذاته أي أثر جديد". وكذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت بنفس الاتجاه بقولها: "أنَّه ليس يكفي توافر النهائية للقرار الإداري بمجرد صدوره... بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره، تحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره، وإلاّ: كان بمثابة اقتراح، لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"[3]. كما أنّ اعتبار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل قرار إداري، لا يمنع من صدوره مؤقتاً. وإنَّ ذلك لا يمنع ولا يتعارض ولا يؤثر على كونه قراراً نهائياً، لأن التوقيت ينصب على آثار القرار مدة الوقف الاحتياطي عن العمل[4]. والصفة النهائية للقرار المذكور، تعني أن لصاحب الشأن الالتجاء إلى القضاء الإداري، للطعن به بالإلغاء، مثله مثل أي قرار إداري نهائي. كما يقبل التظلم أمام الجهة الإدارية التي أصدرته، أو الجهة الرئاسية التي يتبع إليها الموقوف احتياطياً عندما تتوافر أسبابه. ويكون لهذا القرار أثره الحال والمباشر، مدة الوقف الاحتياطي عن العمل[5].

وإنَّ بعض الفقه، اعتبر الوقف الاحتياطي قراراً نهائياً صادراً عن السلطة التأديبية[6]، لأنه وثيق الصلة بالتأديب. فلا يصدر قراره إلاّ السلطة التأديبية، ولا يُتخذ

---

(1) د. محمد عبد الوهاب: القضاء الإداري - الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت، طبعة أولى، 2005، ص 31.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن 48 لعام 1970.

(3) محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 31.

(4) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1986، ص 458 وما بعدها.
انظر أيضاً:
- C. E. 20 Juin 1969, Dome Bordim.
مُشار إلى هذا الحكم في مؤلف: Charles Heller: OP. Cit. P. 427.

(5) Charles Heller: OP. Cit. P. 445.

(6) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 219.

إلاّ بعد الشروع في المساءلة المسلكية للعامل المتهم. كما أنَّ للوقف الاحتياطي آثاراً على المرتب والترقية. غير أنَّ أغلب الفقه الفرنسي، لا يعتبر الوقف ذا طبيعة تأديبية، ولا يستفيد العامل الموقوف احتياطياً من ضمانات التأديب أو يحصل على استشارة اللجان الإدارية المشتركة[1]. وأمام هذه المعطيات والأحكام التي تحدثنا عنها، بصدد الوقف الاحتياطي عن العمل، فقد استقر القول: قضاءً وفقهاً، على: اعتبار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، قرار إداري نهائي، صادر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني معيَّن، وهو قابل للطعن بالإلغاء، أو التظلم الإداري كغيره من القرارات الإدارية النهائية. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها[2]: "تُعتبر من دعاوي الإلغاء: الدعوى التي تتغيا إلغاء قرار الإدارة بكفّ يد العامل". كما قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية[3]: "قرار الوقف الاحتياطي من السلطة الرئاسية، هو قرار إداري نهائي لسلطة تأديبية، لأنَّه إفصاح من الجهة الإدارية المختصة، عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة تأديبية بمقتضى القانون، بقصد إحداث أثر قانوني معين".

ويترتب على اعتبار قرار الوقف الاحتياطي قراراً إدارياً: اعتباره عملية مستقلة بذاتها، ولها استقلالها عن غيرها من الإجراءات والقرارات الأخرى، المتعلقة بعملية التأديب.

هذا، وبعد أن تأكدت لدينا الطبيعة القانونية لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل، لدى كل من الاجتهاد القضائي والفقه المقارن، وتوضحت لنا معالم اعتباره قراراً إدارياً نهائياً، كغيره من القرارات الإدارية النهائية، غير أنه يبقى لدينا تساؤل آخر، حول مدى اعتبار هذا القرار بمثابة عقوبة تأديبية، أم أنه مجرد إجراء تحوطي مؤقت، له صفة القرار الإداري النهائي، ولا يُعتبر عقوبة تأديبية تصاحب التأديب؟!.

---

(1) Charles Heller: OP. Cit. P. 418.
- René Chapus: OP. Cit. P. 365.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /1412/ لعام 1992.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2620/ لعام 1993.

بالحقيقة، رغم أنَّ الموقوف احتياطياً، يعتبر نفسه بمثابة الشخص المعاقب تأديبياً بسبب ما يعانيه، ورغم قناعة الوسط المحيط من جمهور وزملاء في العمل بنفس الشعور، وبسبب ما يلحق الموظف المتهم من أذىً بسمعته ومصلحته المالية والمعنوية، فإنَّ الثابت لدى القضاء والفقه عند جميع الدول: أنَّ الوقف عن العمل، يُعتبر بمثابة إجراءٍ تحوّطي مؤقت، ولا يُعتبر عقوبة تأديبية لدى كل من فرنسا ومصر وسورية وغيرها من الدول، رغم تضارب الأحكام سابقاً بهذا الشأن لدى مجلس الدولة الفرنسي قبل الحرب العالمية الثانية[1]. حيث تضاربت أحكام القضاء الفرنسي حول الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي عن العمل. وسبب ذلك: يعود إلى النص في القوانين الوظيفية، على تشميل الوقف الاحتياطي عن العمل، ضمن العقوبات المنصوص عليها صراحة كعقوبة تأديبية. ثم استقر الرأي بعد ذلك لدى هذا القضاء، ليتفق تماماً مع الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي، باعتباره إجراء يهدف إلى إبعاد العامل المتهم عن ممارسة مهام عمله، ريثما يُبت في أمره تأديبياً أو جزائياً، وليس له تسمية أو صفة العقوبة[2]. ومن ثم تم إبعاد الوقف الاحتياطي من قائمة العقوبات التأديبية، في التشريعات الفرنسية اللاحقة. وبالتالي استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك على، أنَّ الوقف الاحتياطي لا يُعد عقوبة تأديبية، وتم وضع حد للتضارب والغموض الذي كان سائداً فيما مضى، لدى أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الشأن[3].

هذا ولم يعتبر المُشرّع المصري الوقف الاحتياطي عقوبة تأديبية، بل اعتبره إجراءً من إجراءات التحقيق[4]. وكذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية أخذت بنفس الاتجاه[5]. أمّا المُشرّع السوري: فلم يورد كفّ اليد ضمن العقوبات التأديبية، ونص على أنَّ كفّ اليد إجراء مؤقت. وقد استقر كل من الفقه والقضاء في كل من سورية ومصر،

---

(1) C. E. 3 Mors 1912, vagssiere.

– C. E. 9 Mai 1928, Durissain.

مُشار إلى هذه الأحكام في: Charles Heller: OP. Cit, P. 414.

(2) د. علي عبد العال سيد أحمد: الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1997، ص 29.

(3) Charles Heller: OP. Cit. p. 418.

(4) انظر: نص المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، رقم /47/ لعام 1978.

(5) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2709/ لعام 2000.

علـى أنَّ الوقـف الاحتيـاطي لا يُعـدّ عقوبـة تأديبيـة، بـل إجـراء مؤقـت، تتخـذه السـلطة المختصة لمصلحة التحقيق، أو للمصلحة العامة.

وبشـكل عـام: إنَّ الجـزاء التـأديبي: يختلـف عـن الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، مـن حيـث الطبيعـة والهـدف. فهـو يُفـرض بشـكل مؤقـت، علـى عكـس الجـزاء التـأديبي، الـذي يُفـرض بشـكلٍ دائـم بعـد الانتهـاء مـن التأديـب، والـذي يُعتبـر بـذلك: خاتمـة لإجراءاتـه وأعماله.

الفرع الثاني: أسباب الوقف الاحتياطي عن العمل في التشريعات المقارنة:

الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، قـرره المُشـرّع كـإجراء احتيـاطي مـرتبط بالتأديـب، متوخيـاً إبعـاد العامـل المـتهم عـن مكـان عملـه، مخافـة التـأثير علـى مجريـات التحقيـق، أو التلاعـب بالأدلـة، أو طمـس معـالم الجـرم، ومـا يُشـكّل ذلـك مـن تـأثيرات سـلبية، قـد تضـر بالوصـول إلـى حقيقـة الجـرم المرتكـب. وهـذا مـا حـدا بالمُشـرّع فـي معظـم دول العـالم، التـي تأخـذ بنظـام الوظيفـة الدائمـة، أن تـنص علـى إجـراء الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، باعتبـاره إجـراء وقـائي تحفظـي، يُتخـذ لأسـباب مبـررة لاتخـاذه، كخطـورة الجـرم المقتـرف، أو لصـالح التحقيـق الجـاري مـع المـتهم، أو لحالـة إذا تطلبتـه المصـلحة العامـة للوظيفـة[1]. ومـع ذلـك، فقـد اختلفـت التشـريعات المقارنـة فـي تحديـد مبـررات وأسـباب هـذا الإجـراء، ممـا يوجـب علـى السـلطات المختصـة، التقيـد والالتـزام بهـذه المبـررات، عنـد إصـدار قـرار الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، وسنوضـح هـذه المعـايير التـي اسـتند كـل تشـريع عليهـا كمبـرر وسـبب. وفـي حـال عـدم الـنص علـى المبـرر أو السـبب: فتكـون السـلطة المختصـة، حـرّة فـي تقـدير الأسـباب الداعيـة للوقـف الاحتيـاطي[2]. مـع مراعـاة المصـلحة العامـة للعمـل، وتحت رقابة القضاء[3].

---

[1] د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 353.

[2] محمد مرعي حسن: كفّ اليد، مرجع سابق، ص 40.

[3] من الأفعال التي اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي أخطاءً جسيمة:

- C. E. 26 Juin 1964, Demoiselle Coron, Rec. P. 363.

أمّا الأسباب التي دعت إلى الأخذ بالوقف الاحتياطي، فقد تعددت وجهات النظر فيها، وسنقوم بتوضيحها وفقاً لما يلي:

أولاً: التشريعات التي تأخذ بمعيار خطورة الجريمة:

هناك بعض التشريعات الوظيفية، التي تأخذ بمعيار خطورة الجرم المرتكب، كمبرر لإصدار الوقف الاحتياطي عن العمل، وتنظر إلى جسامة الجرم المقترف بمنظور مجرد. وهذا المعيار يُعدّ من المعايير الكميّة والكيفية بآن واحد، دون النظر إلى الظروف الشخصية، ومدى تأثيرها على أدلة التحقيق[1]. وأعطت هذه التشريعات السلطة المختصة، تقدير خطورة وجسامة الجرم الذي يستوجب الوقف الاحتياطي عن العمل. ومن أبرز التشريعات التي أخذت بمعيار الخطورة والجسامة: كل من التشريع الفرنسي والتشريع الجزائري والمغربي.

ففي التشريع الفرنسي: أخذ بمعيار جسامة الفعل المقترف كسبب للوقف الاحتياطي عن العمل[2]، وفقاً لما نصت عليه المادة /32/ من أمر 4 شباط لعام 1959. وقالت: "في حالة ارتكاب الموظف خطأً جسيماً يتعلق بواجبات وظيفته، أو ارتكابه جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يوقف في الحال". وقد أكد أمر ذلك أمر 28 سبتمبر لعام 1960 الذي ينص على الإجراءات التأديبية، في شأن الأخطاء الجسيمة، التي يرتكبها الموظفون، وعمال الدولة، والمستخدمون، وموظفو المشروعات العامة.

كما أكد المُشرّع الفرنسي نفس الأحكام السابقة، في القانون الجديد رقم /634/، الصادر في 13 يوليو 1983، بنص المادة /30/ منه. وبذلك: نرى أن المُشرّع

- C. E. 10 Fev. 1965, Morati, Rec. P. 91.
- C. E. 19 Mai 1965, Damecirio, A. J. D. A. 1971. P. 623.
- C. E. 28 Janv. 1970, Delande, A. J. D. A. 1971. P. 637.
- C. E. 29 Janv. 1988, Moine, Rec. P. 152.

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 274.

[2] انظر في ذلك:

- Salon "S". OP. Cit. P. 222.
- Catherine "Robert" Le Fonctionnaire Francairs, Paris, 1973, P. 155.

الفرنسي قد اعتمد الركن المادي للجرم، كأساس لتقدير الجسامة التي تُجيز الوقف الاحتياطي عن العمل، وترك للإدارة أمر تقديرها تحت رقابة القضاء[1]. ولم يُفرّق ما بين الجرم المسلكي والجرم الجزائي، فكلاهما فيما إذا كان جسيماً يُعطي الحق للسلطة المختصة في إصدار قرار الوقف الاحتياطي، ويسمح باتخاذ الإجراء.

كما أنَّ القضاء الفرنسي: قد اعترف للسلطة التأديبية عند خلو النص: بالوقف الاحتياطي عن العمل، وحدد سبب الوقف حين ذلك: بأن يكون هذا الإجراء لمصلحة المرفق، أو عندما تقتضي حالة الاستعجال ذلك، ووفقاً لتقدير سلطة الإدارة تحت رقابة القضاء[2]. وفي حال زوال حالة الاستعجال: يتوجب الأمر، العودة إلى الأصل العام، واحترام نصوص القانون[3].

ومن الملاحظ: أنَّ المُشرّع الفرنسي عندما لم يحدد معياراً لتقدير جسامة الجرم، فقد أوجب ذلك للسلطة المختصة تحت رقابة القضاء، وقد أصدر العديد من أحكامه، فيما اعتبره من الأفعال التي تُشكّل خطأً جسيماً، يوجب إقرار إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل.

كما أنَّ التشريع الجزائري قد سار على نفس المنوال، الذي أخذ فيه المُشرّع الفرنسي، بصدد تحديد سبب الوقف الاحتياطي عن العمل[4]. إذ أجاز للسلطة المختصة، إصدار قرار الوقف الاحتياطي، إذا ما قام العامل بالدولة بارتكاب جرم جسيم، وتقررت ضرورة إبعاده عن مكان عمله، وقال[5]: "يمكن للسلطة التي تملك حق التأديب، أن توقف في الحين الموظف عن ممارسة مهامه، إذا ارتكب خطأً جسيماً لا

---

(1) Andere laubadere: OP. Cit. P. 165.

(2) من أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد:
- C. E. 19 November 1993, Vedrenne, A. J. D. A. 1993, P. 889.
- C. E. 29 Avril 1994, Colomlami, RF. D. A. 1994, P. 497.
- C. E. 24 Juin 1977, Dam Deleuse, R. D. P. 1977, P. 1353.

(3) د. محسن عبد الجليل: الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة: رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 2000، ص 141.

(4) رفعت مصيلحي نجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 43، وما بعدها.

(5) انظر: نص المادة /58/ من الأمر الجزائري رقم /66-133/، الصادر في الثاني من يونيو سنة 1966.

يسمح له بالبقاء في منصبه، سواء كان هذا الخطأ يتعلق بتقصير في التزاماته المهنية، أو بمخالفة القانون العام".

وأصدر وزير الداخلية الجزائري بصفته المدير العام للوظيفة العامة، قراراً[1]، حدد فيه الأحوال التي يجوز فيها توقيع الوقف الاحتياطي، وحصرها بالجرائم التالية: الانحراف، اختلاس الأموال العامة، تقاضي الرشوة، ممارسة تجارة غير مشروعة، تزوير المستندات الرسمية. واشترط لذلك: عرقلة مجرى التحقيق، أو تعريض الوظيفة العامة للخطر. كما أجاز القرار المذكور: الوقف الاحتياطي عن العمل، في جميع الجنايات وإن لم تشكل خطأً مسلكياً.

كما أن التشريع المغربي قد سلك مسلك من اعتبر جسامة الجرم هي السبب في إمكانية توقيع الوقف الاحتياطي عن العمل.

وقد نص الفصل رقم /37/ من الظهير الشريف، المنظم لشؤون الوظيفة العامة في المغرب، على أنّه: "إذا ارتكب أحد الموظفين هفوة خطيرة، سواء أكان الأمر يتعلق بإخلال في التزاماته المهنية، أم بجنحة ماسة بالحق العام، فإنه يوقف حالاً من قِبل السلطة التي لها حق التأديب".

ثانياً: التشريعات التي تأخذ بمعيار مصلحة التحقيق:

وهذا الاتجاه في التشريع، يستند إلى مصلحة التحقيق كسبب وحيد للوقف الاحتياطي. ومصلحة التحقيق هذه بنظرهم: تتطلب تحقيقاً قائماً، أو وشيكاً، وتقتضي مصلحته إبعاد العامل المتهم عن عمله مؤقتاً. وهذه المصلحة تحددها وضعية العامل الوظيفية، ومدى تأثير وجوده بمكان العمل، وهل تقتضي مصلحة التحقيق إبعاده خوف التأثير في مجريات الأمور؟. غير أنَّ مفهوم مصلحة التحقيق، قد جرى الخلاف بشأن تفسيرها وحدودها، وهل تعني المفهوم الضيّق لها، أم أنها تعني المفهوم الواسع، الذي خرج عن حرفية النص؟!. حيث وجدت تفسيرات جديدة، أخذت بروح النصّ ومدلوله. وقد قيلت به آراء متباينة، بين مُفسّر تفسيراً واسعاً، أو تفسير ضيق. وظهرت في هذا

[1] انظر قرار وزير الداخلية الجزائري رقم /8/ تاريخ 1969/5/8.

الشأن آراء عدة، وتشريعات متباينة. ولعلّ بعض التشريعات الوظيفية، تتطلب لاتخاذ قرار الوقف الاحتياطي، مجرد وجود تحقيق مع العامل المتهم، على عكس التي أجازته لوجود مصلحة تقتضي إصداره، من منطلق الحفاظ على سير عمل المرفق باضطراد وانتظام. ففي بعض التشريعات: فقد اوجبت ضرورة مصلحة التحقيق، كمستندٍ وحيدٍ منفردٍ، وهذا يعني: وجود تحقيقٍ قائم يستوجب الوقف الاحتياطي، وهو شرط وحيد ومستند وحيد، لشرعية الإجراء[1].

هذا، ولم يقبل أصحاب هذا الاتجاه أي تفسير أو توسع بالمعنى، بل تمسكوا بحرفية النص كما جاء في التشريع، ووفقاً للتفسير الضيق[2]، التزاماً بالضمانات الإجرائية. وبذلك – حسب رأيهم – لا يجوز اللجوء إلى الوقف الاحتياطي عن العمل، إلاّ بتوافر نص خاص صريح، وهذا يعني: أنه لا قياس بهذا الشأن، كما يوجب البعض منهم: أن يكون التحقيق جدّياً[3]، ويتضمن وقائع محددة، تُشكّل بمجملها خطأً مسلكياً. فإذا صدر قرار الوقف الاحتياطي، استناداً إلى تحقيق غير صحيح، أو تحقيق شكليّ، اعتُبر التحقيق فاقداً ركن السبب، ومشوباً بالبطلان، وبالتالي بطلان ما ترتب عليه من آثار، أي بطلان الوقف الاحتياطي الذي صدر استناداً عليه، لأن ما بُني على الباطل فهو باطل.

ولكون الوقف الاحتياطي عن العمل وفق رأي أنصار هذا الاتجاه، ليس له سوى سبب واحد، هو مصلحة التحقيق: فإنَّ الخروج على هذا السبب، أو التوسع فيه، غير جائز. ذلك أن المُشرّع قد أورد هذا السبب، بشكل واضح وجلي، والقول بغير ذلك، هو خروج عن النص القانوني وتجاوز له، وبالتالي يُشكّل خروجاً على قاعدة "تخصيص الأهداف"، التي تُعتبر إحدى صور عيب الانحراف في استعمال السلطة، الذي يؤدي بالقرار إلى البطلان[4].

---

(1) د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري، والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 215.

(2) د. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ج 4، مرجع سابق، ص 172 وما بعدها.

(3) د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 216.
- د. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ج 4، مرجع سابق، ص 164.

(4) د. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ج 4، مرجع سابق، ص 175.
وانظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /73/ لسنة 12 ق، جلسة 1967/12/21.

هـذا، وهنـاك عـدد مـن التشـريعات المعاصـرة قـد أخـذت بهـذا الاتجـاه، ولعـلّ مـن أهــم هــذه التشــريعات: التشــريع المصــري، والتشــريع الليبــي، والكــويتي، والقطــري[1]. وسنتحدث باختصار عن سبب الوقف الاحتياطي في هذه التشريعات وفقاً لما يلي:

– ففــي التشــريع المصــري: أخــذ المُشــرّع بمعيــار مصــلحة التحقيــق، كســبب للوقــف الاحتيـاطي. حيـث يتوجـب أن يكـون هنـاك تحقيـق مـع العامـل المـتهم، سـواء أكـان ذلـك لمخالفـة إداريـة أو ماليـة مرتكبـة، ومـن ثـم: فـلا يجـوز وقـف العامـل احتياطيـاً وكـفّ يـده لأي سـبب آخـر. وبـذلك: فقـد نـصَّ قـانون العـاملين المـدنيين بالدولـة المصـري رقـم /47/ لعـام 1978، فـي المـادة /83/ منـه علـى: "للسـلطة المختصـة، أن توقـف العامـل عـن عملـه احتياطيـاً، إذا اقتضـت مصـلحة التحقيـق معـه ذلـك". وهـذا مـا أيدتـه أيضـاً المـادة /86/ مـن قـانون نظـام العـاملين بالقطـاع العـام المصـري، رقـم /48/ لعـام 1978 بقولهـا: "لـرئيس مجلـس الإدارة، بقـرار مسـبب، حفـظ التحقيـق، ولـه أن يوقـف العامـل عـن العمـل احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

ويتبـيَّن لنـا مـن اسـتقراء هـذه النصـوص: أنَّ المُشـرّع المصـري، حصـر سـبب الوقـف الاحتيـاطي لديـه، بمصـلحة التحقيـق فقـط، دون غيرهـا مـن الأسـباب. ومـن ثـم لا يجـوز بغيـر هـذا السـبب الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، ولا يوجـد ضـمن النصـوص القانونيـة الوظيفيـة المصـرية، مـا يسـوّغ اتخـاذ مثـل هـذا الإجـراء لغـرض آخـر، كالشـك بالعامـل المـتهم وبلباقتـه، أو لإجبـار العامـل علـى الإذعـان لطلبـات الإدارة، أو غيـر ذلـك مـن الأسـباب التـي لـيس لهـا علاقـة بمصـلحة التحقيـق[2]. ولقـد أيّـد القضـاء المصـري المعنى الضيق لمصلحة التحقيق، في اجتهاداته القضائية[3].

أمّـا المُشـرّع الليبـي: فقـد أخـذ أيضـاً بمعيـار مصـلحة التحقيـق، كسـبب للوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل، كمـا هـو عليـه الحـال لـدى المُشـرّع المصـري[4]. فقـد نصّـت المـادة

---

[1] انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 277 وما بعدها.

[2] د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 215.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن /73/ لعام 1967.

[4] د. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997، ص 337.

/81/ من قانون الخدمة المدنية الليبي، رقم /55/ لعام 1976، على ذلك بقولها: "للجهة المختصة بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية... أن توقف الموظف عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك".

وفي التشريع القطري، هو الآخر أخذ بمعيار مصلحة التحقيق كسبب وحيد لإجراء الوقف الاحتياطي عن العمل. فقد نصّت المادة /62/ من القانون رقم /9/ لعام 1967 على ذلك بقولها: "لنائب الحاكم، بناءً على طلب مدير الدائرة المختصة، وعرض مدير الشؤون الإدارية، أن يوقف الموظف المنظور في أمره تأديبياً عن عمله، المدة التي تقتضيها مصلحة التحقيق".

وفي التشريع الكويتي، فهو الآخر قد أخذ بمعيار مصلحة التحقيق كسبب للوقف الاحتياطي عن العمل، فقد جاء ذلك بنص المادة /112/ من المرسوم الأميري الكويتي رقم /7/ لعام 1960، الخاص بالوظائف العامة المدنية، بقولها: "لمدير عام الدائرة أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك".

ثالثاً: التشريعات التي استندت إلى أكثر من سبب للوقف الاحتياطي:

إلى جانب الاتجاهين السابقين القائمين على تحديد سبب الوقف الاحتياطي عن العمل، الأول منهما الذي استند على خطورة وجسامة الجرم، والآخر الذي استند على مصلحة التحقيق، يوجد اتجاه آخر، أقر اتخاذ الوقف الاحتياطي دون تحديد الأسباب، طالما أنَّ المصلحة العامة تتطلب ذلك، وترك تقدير الأمر إلى مشيئة السلطة المختصة. والتشريعات التي تبنت هذا الاتجاه، قامت بتوسيع سلطة التأديب، وتغليب منطق فاعلية الإدارة على حساب منطق الضمان، إذ تُجيز الوقف الاحتياطي لأسباب تخرج عن نطاق التأديب[1]، وتنتقص من الحكمة في تشريع الوقف الاحتياطي، باعتباره من الإجراءات الاحتياطية للتأديب. ويرى أنصار هذا الاتجاه: أنه لا يمكن التقيّد بالمفهوم اللفظي لنص القانون، لتحديد مبررات الوقف الاحتياطي عن العمل، وحجتهم في ذلك: أنَّ إجازة النص للوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق، يؤدي من باب أولى – إلى إجازة هذا الوقف فيما إذا اقتضته المصلحة العامة، وهذا التفسير برأيهم، يتفق

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 279.

مع روح النص، وإن اختلف معه في اللفظ[1]. وهذا الاتجاه يقوم على دمج مصلحة التحقيق، مع المصلحة العامة. حيث تعتبر الأولى جزء من الثانية، وجعل المصلحة العامة مبرراً وسنداً للوقف الاحتياطي عن العمل، واعتبارهم مصلحة التحقيق من الصالح العام[2].

ويرون: أنَّ المقصود بالمصلحة العامة كسبب مبرر للوقف الاحتياطي، هي مصلحة الوظيفة التي يشغلها المتهم. ووفقاً لهذا الرأي، لا يُشترط وجود تحقيق قائم، بل يكفي التحقيق المرجح. ويرى آخرون أنَّ المصلحة العامة: تُفسّر بمصلحة المرفق، ولا يُشترط أن يكون هناك تحقيق قائم. فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلاً، ومع ذلك: يجوز اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، بسبب خطورة ما نُسب للعامل المتهم، والذي يستحيل وجوده في مكان عمله، نتيجة خطورة الجرم على مكان العمل، وحفاظاً وصوناً للوظيفة. وقالوا إنَّ عدم النص على الوقف الاحتياطي لغير مصلحة التحقيق، لا أثر له على مشروعيته، لأنَّ مصلحة التحقيق، ضرب من المصلحة العامة أو مصلحة المرفق، واعتبروها فرعاً منها، وما أُجيز للفرع لعلّة الأصل، جائز للأصل من باب أولى، لتوافر العلّة فيه[3]. والوقف الاحتياطي في غير حالة التحقيق، يجب أن يقوم على سبب جدَّي يبرره[4].

وثمّة اتجاه وسط لمعنى مصلحة التحقيق، ويمكن تقييمه كجزء من الاتجاه الذي يتبنى المصلحة العامة، هذا الاتجاه وسط بين الاتجاهين السابقين: الاتجاه الموسّع لمصلحة التحقيق، الذي يبغي المصلحة العامة، كمبرر لإصدار قرار الوقف الاحتياطي إذا ما استدعت المصلحة العامة ذلك. وبين الاتجاه الضيّق، الذي يتمسك بحرفية النص الصريح، وعدم إصدار قرار الوقف الاحتياطي، لغير مصلحة التحقيق، والتقيّد بحرفية النص الصريح، كمستند وحيد، وغير قابل للتوسع في التفسير، حيث لا

---

(1) د. محمد رشوان، ود. ابراهيم عباس: الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، سنة 1969، ص 65.
وانظر أيضاً: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 4، مرجع سابق، ص 170-171.

(2) د. عبد العزيز خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 3، مرجع سابق، ص 210.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 158.

(3) مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 289.

(4) د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 368.

اجتهاد في مورد النص، وغير جائز القياس، وبقاء النص وفقاً لما شرّعه القانون له دون توسع بالتفسير.

والاتجاه الوسط لمفهوم مصلحة التحقيق: يأخذ عادة بمصلحة التحقيق عند إقرار حق الوقف الاحتياطي للسلطة الإدارية المختصة، مع مراعاة جسامة الخطأ بعض الأحيان، وبنطاق ضيّق جداً، عندما يمس الخطأ كرامة الوظيفة، أو يحطُّ من قدرها، أو فقدان الثقة فيمن يشغلها، أو تستدعي الضرورة ذلك[1]، ويتطلبه سير عمل المرفق الذي يعمل لديه العامل المتهم. ويجب أن يكون الاتهام جدّياً، ويوجب إبعاد العامل عن مكان عمله، ولا توجد وسيلة أخرى لدى الإدارة لإبعاد العامل عن مكان عمله، غير طريقة الوقف الاحتياطي عن العمل. وقد تلجأ بعض التشريعات الوظيفية إلى الأخذ بهذا الاتجاه كموقف وسط، وعدم اللجوء إلى المفهوم الواسع للمصلحة العامة على علّاته، وعدم التشدد بالمفهوم الضيّق بسبب قلة مرونته، إذ تضطر الإدارة إلى إبعاد العامل عن مكان العمل، دون اللجوء إلى نقله، أو اتخاذ إجراء آخر قد يسبب لها إحراجاً وتساؤلاً لا لزوم له. وكما يُقال: خير الأمور أوسطها إذا كانت تحقق المطلوب، مع إيجاد مبررات قانونية لها، يمكن الاستناد عليها.

وهناك رأي آخر لأصحاب هذا الاتجاه يقول: بأنَّه لا يجوز أن يكون الوقف الاحتياطي عن العمل للمصلحة العامة بالمعنى الواسع، بل يجب أن يقتصر على مصلحة المرفق، وأن يكون بمناسبة مخالفة مسلكية مرتكبة. أي: أن يكون ضمن إطار التأديب، وأن يكون بصدد تحقيق قائم، أو منذراً بتحقيق وشيك. وفي حالة الوقف الاحتياطي عن العمل بغير حالة التحقيق، يتوجب أن يستند إلى أسباب جدّية تبرر اتخاذه، وأن يرتبط بمصلحة المرفق[2]. وقد خلص أصحاب هذا الاتجاه، إلى القول: أنَّ عدم النص على غير مصلحة التحقيق، لا يؤثر على مشروعية الوقف الاحتياطي، الذي تقتضيه المصلحة العامة، أو مصلحة المرفق، أو مصلحة الوظيفة، طالما أنَّ ضرورة استمرار المرفق وتأدية الخدمات تستدعي ذلك، ودون الحاجة إلى نص صريح

---

[1] رأي مجلس الدولة رقم /395/ ق تاريخ 1969/10/26.

[2] د. السيد محمد ابراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 59.

لاتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي[1]. وهذا ما أخذ به المُشرّع السوري، وجعل المصلحة العامة، هي العنوان والسبب المبرر لاتخاذ كفّ اليد بشكل عام[2]. وكذلك المُشرّع اللبناني. وهذا الاتجاه الذي أخذ به المُشرّع لدينا، فيه خطورة واستهتار بمبدأ الضمان، الذي أخذت تتوسع به معظم التشريعات المعاصرة، لما يحققه من منطق العدالة واحترام سيادة القانون، وتأمين الضمانات المطلوبة للعاملين بالدولة، وفق أسس واضحة عادلة، تستوجب احترام النص، ولا تأخذ بالمفاهيم العمومية دون تحديد، حيث أنَّ مفهوم المصلحة العامة مفهوم عام وغامض وملتبس المعاني، يتوجب تحديده بدقة، لما يسببه الأخذ به من خطورة وأهمية، كونه يستهدف الحياة الوظيفية للعامل، ويُشكّل خطورة عليها، وخاصة في حال تغوّل الإدارة وإساءة استعمالها لسلطاتها دون ضوابط أو مسارب واضحة المعالم. ولعلّ أهم هذه الضوابط يتمثل: بضرورة تقييد المصلحة العامة، المعتبرة كأساس لتوقيع الوقف الاحتياطي بضرورة: أن تكون الأسباب المعتمدة جدّية، وغير مزاجية. ويجب أن تكون الأسباب واضحة، وتمس الوظيفة العامة وكرامتها، ويجب أن تكون الأسباب مقنعة لمن اتُخذ القرار بحقهم، بل ويجب أن يعلمها جميع العاملين بالإدارة، لكي لا تُشكّل قهراً ورعباً للعاملين من زملاء من اتُخذت بحقهم.

ورأينا بهذه المسألة: أن لا تأخذ الإدارة بمفهوم المصلحة العامة، كسبب لاتخاذ قرار الوقف الاحتياطي، بسبب خطورة الإجراء. وفي حال لجوء الإدارة إلى مثل هذه الحالة، يتوجب حصر الأمر في أضيق حالاته، وخاصة أنَّ معظم دولنا المعاصرة لم تأخذ به، أو تقره في تشريعاتها الحالية. بل وأقترح تعديل النص التشريعي لدينا، بحيث لا يشمل هذا السبب، كأحد الأسباب المبررة لإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل وترك باقي الأسباب كما هي عليه.

ومن الملاحظ أن المُشرّع السوري قد اعتمد أكثر من سبب كمستند لإجراء كفّ اليد. فقد نصّ قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش على ذلك بقوله[3]: "يمكن للعاملين

---

[1] د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 71.
[2] انظر: محمد مرعي حسن: كفّ اليد، مرجع سابق، ص 48.
[3] انظر بصدد ذلك: المادة /47/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ لعام 1981.

بالتفتيش، الطلب إلى الجهات المعنية، عن طريق رئيس الهيئة أو بتفويض منه، اتخاذ التدابير التي تقتضيها مصلحة التفتيش والتحقيق، بما في ذلك.... ج- كفّ أيدي العاملين عندما تستدعي المصلحة العامة عدم مثابرتهم على العمل". وهذا يعني أنَّ مصلحة التفتيش والتحقيق، وكذلك المصلحة العامة يمكن اعتماد أي منهما كسبب مبرر للوقف الاحتياطي عن العمل.

كما نصّت المادة /24/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، رقم /64/ لعام 2000، على مصلحة التحقيق بقولها: "يكون للجهاز المركزي للرقابة المالية، في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق، اتخاذ جميع الوسائل لتحري المخالفات، والاستماع للشهود، والتحقيق مع العاملين وغير العاملين، وكفّ يدهم عن العمل".

كما نصّ قانون المحاكم المسلكية الذي يُنظم أحكام محاكمة العاملين بالدولة مسلكياً بقوله[1]: "إذا ظهر للمقرر: أنَّ الفعل المنسوب إلى المُحال يُشكّل جناية أو جنحة مُخلّة بواجبات العمل أو الثقة العامة، ارتُكبت أثناء العمل، أو بسببه، أن يطلب من المحكمة، بتقرير مُسبب، اتخاذ قرار بتوقيف المُحال، وأن يطلب كفّ يده من المرجع المُختص". وهذا ما أشارت إليه المادة /47/ من قانون مجلس الدولة الجديد لعام 2019.

يتبيّن لنا من استقراء النصوص السابقة: أنَّ المُشرّع السوري قد وسّع من أسباب كفّ اليد، وأجاز اتخاذ مثل هذا الإجراء لمصلحة التحقيق، أو المصلحة العامة، أو إذا كان الفعل المنسوب للعامل يُشكّل جناية، أو جنحة مُخلّة بواجبات العمل، أو بالثقة العامة. وبذلك: فقد تعددت الأسباب الداعية لإجراء الوقف الاحتياطي، ولم تقتصر على المعنى الضيّق الذي اعتمد مصلحة التحقيق فقط، كما هو مُقرر في التشريع المصري.

أمّا في التشريع اللبناني[2]: فإنَّ سبب الوقف الاحتياطي عن العمل، غير محدد، رغم إقرار المُشرّع إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل. فقد جاء في نص المادة

---

[1] انظر: نص المادة /11/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 279-280.

/35/ مـن المرسـوم الاشـتراعي رقـم /14/ تـاريخ 1955/5/7 علـى أنـه: "يمكـن أن يـنص مرسـوم أو قـرار الإحالـة إلـى المجلـس التـأديبي، علـى توقيـف الموظـف عـن العمـل....، ويظـل موقوفـاً إلـى أن يبـت المجلـس التـأديبي بـأمره، أو ترجـع الإدارة عـن قرارهـا بتوقيفـه عـن العمـل. ويجـوز للـوزير، إذا رأى حاجـة ماسَّـة، أن يُقـرر توقيـف الموظـف عـن العمـل، لمـدة أقصـاها خمسـة عشـر يومـاً، ريثمـا تبـت السـلطة المُختصـة بـأمره". ولـم يحـدد المُشـرّع اللبناني سبب مباشر للوقف الاحتياطي عن العمل، أو لمصلحة أي إجراء يتطلبه.

وخلاصـة القـول: هنـاك اختلافـات واضـحة بـين التشـريعات المقارنـة بشـأن تحديـد سـبب الوقـف الاحتيـاطي، وظهـرت ثلاثـة اتجاهـات رئيسـية بهـذا الشـأن. الاتجـاه الأول: الـذي اعتمـد علـى مبـدأ خطـورة الجـرم كسـبب مُبـرر لاعتمـاد الوقـف الاحتيـاطي. والاتجـاه الثـاني: اعتمـد مصـلحة التحقيـق. أمّـا الاتجـاه الثالـث والأخيـر: فاعتمـد عـدّة أسـباب تقتضـيها حالـة الوقـف الاحتيـاطي، ولـم يعتمـد علـى سـبب وحيـد كأسـاس قـانوني يبـرر توقيع الوقف الاحتياطي عن العمل.

وبعـد أن بيّنـا الطبيعـة القانونيـة للوقـف الاحتيـاطي وأسـبابه لا بـد لنـا مـن معرفـة السلطة صاحبة الاختصاص في إصداره.

المطلب الثالث:

السلطة المُختصة بإصدار الوقف الاحتياطي وتحديد مدته

تختلف السلطة المُختصة بإصدار الوقف الاحتياطي، كما تختلف مدته بين دولة وأخرى، باختلاف الأنظمة القانونية السائدة في كل بلد.

ويُمثّل الاختصاص، أحد الأركان الجوهرية لأي قرار إداري، حيث أنَّ للاختصاص أهمية جوهرية في القانون العام عموماً، وفي القرارات الإدارية على وجه الخصوص. فهو ركن جوهري لكل قرار إداري، كونه يُمثّل الصيغة القانونية في اتخاذ أعمال تنسب إلى الشخص الإداري العام، بشروط معينة، وفي حدود معينة[1].

وتحديد السلطة المُختصة في إصدار الوقف الاحتياطي، أمر متروك للتشريع أكثر الأحيان، كما أنَّ تحديد مدّة سريانه، هو الآخر متروك للتشريع أيضاً. فهناك بعض التشريعات الوظيفية، قد حددت السلطات المُختصة بإصدار الوقف الاحتياطي بشكلٍ واضح وجلي، من قِبل السلطات الإدارية، وبعضها الآخر: جعلها من اختصاص السلطة التأديبية.

والسلطات سواء أكانت إدارية أم تأديبية، إمّا أن تصدر قرار الوقف الاحتياطي من تلقاء نفسها، أو تصدره بناءً على طلب جهة أخرى. أو قد تصدره مباشرة جهات تحقيقه فنية، كهيئة الرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية، أو جهاز النيابة الإدارية في مصر، أو يوجب القانون ضرورة إخطار بعض اللجان، كما هو الحال لدى فرنسا. كما أنَّ المحاكم التأديبية بعض الأحيان، لها سلطة تمديد أو إلغاء الوقف الاحتياطي عند اللزوم.

هذا وسنقوم بهذا المطلب بالحديث: عن سلطة إصدار الوقف الاحتياطي، ومن ثم تحديد مدّته، بالحديث عن الجهة الأصل المُختصة بسلطة إصدار الوقف الاحتياطي، والحديث عن

---

[1] للتوسع انظر: د. عبد الله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 237 وما بعدها.
- د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 147 وما بعدها.

الجهات التي أجاز لها القانون سلطة إصدار مثل هذا القرار، وكذلك الحديث عن دور المحكمة التأديبية في موضوع الوقف الاحتياطي، ومن ثم تحديد من هي الجهة التي أجاز لها القانون، سلطة إصدار الوقف الاحتياطي، لكلٍ من المعار، والمندب.

وأخيراً، سنتحدث عن مدّة الوقف الاحتياطي في التشريعات المقارنة، من خلال فرعين رئيسيين وفق التالي:

الفرع الأول: سلطة إصدار الوقف الاحتياطي كما وردت بالتشريع المقارن.
الفرع الثاني: مدّة الوقف الاحتياطي كما حددها القانون.

الفرع الأول: سلطة إصدار الوقف الاحتياطي:

درجت التشريعات المعاصرة على تحديد السلطة المُختصة بإصدار الوقف الاحتياطي، نظراً لخطورتها وأهميتها القانونية. وعادة ما تلجأ هذه التشريعات إلى حصر تلك السلطات بجهة محددة، أو بجهات متعددة، مع وجود بعض الاستثناءات من الأصل، والتي يتضمنها التشريع.

غير أنَّ أحكام التشريعات الناظمة للوقف الاحتياطي، تختلف بين تشريع وآخر، في تحديد السلطات التي لها حق إصدار قرار الوقف الاحتياطي. فهناك بعض التشريعات، ربطت ما بين سلطة إصدار الوقف، وبين سلطة التأديب. وهناك تشريعات، ربطت بين سلطة الوقف الاحتياطي، وبين سلطة التعيين. وبعضها الآخر لم ينفرد بجهة واحدة كسلطة للوقف الاحتياطي، وإنما تعددت السلطات المُختصة لديه لإصدار الوقف الاحتياطي، من فئة وظيفية لأخرى، وجعل لكل فئة منها سلطتها المُختصة في إصدار قرار الوقف الاحتياطي. وأمام هذا التباين: سنقوم بالحديث أولاً: عن التشريع المقارن، وما اتخذه بشأن تحديد السلطة المُختصة، ومن ثم سنتحدث: عن سلطة المحكمة التأديبية بهذا الشأن، لنتحدث بعد ذلك: عن سلطة الجهات الاستثنائية الخارجة عن الأصل، لنُنهي حديثنا بعد ذلك، بالحديث عن سلطة إصدار الوقف الاحتياطي بالنسبة للمعار والمندب.

أولاً: سلطة إصدار الوقف الاحتياطي في التشريع المقارن:

تحديد سلطة إصدار الوقف الاحتياطي، من أهم الركائز التي يقوم عليها هذا الإجراء، والوقف الاحتياطي – كما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين – يصدر بقرار إداري نهائي[1]، ويجب أن يستوفي أركان القرار الإداري بما في ذلك ركن الاختصاص، لكي يكون قراراً إدارياً سليماً[2]. وتختلف التشريعات الوظيفية من حيث تحديد السلطة المُختصة بالوقف الاحتياطي، ودور المحاكم التأديبية، والجهات الاستثنائية غير الأصل. وكذلك سلطة الوقف الاحتياطي بالنسبة للمعار والمندب. حيث سنتحدث عن ذلك، وفقاً لما أوردته التشريعات الوظيفية المقارنة التي نتحدث عنها كما يلي:

آ- سلطة إصدار الوقف الاحتياطي في التشريع الفرنسي:

نصت المادة /32/ من قانون الموظفين الفرنسي الصادر في 1959/2/4 على أنَّ: السلطة المُختصة بالوقف الاحتياطي هي: السلطة التأديبية. والسلطة التأديبية كما حددها المُشرّع الفرنسي تتمثل بالسلطة التي لها حق التعيين[3]. وبذلك تكون السلطة التي لها حق التعيين، هي السلطة المُختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي في التشريع الفرنسي[4].

وكون الوقف الاحتياطي حسبما هو مستقر عليه في الفقه الفرنسي، ليس له طبيعة تأديبية، كونه إجراء تحوطي يُمهد لاتخاذ الإجراءات التأديبية، فهو ليس عقوبة تأديبية بحق صاحب الشأن. وبالتالي فليس من داعٍ لاستشارة اللجنة الإدارية المشتركة التي اشترط القانون استشارتها وفقاً لنص المادة /31/ من قانون 4 فبراير 1959. ولكن يتوجب على السلطة

---

(1) بصدد تعريف القرار الإداري النهائي، انظر:
- د. عبدالله طلبه، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 229.
- د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.
- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /322/ في الطعن /1897/ لسنة 1995.
- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 219.
- انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2620/ لعام 1992.

(2) د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 147 وما بعدها.
- وانظر أيضاً: د. عبدالله طلبه، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 233 وما بعدها.

(3) انظر المادة رقم /31/ من أمر 1959/2/4، المتضمن قانون الموظفين الفرنسي.

(4) Charles Heller: OP. Cit. P. 431.

انظر أيضاً:
- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 256.
- محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 65.

التأديبية، فقط إعلام اللجنة المذكورة باتخاذ قرار الوقف، لتُبدي رأيها في أمر الموظف الموقوف عن العمل[1].

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي، قد استقر على أن السلطة المُختصة في التأديب، لا يجوز لها تفويض أية سلطة أخرى، في إصدار الوقف الاحتياطي بدون وجود نصّ قانوني يُجيز ذلك[2]. غير أنَّ هناك حالات انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى إمكانية إصدار قرار الوقف الاحتياطي بشأنها، من سلطة أخرى غير سلطة التأديب، ويجوز لها إصدار قرار الوقف الاحتياطي ضمن هذه الحالات، وهذه الحالات هي[3]:

1- حالة وجود نصّ قانوني، يُجيز إعطاء صلاحيات الوقف الاحتياطي لغير السلطة المُختصة في التأديب.

2- إذا أُعير العامل إلى جهة عامة أخرى، فإنَّ الجهة المُعار إليها تكون صاحبة الاختصاص بوقف العامل احتياطياً عن العمل، خلافاً لنص المادة /38/ من قانون 1959/2/4.

3- إذا كانت هناك حالة ضرورة تقتضي الخروج على القواعد القانونية المقررة، أو في حالة استعجال يقتضي ذلك، فيجوز لأية سلطة إدارية اتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل.

ولمّا جاء القانون الفرنسي الجديد رقم /634/ بتاريخ 23 يوليو 1983، قام بتضمين نفس الأحكام السارية سابقاً، ضمن نصوصه التشريعية الجديدة، ولم يُخالف ما سبق.

ب- سلطة إصدار الوقف الاحتياطي في التشريع السوري:

---

[1] د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص 325.

[2] C. E. 15 Juillet 1955, Chrestia Blanchine.
- C. E. 12 December 1969.
مشار إلى هذه الأحكام لدى: Chareles. OP. Cit. P. 42.

[3] د. عمرو فؤاد بركات: الوقف الاحتياطي، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها.

الوقف الاحتياطي في التشريع السوري أُطلق عليه تسمية "كفّ اليد". وقد نصّت المادة /5/ب من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990، بقولها: "تكفّ اليد بصك من السلطة التي تُمارس حق التعيين، أمّا المعيَّنون بمرسوم، فيتم كفّ يدهم بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء". كما نصت المادة /42/ من قانون مجلس الدولة الجديد رقم /32/ لعام 2019 على ذلك. وبهذا نرى أنَّ المُشرّع السوري قد ربط ما بين السلطة المُختصة بالتعيين، والسلطة المُختصة بكفّ اليد كجهة أصيلة، ما عدا المعيَّنون بمرسوم، فتكفّ يدهم بقرار من مجلس الوزراء. وهناك جهات أخرى غير الجهة الأصيلة لكفّ اليد سنتحدث عنها لاحقاً فيما بعد.

والسلطة المُختصة بالتعيين لدينا، والتي لها حق كفّ اليد وفقاً لنص المادة /15/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004 هي:

أولاً: في الوزارات والإدارات والهيئات العامة والبلديات ووحدات الإدارة المحلية وسائر الجهات العامة ذات الطابع الإداري:

1- بمرسوم، لوظائف معاوني الوزير، والمديرين العامين.

2- بقرار من الوزير المُختص، بعد استطلاع رأي معاون الوزير أو المدير العام المُختص – حسب الحال – لبقية العاملين في وظائف الفئة الأولى.

3- بقرار من معاون الوزير أو المدير العام المُختص – حسب الحال – للعاملين المعيَّنين في الإدارة المركزية، في وظائف الفئات الثانية، الثالثة، الرابعة، الخامسة.

4- بقرار من المُحافظ المُختص، بناءً على اقتراح فرع الجهة العامة المُختصة في المحافظة، للعاملين في الأجهزة المحلية، وفي الفروع بالمحافظات في الفئات، الثانية، والثالثة، والرابعة، والخامسة.

ثانياً: في المؤسسات العامة ومنشآت القطاع العام وشركاته، وسائر الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

1- بمرسوم لوظائف المديرين العامين.

2- بقرار من الوزير المُختص بعد استطلاع رأي المدير العام المُختص، لوظائف معاوني المديرين العامين، والمديرين في الإدارة المركزية، والفروع في المحافظات.

3- بقرار من المدير العام المُختص، لسائر العاملين الآخرين في الإدارة المركزية، والفروع في المحافظات.

مع الإشارة إلى أنَّ هناك قوانين وأحكام خاصة، تتعلق بصلاحيات شاغلي بعض الوظائف، ممن لا يشملهم نظام العاملين الأساسي في الدولة، والتي لم يرد ذكرها في المادة /15/ من القانون المذكور وورد ذكرها بنصّ المادة /154/، وفي بعض النصوص الخاصة لبعض الوظائف بالدولة، وتحدثت عن كيفية التعيين فيها، ومن ثم تحديد سلطة كفّ اليد وفقاً لأصول التعيين. كالقضاة، والهيئة التدريسية في الجامعات، وأجهزة رئاسة الجمهورية، وأعضاء السلك الدبلوماسي، والعاملين المدنيين في وزارة الدفاع، وغيرها من الوظائف التي تحكمها قوانين خاصة.

وبذلك: يكون المُشرّع السوري قد أخذ بقاعدة الاختصاص المتوازي، ما بين سلطة التعيين وسلطة إصدار كفّ اليد[1]. فكل عامل بالدولة، يتم – من حيث المبدأ – كفّ يده من قِبل السلطة التي تمارس سلطة تعيينه، باستثناء الأشخاص الذين يتم تعينهم بمرسوم، حيث يتم كفّ يدهم بقرار من رئيس الوزراء، بدلاً من قرار سلطة التعيين.

ج- سلطة إصدار قرار الوقف الاحتياطي في التشريع المصري:

في التشريع المصري، لم تنفرد جهة محددة لوحدها في إصدار قرار الوقف الاحتياطي، وإنّما تختلف السلطة المُختصة بين فئة وظيفية وأخرى. ولم يُربط بين السلطة المُختصة بالوقف الاحتياطي وسلطة أخرى، كالسلطة المُختصة بالتعيين، أو السلطة المُختصة بالتأديب. فقد نصت المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /47/ لعام 1978 على: "للسلطة المُختصة، ومدير النيابة الإدارية[2]، حسب

[1] محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 69.

[2] أُضيفت النيابة الإدارية إلى النص الوارد بهذه المادة، بموجب التعديل الذي أوجده القانون رقم /115/ لعام 1983. وكان النص القديم بدون عبارة ومدير النيابة الإدارية.

الأحـوال، أن يوقـف العامـل عـن عملـه احتياطيـاً". ويُقصـد بالسـلطة المُختصـة فـي هـذا المجـال، كمـا أوردتهـا المـادة الثانيـة مـن نفـس القـانون المـذكور، هـي: الـوزير المُخـتص، والمحـافظ المُخـتص بالنسـبة لوحـدات الحكـم المحلـي، ورئـيس مجلـس إدارة الهيئـة العامـة المُختص.

أمّـا قـانون العـاملين بالقطـاع العـام رقـم /48/ لعـام 1978، فقـد حـددت السـلطة المُختصـة بـالوقف الاحتيـاطي، بـرئيس مجلـس الإدارة حصـراً. فقـد نصّـت المـادة /86/ مـن نفـس القـانون علـى: "لـرئيس مجلـس الإدارة، بقـرار مُسـبب، حفـظ التحقيـق، ولـه أن يوقـف العامـل عـن عملـه احتياطيـاً". كمـا نصـت المـادة /86/ فـي الفقـرة الأخيـرة منهـا، علـى أنـه بالنسـبة لـرئيس مجلـس الإدارة، وأعضـاء مجلـس الإدارة المعيَّنـين، فيكـون وقفهـم احتياطيـاً عن العمل لمصلحة التحقيق، بقرار من الجمعية العمومية المشتركة[1].

د- سلطة إصدار الوقف الاحتياطي لدى بعض التشريعات الأخرى[2]:

تباينـت آراء التشـريعات الوظيفيـة الأخـرى بشـأن تحديـد السـلطة المُختصـة بإصـدار الوقـف الاحتيـاطي. ففـي التشـريع المغربـي[3]: أُنـيط ذلـك بالسـلطة المُختصـة بالتأديـب. فقـد نـصّ الفصـل رقـم /73/ مـن الظهيـر الشـريف، المُـنظم لشـؤون الوظيفـة العامـة فـي المغـرب، بقولـه: "...، فإنـه يوقـف حـالاً، مـن السـلطة التـي لهـا حـق التأديـب...". وللسـلطة التـي لهـا حـق التأديـب الحـق بـالوقف الاحتيـاطي، دون حاجـة إلـى نصّ على ذلك. لأن الوقف يتفرع من التأديب.

أمّـا فـي ليبيـا[4]: فـإنَّ المـادة /81/ مـن قـانون الخدمـة المدنيـة رقـم /55/ لعـام 1976 تقـول: "للجهـة الإداريـة المُختصـة بالإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة، سـلطة الوقـف الاحتيـاطي". أمّـا الجهـة التـي لهـا حـق الإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة، فقـد حـددتها المـادة

---

(1) للتوسع بالسلطة المُختصة في التشريع المصري، انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 234 وما بعدها.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب. مرجع سابق، ص 258 وما بعدها.

(3) انظر بصدد ذلك: د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 276.

(4) انظر: د. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 237.

/90/ مـن القـانون الآنـف الـذكر، وهـي: الأمـين المُخـتص، رئـيس المصـلحة، أو مـن آلـت إليه سلطة وكيل الوزارة.

وفـي التشـريع اللبنـاني[1]: فالأصـل فـي التوقيـف الاحتيـاطي أن يـتم مـن قِبـل السـلطة المُختصـة بالإحالـة إلـى مجلـس التأديـب، أو مـن قِبـل الـوزير إذا رأى حاجـة ماسّـة لوقـف العامـل احتياطيـاً. فقـد نصـت المـادة /35/ مـن المرسـوم الاشـتراعي /14/ تـاريخ 1955/1/7، بقولهـا: "يمكـن أن يـنص مرسـوم، أو قـرار الإحالـة إلـى المجلـس التـأديبي علـى توقيـف الموظـف عـن العمـل، كمـا يجـوز للـوزير إذا رأى حاجـة ماسّـة، أن يُقـرر توقيـف الموظـف عـن العمـل". أي: أنَّ لكـلٍ مـن السـلطة المُختصـة بالإحالـة إلـى التأديـب، والـوزير المُخـتص، وقـف العامـل احتياطيـاً عـن العمـل. أمّـا فـي دولـة الإمـارات العربيـة، فقـد أُعطيـت هـذه الصـلاحية، لكـلٍ مـن الـوزير المُخـتص، ووكيـل الـوزير، كـل فـي نطـاق اختصاصه.

ثانياً: صلاحية المحكمة المسلكية في موضوع الوقف الاحتياطي:

فـي التشـريع الفرنسـي: لا توجـد محـاكم مسـلكية، لأنهـا أخـذت بنظـام التأديـب الإداري الـذي أوجـب حصـر السـلطة التأديبيـة بيـد السـلطة الإداريـة، ولـم يُعـطِ للقضـاء أي دور فـي فـرض العقوبـات التأديبيـة. ولـم تتبـع فرنسـا فـي مسـألة المسـاءلة التأديبيـة، النظـام القضـائي، أو شـبه القضـائي، المتبـع لـدى غيرهـا مـن الـدول. لـذلك: فـإنَّ الوقـف الاحتيـاطي عن العمل ينحصر بالسلطة التأديبية المُختصة، ولا وجود للمحاكم التأديبية لديها.

وفـي التشـريع السـوري: نظمـت صـلاحية المحكمـة المسـلكية، بشـأن كـفّ اليـد، بـالمواد /7، 11، 24/ مـن قـانون المحـاكم المسـلكية رقـم /7/ تـاريخ 1990/2/25. وينحصر دور المحكمة المسلكية بما يلي:

1- يجـوز للمحكمـة المسـلكية، أن تقـرر مـنح العامـل مكفـوف اليـد، سـلفة علـى مـا قـد يسـتحقه مـن أجـر، بنسـبة 80% مـن أجـره الشـهري المقطـوع، وفقـاً لـنص المـادة /7/ مـن القانون المذكور.

[1] انظر: د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 72.

2- إذا ظهر لمقرر المحكمة، أنَّ الفعل المنسوب إلى المُحال، يُشكّل جناية أو جنحة مُخلّة بواجبات العمل، أو بالثقة العامة، ارتُكبت أثناء تأدية العمل أو بسببه، له أن يطلب من المحكمة بتقرير مُسبب، اتخاذ قرار بتوقيف المُحال، وأن يطلب كفّ يده من المرجع المُختص، وفقاً للمادة /11/ من قانون المحاكم المسلكية.

3- كفّ يد العامل حكماً عن العمل، بتوقيف العامل لديها، بناءً على طلب المُقرر، أو طلب من المحقق لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وفقاً لنص المادتين /11/ و/24/، من قانون المحاكم المسلكية.

4- إمكانية البت في إلغاء كفّ اليد، في حال أُحيل إليها العامل مكفوفاً لليد.

وبالنسبة لسلطة المحكمة ابتداءً بكفّ اليد: فإنّه بوصول إضبارة التحقيق المسلكي إليها، يقوم رئيس المحكمة بإحالتها إلى مُقرر المحكمة، الذي يقوم بالتحقيق، وبإعداد الدعوى أمام المحكمة، ووضع تقرير بشأنها. وإذا تبيّن له من خلال تدقيق الإضبارة وتحقيقاته فيها، أنَّ الفعل المعزو للعامل المتهم، يُشكّل جرماً جنائياً، أو جنحة مُخلّة بواجبات العمل ارتُكبت أثناء العمل أو بسببه، فله أن يطلب من السلطة المُختصة بالتعيين، أن تكفّ يد العامل المُحال عن العمل، بسبب ما يُشكلّه الجرم من خطورة بالغة، أوجبت ضرورة طلب المحكمة كفّ يده من المرجع المُختص. ولكي يجوز للمقرر طلب كفّ اليد من الجهة المُختصة، يجب أن يكون طلبه مستنداً على أسباب، ترجح ارتكاب المُحال للجرم، وأن يكون الجرم له علاقة بالعمل أو بسببه، وإلاّ لا يجوز له طلب كفّ اليد. وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه في العديد من أحكامها[1]. وقد نظم القانون الجديد لمجلس الدولة هذه الأحكام وفقاً للمواد /42-55/ المتضمنة الإجراءات المتبعة لديه.

كما أن المُشرّع قد منح المحقق لدى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، حق طلب توقيف العامل من المحاكم المسلكية، إذا تبيّن له أنَّ الفعل المنسوب إلى المتهم، يُشكّل جناية، أو جنحة ارتُكبت أثناء العمل أو بسببه.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /293/ لعام 1997. وحكمها في الطعن رقم /2203/ لعام 1997.

أمّا في مصر: المُشرّع المصري، لم يُخوّل المحكمة التأديبية صراحةً، سلطة الوقف الاحتياطي ابتداءً. بل جعل دور المحكمة، يقتصر على تمديد فترة وقف العامل احتياطياً، عن الحد الذي قرره القانون للسلطة المُختصة، وهو ثلاثة أشهر كحّدٍ أعلى. حيث أنَّه كثيراً ما تقتضي مصلحة التحقيق، تمديد فترة الوقف الاحتياطي لمدة إضافية. وخوفاً من تعسف السلطة المُختصة، ومراعاة لمبدأ الضمان في التأديب، فقد سُمح للمحكمة التأديبية، مدّ فترة الوقف الاحتياطي للمدة التي تراها مناسبة. علماً أن الفقه المصري، يُجمع على أنّه لا يجوز للمحكمة التأديبية، أن تصدر قراراً بكفّ اليد ابتداءً، بسبب عدم وجود نص قانوني يُعطيها هذه الصلاحية. والوقف الاحتياطي من الإجراءات التي تنال من حقوق العامل، والتي يجب ألاّ تُتخذ إلاّ بحدود النص الصريح على ذلك[1]. وقد خالف قلة ضئيلة من الفقه ذلك الرأي[2]. ولم يكن له اعتبار قانوني مؤثر. وسندهم في ذلك: من أنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل يرتبط بالتأديب، وهو ما انتهى إليه الفقه، وأيدته فيه المحكمة الإدارية العليا المصرية، عندما قالت: أن الوقف الاحتياطي عن العمل، يرتبط بالتأديب. ولكن، لا نص قانوني يستند إليه أصحاب هذا الرأي. كما انتهى أصحاب هذا الرأي إلى ذريعة: أنَّ اختصاص المحكمة التأديبية ابتداءً، بسلطة الوقف الاحتياطي، من شأنه أن يسدّ النقص في التشريع، في حالة ما إذا أُحيل العامل إلى المحكمة التأديبية، دون أن يكون موقوفاً احتياطياً عن العمل من السلطة الإدارية المُختصة، ورأت المحكمة التأديبية وجود دواعي لوقفه احتياطياً عن عمله أثناء المحاكمة!، ولوجود الدواعي التي شُرّع لأجلها الوقف الاحتياطي أثناء التحقيق الذي تجريه المحكمة، وهو إقصاء العامل عن مكان عمله[3]. غير أنّه ليس هناك ما يمنع المحكمة من إعادة القضية إلى الجهة الإدارية المُختصة، لإصدار قرار الوقف الاحتياطي إذا لزم الأمر عند المحاكمة لتوقيع الوقف الاحتياطي، ريثما تنتهي المحاكمة، في حال توفر أسبابه. ولا يُعتبر ذلك تخلياً من المحكمة عن الدعوى وإنما إجراء لاستدراك النقص.

---

[1] د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحاكم التأديبية، مرجع سابق، ص 389.
- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 253.

[2] د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 81.

[3] د. عصمت عبدالله الشيخ: النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة عام 2005، ص 16.

وخلاصة القول: أنَّ المحكمة المسلكية في سورية، لها الحق في كفّ يد العامل ابتداءً عن طريق توقيف العامل لدواعي جزائية. ولها الحق في أن تطلب من السلطة المُختصة، كفّ يد العاملين المُحالين إليها، إضافة إلى اختصاصها بصرف سلفة على مرتب مكفوف اليد عند الطلب.

أمّا في مصر: فإنَّ المحكمة التأديبية، لا تملك وقف العامل احتياطياً عن عمله، ويقتصر اختصاصها على: مدّ الوقف الاحتياطي عندما تدعو الحاجة إلى ذلك، في حال طلب الجهة الإدارية المُختصة منها ذلك، ولها النظر في جزء المرتب الموقوف من الراتب.

أمّا في التشريع الفرنسي، فلا يوجد محاكم تأديبية تستوجب الحديث عن صلاحيتها بالنسبة للوقف الاحتياطي عن العمل، كون هذا النظام لا يعرفه القضاء الإداري الفرنسي، بسبب عدم الأخذ به لديهم.

ثالثاً: الجهات الاستثنائية الخارجة عن الأصل، وسلطتها في إصدار الوقف الاحتياطي:

بالأصل فإنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، هو من اختصاص السلطات الرئاسية، التي تملك حق التعيين أو التأديب. وبجانب ذلك: فقد أجاز القانون على سبيل الاستثناء من الأصل العام، لبعض الجهات، سلطة إصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، كون هذه الجهات، قد وضعت يدها على التحقيق الذي يجري مع العامل المتهم، وأصبحت الأقدر على تقدير ضرورة توقيع مثل هذا الإجراء، الذي تستوجبه مسبباته القانونية والواقعية.

ففي التشريع السوري: أجاز المُشرّع للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، سلطة إصدار كفّ اليد، وهي تقوم بأعمال الرقابة والتحقيق والتفتيش، وفقاً لنص المادة /47/ فقرة ج من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، رقم /24/ لعام 1981. ويتم كفّ اليد بقرار من رئيس الهيئة، بعد اطلاعه على التقرير الذي أعدّه المفتش القائم بالتحقيق.

كما يحق للمفتش القائم على التحقيق: اتخاذ قرار كفّ اليد في حالة الضرورة والاستعجال، وفقاً لتقديره، على أن يُعلم رئيس الهيئة بقراره. ويتم إبلاغ قرار كفّ اليد، إلى السلطة التي تمارس حق التعيين، لاتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة، التي نصّ عليها القانون. ويحق لرئيس الهيئة: تفويض بعض صلاحياته إلى أحد معاونيه، أو رؤساء الفروع، ويحق للمفوض، أن يصدر القرارات الخاصة بكفّ اليد المفوض بها[1].

كما منح المُشرّع السوري أيضاً، الجهاز المركزي للرقابة المالية، سلطة كفّ اليد، بالنسبة للعاملين الذين يجري التحقيق معهم[2]. ومن الملاحظ أنَّ قانون الجهاز المركزي، لم يحدد الجهة التي يصدر من خلالها قرار كفّ اليد، ونقترح لذلك: وجوب تدخل تشريعي، لسد النقص الحاصل، ونقترح: أن يصدر رئيس الجهاز القرار بصفته الرئيس المباشر للجهاز، أو من يفوضه قانوناً بذلك، إذا أُجيز التفويض قانوناً، مع ضرورة إبلاغ السلطة صاحبة الحق بالتعيين، لاتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة.

وفي التشريع المصري: جاء التعديل الذي طال قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لعام 1978. بموجب القانون رقم /115/ لعام 1983. وتضمن هذا التعديل: تخويل رئيس هيئة النيابة الإدارية المصرية، سلطة إصدار الوقف الاحتياطي، إضافة إلى السلطة المُختصة، التي أشار إليها قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري. وأصبحت المادة /83/ بعد التعديل كما يلي: "لكل من السلطة المُختصة، ومدير النيابة الإدارية، حسب الأحوال، وقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك". وبذلك: فقد ساوى المُشرّع بين السلطة المُختصة، ورئيس هيئة النيابة الإدارية بشأن الوقف الاحتياطي. من جميع الأوجه[3].

وبذلك، فإنه اعتباراً من تاريخ سريان القانون رقم /115/ لعام 1983، أصبح لرئيس هيئة النيابة الإدارية، حق إصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل بحق

---

(1) انظر: نص المادة 16/أ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981.
(2) انظر المادة /24/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم /64/ لعام 2003.
(3) د. محمود صالح العادلي: النيابة الإدارية في مفترق طرق، مرجع سابق، ص 527 وما بعدها.
- المستشار توفيق المنوفي: محاضرات في نظام العاملين المدنيين بالدولة، المركز القومي للدراسات القضائية، بدون تاريخ، ص 48.

العاملين المدنيين بالدولة، ولم يشمل هذا الحق العاملين بالقطاع العام، لأنَّ القانون رقم /115/ لعام 1983، جاء معدلاً للقانون رقم /47/ لعام 1978، الخاص بالعاملين المدنيين، ولم يأتِ معدلاً لقانون تنظيم النيابة الإدارية رقم /117/ لعام 1958 بشكل عام. وبقي دور النيابة الإدارية، لباقي الموظفين الذين لم يشملهم التعديل، مقتصراً على مجرد الطلب من السلطة المُختصة للوقف الاحتياطي لإصدار قرار الوقف فحسب[1].

هذا، ومن المتعارف عليه أنّه بمجرد قيام النيابة الإدارية بالتحقيق مع أحد العاملين المدنيين بالدولة، فإنَّ اختصاص وقفه عن العمل، يعود لصلاحيتها وحدها دون غيرها، أي: ينعقد الاختصاص لرئيس هيئة النيابة الإدارية[2]. ولا يجوز لجهة الإدارة بعد ذلك وقف العامل احتياطياً. وإن هي فعلت ذلك، فإن قرارها يكون مُعيباً بعيب عدم الاختصاص، بل ويصل تصرفها حيال ذلك: إلى درجة غصب السلطة[3].

وفي التشريع الفرنسي: يوجد نظام اللجان الإدارية المشتركة، التي تُعتبر بمثابة مجلس تأديب وتتكوَّن من عدد متساوٍ من ممثلي الموظفين ومن ممثلي الإدارة، ويرأس مجلس التأديب فيها رئيس المرفق، الذي ينتمي إليه العامل المتهم. غير أن: المُشرّع الفرنسي لم يمنح هذه المجالس الحق في الوقف الاحتياطي عن العمل، أو اقتراح ذلك على السلطة التأديبية، لأن الوقف الاحتياطي لديهم ذو طبيعة تحفظية، وليس تأديبية[4]. كما لا يوجد نصّ على ضرورة استشارة هذه اللجان، قبل إصدار قرار الوقف الاحتياطي، بل اكتفى المُشرّع بضرورة إشعار مجلس التأديب بقرار الوقف الاحتياطي، ليُبدي رأيه في أمر الموظف الموقوف عن العمل.

رابعاً: السلطة المُختصة في إصدار الوقف الاحتياطي للمنتدب والمعار:

---

(1) انظر: محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 103.
(2) انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 247.
(3) انظر بصدد ذلك: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن /2215/ جلسة 1989/4/1.
(4) د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 310.

لقد أعطى المُشرّع جهة الإدارة صلاحية ندب العامل أو إعارته إلى جهة أخرى، وعادة يتم ذلك بناءً على مقتضيات المصلحة العامة[1]، أو إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك[2].

كما أجاز القانون للإدارة، إعارة العامل داخلياً أو خارجياً. فقد نصّت المادة /38/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة على ذلك، بقولها[3]: يجوز إعارة العامل المؤصل بناءً على طلبه، أو على موافقته الخطية، داخلياً أو خارجياً، وحددت أماكن ذلك، وتتم الإعارة الداخلية والخارجية، بصك من الجهة صاحبة الحق بالتعيين.

كما أجاز المُشرّع المصري الإعارة بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة، بقوله[4]: "يجوز بقرار من السلطة المُختصة بالتعيين، بعد موافقة العامل كتابة، إعارته للعمل في الداخل أو الخارج".

ولكن: من هي السلطة المُختصة بتأديب العامل المُعار أو المُنتدب، في كل من فرنسا ومصر وسوريا؟!، وهل هناك نصوص تشريعية تحدد ذلك؟. فهذا ما سنتحدث عنه، بعد أن عرفنا السلطة المُختصة في ندب وإعارة العاملين في هذه الدول.

ففي التشريع الفرنسي: تكون الجهة المُعار أو المُندب إليها العامل، هي المُختصة بالتحقيق معه وتأديبه[5]. كما انتهى مجلس الدولة الفرنسي، إلى أنَّ سلطة إصدار قرار الوقف الاحتياطي للموظف المُنتدب أو المُعار، تكون للجهة المُنتدب أو المُعار إليها[6]. وجاء هذا الحكم، تأسيساً لما ورد بنصّ المادة /38/ من القانون العام للموظفين الفرنسيين الصادر بتاريخ 1959/2/4، والتي قالت: "يخضع العامل المُنتدب

---

(1) انظر: نص المواد /34-37/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004، بشأن الندب في التشريع السوري.

(2) انظر نصّ المادة /56/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، رقم /47/ لعام 1978، بشأن الندب في التشريع المصري.

(3) انظر: نصّ المادة /38/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

(4) انظر نص المادة /58/ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم /47/ لعام 1978.

- وبشأن رأي الفقه فيها، انظر: د. أنور رسلان: نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة دار النهضة العربية، ط 1981، ص 158.

(5) انظر نص المادة /8/ من القانون الفرنسي رقم /634/ لعام 1983، المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين الفرنسيين.

(6) محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 107.

أو المُعار، لجميع القواعد المُنظمة للوظيفة المُعار أو المُنتدب إليها". وهذا يعني حُكماً التخويل بسلطة إصدار قرار الوقف الاحتياطي بالنسبة للمُنتدب أو المُعار.

أمّا في مصر: فقد جاء النصّ صريحاً بشأن السلطة المُختصة بتأديب العامل المُعار أو المُنتدب، حيث نصّت المادة /82/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، بقولها: "تكون الجهة المُنتدب، أو المُعار إليها العامل، أو المُكلّف بها، هي المُختصة بالتحقيق معه وتأديبه...، وذلك عن المخالفات التي يَرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف"[1].

كما إن الفقه في مصر، مُجمع على أنَّ السلطة التي تملك تأديب العامل المُعار أو المُنتدب، هي السلطة التي تملك وقفه احتياطياً عن العمل عند التحقيق معه، إذا وجد مُبرر لذلك. ويبررون رأيهم: على أنَّ الوقف الاحتياطي، يتفرع عن التأديب، وعلى ذلك: فإنَّ السلطة المُختصة بوقف العامل المُعار أو المُنتدب، هي الجهة المُنتدب أو المُعار إليها، بوصفها سلطة تأديبية مُختصة[2]. غير أنَّ الفقه قد استثنى من تطبيق هذه القاعدة، حالة العامل، الذي كان يخضع لدى جهته الأصلية، إلى نظام وظيفي خاص، يختلف عمّا هو عليه في مكانه الجديد، في الجهة المُندب أو المُعار إليها، وفي هذه الحالة: يظل الاختصاص بتأديبه، إلى جهته الأصلية، بما في ذلك: وقفه احتياطياً عن العمل، عندما يستدعي التحقيق ذلك[3].

وفي سورية: لم نجد في التشريعات الوظيفية، أي نصّ يحدد الجهة المُختصة بالمساءلة المسلكية، لكل من المُعار والمُنتدب. وبالتالي: فلا وجود لنصّ يحدد جهة أو

---

[1] بشأن صلاحية الإدارة المُندب إليها، أو المُعار لها: انظر: د. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب، مرجع سابق، ص 387، وما بعدها.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب. ط 1995. مرجع سابق، ص 366.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ط 1964، ص 163.
- مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 300.
- المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: مقالة بمجلة المحاماة المصرية: الإجراءات الاحتياطية، مرجع سابق، ص 104.
- وانظر أيضاً: فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري الصادرة في 1965/1/27، س 19 ق، ص 286.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /151/ لعام 1986؛ وحكمها رقم /511/ س 26 ق، جلسة 1986/3/11؛ والطعن رقم /2013، س 36 ق، جلسة 1992/5/2.

سلطة كفّ اليد لكل من المُعار والمُنتدب. وبهذه الحالة يتوجب علينا الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في حالة خلو النصّ. كما يمكن الاستناد إلى اجتهاد القضاء الإداري بهذا الشأن، حيث أنَّ الاجتهادات بهذا الخصوص قليلة جداً وشبه معدومة. وهناك اجتهاد قديم إذ يقول[1]: "تختص الجهة العامة المُندب إليها الموظف بمعاقبته، ويجب عليها أن تبعث إلى إدارته الأصلية بصورة عن جميع القرارات التي تتخذها بشأنه". وهذا لا يعني أنَّ من حق هذه الجهات كفّ اليد. فالعقوبة وكفّ اليد لا يتوافقان دائماً، وإنّما يختلفان في المبررات، والخصائص، كما يختلفان في الطبيعة والهدف.

وأمام هذا الوضع: أرى أن المسألة تحتاج إلى تدخل تشريعي، لسّد النقص الحاصل، طالما أنَّ هناك حالات إعارة وندب مُعترف بهما، وفقاً لنصّ القانون، وبسبب ذلك أقترح: "تحديد الجهة التي لها صلاحية تأديب المُعار والمُنتدب، وتحديد الجهة التي لها حق كفّ اليد لكلٍ من المُعار والمُنتدب، وفقاً للقواعد العامة لكفّ اليد، وتضمين ذلك قانون المحاكم المسلكية، كونه الجهة التي تُعالج حالة كفّ اليد في سوريا.

الفرع الثاني: مدّة الوقف الاحتياطي:

الوقف الاحتياطي بطبيعته إجراء مؤقت، يُتخذ لتسهيل مهمة إجراءات التحقيق، وهو يرتبط أصلاً بإجراءات التأديب وجوداً وعدماً، علماً أنَّ إجراءات التأديب لا تستغرق سوى مرحلة زمنية قصيرة من الحياة الوظيفية للعامل.

وفي التشريعات المعاصرة، فإنَّ غالبية التشريعات الوظيفية، تسعى إلى تحديد مدّة الوقف الاحتياطي، وتجعل لها أحكاماً خاصة، لا يجوز الخروج عنها، وإن كانت قلّة من التشريعات، لا تحدد مدّة معينة للوقف الاحتياطي، وتترك أمر ذلك للسلطة المُختصة حسب الضرورات والاحتياجات.

---

[1] رأي مجلس الدولة السوري، رقم /341/ لعام 1964.

ورغم اتفاق معظم التشريعات وأقوال الفقه، والاجتهاد القضائي، على أنَّ الوقف الاحتياطي عن العمل، هو إجراء مؤقت، أي: محدد بمدّة زمنية معيّنة[1]، فهو ينتهي حتماً بعودة العامل إلى عمله، إذا كان بريئاً، أو بمجازاته، بالفصل غير التأديبي، أو بانتهاء العلاقة مع وظيفته إذا عوقب بالفصل[2].

وبالنسبة لتحديد مدّة الوقف الاحتياطي، فهي ليست واحدة في جميع التشريعات، بل تختلف بين تشريع وآخر. فبعضها حدد الحد الأعلى لمدّة الوقف الاحتياطي، والتي لا يجوز تجاوزها، إلاّ إذا كان العامل متابع جزائياً. وبعضها الآخر ترك الحرية للسلطة المختصة، في تحديد المدّة وفق تقديراتها المناسبة. والبعض الآخر، أخذ بمعيار ازدواجية سلطة تحديد المدّة، ما بين الجهة الإدارية المُختصة من جهة، عن طريق تحديد المدّة القصوى لها، ومن جهة أخرى تسمح للمحكمة التأديبية بمدّ المدّة إلى الزمن الذي تراه المحكمة مناسباً لبقاء الوقف الاحتياطي. أي: توزيع تحديد المدّة، ما بين السلطة الإدارية المُختصة، والمحكمة التأديبية ذات الصلاحية. حيث سنقوم بدراسة نماذج من التشريع المقارن، تأخذ بالأنظمة التي تحدثنا عنها، في شأن تحديد مدّة الوقف الاحتياطي، كالتشريع الفرنسي، ومن ثم التشريع المصري، وأخيراً التشريع السوري وفقاً لما يلي:

أولاً: مدّة الوقف الاحتياطي في التشريع الفرنسي:

أخذ التشريع الفرنسي بالاتجاه الذي يحدد للسلطة المُختصة مدّة معينة، يتوجب عليها التقيد بها وعدم تجاوزها، وتسوية وضع العامل خلالها. فقد نصّت المادة /30/ من القانون الجديد رقم /634/ لعام 1983 الخاص بشؤون الموظفين الفرنسي، على تحديد مدّة الوقف الاحتياطي، كحد أقصى بأربعة أشهر، ويجب على جهة الإدارة خلال هذه المدّة، تسوية وضع الموظف الموقوف احتياطياً، وفي حالة عدم تسوية الإدارة لوضع الموقوف خلال هذه المدّة، يعود إلى ممارسة عمله الوظيفي، الذي كان يشغله سابقاً قبل وقفه احتياطياً. ولا يُستثنى من ذلك، سوى حالة وحيدة، هي المتعلقة بالمتابعة

(1) انظر: Charles Heller: OP. Cit. P. 430.

(2) اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 579.

الجزائيــة، حيــث يمتــد الوقــف الاحتيــاطي حينهــا إلــى أن تــتم معالجــة المتابعــة الجزائيــة أصولاً[1].

كمــا تجــدر الإشــارة: إلــى أنَّ الأشــخاص المنتخبــين، كرؤســاء البلــديات، فــإنَّ مــدّة وقفهم احتياطياً، يجب ألاّ تتجاوز مدّة الشهر، وتتم خلالها معالجة أمورهم أصولاً[2].

هـذا، ويبـدأ سـريان الوقـف الاحتيـاطي، وفقـاً لمـا هـو مسـتقر عليـه فـي فرنسـا، منـذ تـاريخ إعـلان صـاحب العلاقـة بـالقرار المُتخـذ[3]، أمّـا آثـاره الماليـة، فتبـدأ مـن اليـوم التـالي للإعـلان. وإذا كـان العامـل بإجـازة: فـإنَّ قـرار الوقـف، يسـري بحـق العامـل، مـن اليـوم الـذي يعود فيه إلى عمله[4].

كمــا أنَّ انتهــاء مــدّة أربعــة الأشــهر دون تســوية لوضــع الموظــف الموقــوف احتياطيـاً، رغـم تأثيرهـا الصـريح علـى قـرار الوقـف، فهـي ليسـت ذات تـأثير علـى الـدعوى التأديبيـة، ولا تـؤدي إلـى سـقوطها، وهـذا مـا أكـده مجلـس الدولـة الفرنسـي[5]، حيـث قضـى: بـأنَّ مهلـة أربعـة الأشـهر، لا تُلـزم السـلطة التأديبيـة بمباشـرة الـدعوى التأديبيـة خلالهـا. وإنَّ انتهـاء هـذه المـدّة، لا يُشـكّل مانعـاً أمـام فـرض عقوبـة تأديبيـة، أو عـرض الأمـر علـى مجلس التأديب المُختص.

ثانياً: مدّة الوقف الاحتياطي في التشريع المصري:

المُشـرّع المصـري، أعطـى جهـة التحقيـق، سـواء أكانـت جهـة رئاسـية، أو نيابـة عامـة إداريـة، سـلطة الوقـف الاحتيـاطي. وحـدد المـدّة المُعطـاة لهـذه الجهـة كحـد أقصـى

---

(1) د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 98.
- Di Malta. OP. Cit. P. 111.
- C. E. 28/1/1949. Siboul., R., P. 39.

(2) انظر بصدد ذلك:
- Olivier Gohin: Institutions A dministratives, 4e édition, L. G. D. J. 2002, P. 676.

(3) انظر:
- Salon "S". OP. Cit. P. 223.

(4) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 287.

(5) انظر:
- C. E. 19 Mars 1986, Guthier, Rec. P. 140.

بثلاثة أشهر لنفس السبب[1]، ولا يجوز لسلطة التحقيق الإدارية تجاوزها. وفي حال وجود مبرر لتجاوز المدّة المحددة بما يزيد عن حدها الأقصى، فقد خوّل المحكمة التأديبية المُختصة، مدّ مدّة الوقف الاحتياطي، المدّة التي ترتئيها المحكمة المسلكية. وبالحديث عن سلطة تحديد مدّة الوقف الاحتياطي في التشريع المصري، يتوجب الحديث عن سلطة جهة التحقيق في تحديد مدّة الوقف الاحتياطي، واتباع ذلك: بالحديث عن سلطة المحكمة التأديبية في مدّ مدّة الوقف الاحتياطي عن العمل. كون المُشرّع المصري أخذ بازدواجية السلطة المُختصة بتحديد المدّة، كون هذه السلطة موزعة بين الإدارة، والمحاكم التأديبية. حيث نصّت المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لعام 1978، بقولها: لكلٍ من السلطة المُختصة، ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال، أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدّة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدّ هذه المدة إلاّ بقرار من المحكمة التأديبية المُختصة، وللمدة التي تُحددها...".

وبنفس المعنى جاء نص المادة /86/ من قانون العاملين بالقطاع العام، رقم /48/ لعام 1978، حيث نصّت بقولها: "لرئيس مجلس الإدارة، بقرار مسبب، حفظ التحقيق، وله أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ولمدّة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدّ هذه المدّة، إلاّ بقرار من المحكمة التأديبية".

وعلى ذلك: فإنَّ السلطة المُختصة بالوقف الاحتياطي، لا تملك مدّ الوقف احتياطياً لأكثر من ثلاثة أشهر عن ذات السبب، سواء صدر الوقف دفعة واحدة، أو على عدّة دفعات متتابعة[2]. والسلطة المُختصة غير ملزمة بتحديد مدّة الوقف في

---

[1] انظر بصدد ذلك:
- محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية، مرجع سابق، ص 106.
- د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، ط 1995، مرجع سابق، ص 367.
- د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 104 وما بعدها.
- د. سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية بالمحلة الكبرى، ط 1995، ص 652.
- انظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /587/ س 26 ق جلسة 1986/1/14. وحكمها في الطعن رقم /866/ س 26 ق جلسة 1985/11/30.

[2] اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 589.

قرارها، ويجوز لها أن تستدرك ذلك بقرار لاحق[1]. ولها حق تعديل المدّة وقت تشاء، ضمن المدّة المسموح بها قانوناً، وإنهاء الوقف الاحتياطي عندما تزول أسبابه.

وعندما ترى السلطة المُختصة، أنَّ المدّة المخصصة للوقف الاحتياطي، لا تكفي لمصلحة التحقيق، فلها عرض الموضوع على المحكمة المسلكية لمدّ المدّة المناسبة[2].

وإذا حدث واستمر التحقيق من قِبل الجهة الإدارية المُختصة، لمدة أكثر من ثلاثة أشهر المحددة كمدة قصوى للوقف الاحتياطي، ولم تقم السلطة الإدارية بعرض الموضوع على المحكمة لتمديده، فإن الوقف الاحتياطي ينتهي بانتهاء المدة[3]. بعدها يحق للعامل أن يعود إلى مكان عمله، وممارسة مهامه الوظيفية بقوة القانون، ولو بقيت دواعي الوقف الاحتياطي قائمة. ولكن ما هي سلطة المحكمة التأديبية بالنسبة لتمديد مدة الوقف الاحتياطي عن العمل، وهل هي مطلقة أم مقيدة؟، وما هي المدة المسموح لها مدّها؟.

لقد أعطى المُشرّع دوراً هاماً للمحكمة التأديبية في مصر في تمديد فترة الوقف الاحتياطي، ولكن المُشرّع لم يحدد للمحكمة التأديبية المدة التي يجوز لها أن تمدّ فيها الوقف الاحتياطي[4]، حيث جاءت آراء الفقه بهذا الشأن ما بين متقيّد بعمومية النص، وبين مجتهد بآراء تستند على دواعي قد تكون مناسبة، أو غير مناسبة. والرأي الراجح برأينا هو: إبقاء العموم على عمومه، ما لم يتوافر النص الذي يقيده. كما أنَّ المحكمة غير ملزمة بالتمديد، بمجرد تقديم الطلب. فهي مُخيّرة بالقبول أو عدمه، وإنَّ سلطتها مطلقة بهذا الشأن[5]. ولها فحص الطلب، والبت به قبولاً أو رفضاً، كما تراه مناسباً بالموضوع.

---

(1) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 283.

(2) انظر: د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 160.
- مصطفى بكير: تأديب العاملين في الدولة، دار الفكر الحديث للطبع وللنشر، طبعة 1966، ص 212 وما بعدها.

(3) د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 219.

(4) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 367.
- د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 220.

(5) - د.رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 110 وما بعدها.

ثالثاً: مدة الوقف الاحتياطي في التشريع السوري:

على عكس التشريعات الوظيفية المقارنة في معظم دول عالمنا المعاصر[1]، جاء التشريع السوري سابقاً مطلقاً بالنسبة لتحديد مدة كفّ اليد. فقد أخذ بالاتجاه الذي يُطلق يد السلطة المُختصة بتحديد المدة التي تراها مناسبة، وتقدير المدة التي يجب أن يبقى فيها العامل مكفوفاً لليد، ولم تكن توجد في التشريعات الوظيفية السورية أيَّة نصوص تحدد مدة كفّ اليد، كما لم يوضع معياراً يُشير إلى انتهاء مدة كف اليد أيضاً، بالرغم من أنَّ النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 الذي كان سائداً سابقاً، وينظم أحكام الموظفين بالدولة، قد نصت المادة /73/، بقولها: "يصدر بقانون: تشكيل المحاكم المسلكية المُختصة بمحاكمة العاملين من الناحية التأديبية، ويتضمن بشكل خاص... حالات وإجراءات كفّ اليد، ومدّته القصوى...". ولكن المُشرّع السوري وإعمالاً لقانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990، الذي صدر بعد ذلك، لم يتقيّد بالتوصية. واقترحنا بشأن ذلك قبل صدور القانون الجديد وأثناء طباعة الرسالة لتقديمها للمناقشة: أن يتم تدخل تشريعي يقوم بالتقيّد بما أوصت عليه المادة /73/ الآنفة الذكر، وأن تكون صيغة التشريع الجديد كما يلي: "تحدد مدة كفّ اليد كحد أقصى، بمدة أربعة أشهر، ولا يجوز تمديدها مرة أخرى، وفي حال انتهاء المدة قبل نهاية التحقيق، يعود العامل إلى ممارسة مهام عمله الوظيفي، ولا يؤثر ذلك على متابعة التحقيق حين اللزوم".

ثم صدر القانون الجديد متداركاً ذلك بموجب المادة /42/ فقرة /3/ وحدد المدة بـ 3 أشهر يُعاد بعدها مكفوف اليد إلى عمله حكماً، ما لم تقرر المحكمة المسلكية استمرار كف اليد بناءً على طلب المرجع المختص في حال وجود ملاحقة قضائية بحق العامل أو مباشرة إجراء من إجراءات التحقيق أو التفتيش ضده من قِبل الجهات الرقابية المختصة.

---

[1] مدة الوقف الاحتياطي محددة في معظم التشريعات العربية:
- في المغرب: حُددت مدة الوقف الاحتياطي بمدة لا تزيد على أربعة أشهر. أمّا في الجزائر: فقد حددت المدة كحد أقصى بستة أشهر. وفي الكويت حددت المدة بثلاثة أشهر يجوز تمديدها لمدة واحدة فقط. وفي سلطنة
=
=
عمان حددت المدة بشهر واحد قابله للتمديد من مجلس التأديب المختص. وفي الإمارات العربية، حددت المدة بثلاثة أشهر قابلة للتمديد بقرار من مجلس التأديب المختص. وفي العراق حدد المُشرّع مدة سحب اليد بستين يوماً.
انظر بصدد ذلك: محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 127، الهامش.
أمّا في كل من الأردن ولبنان فإن التشريع بهما كالتشريع السوري السابق لم يحددا مدة معينة للوقف الاحتياطي أو ما يُسمى بكفّ اليد. انظر المسؤولية التأديبية للموظف العام، د. منصور العتوم، مرجع سابق، ص 281.

المطلب الرابع:

آثار الوقف الاحتياطي

أي عامل بالدولة يخضع لقواعد وأحكام الوظيفة العامة. والوظيفة العامة تُرتب مجموعة من الالتزامات والواجبات، مقابل مجموعة مقابلة من الحقوق والمزايا التي تُعطى للعاملين.

ولعلّ أهم هذه الالتزامات والواجبات التي تقع على عاتق القائمين بالوظيفة العامة هو: أداء العمل المنوط بهم، بصدق وأمانة واتقان. والالتزام بأوامر الإدارة وتوجيهاتها، والتقيّد بالواجبات، والابتعاد عن المحظورات، كعدم أداء العمل للغير، أو الجمع بين الوظيفة وعمل آخر، والمحافظة على أسرار الوظيفة، وعدم الخروج على مقتضيات العمل. وفي مقابل هذه الالتزامات وغيرها، يتمتع العامل بعدد من الحقوق والامتيازات، وفي مقدمتها: تقاضي الأجر، وحقه بالترقية، في حال توافر شروطها.

أمّا في حالة الوقف الاحتياطي عن العمل، فيُصبح العامل في وضع قانوني جديد!. فهو في حالة إسقاط مؤقت لولاية الوظيفة العامة. وهذا يستوجب: وجود مؤثرات جديدة تؤثر على العمل ومستلزماته، وعلى ما ينجم عنه من التزامات مختلفة، كما أنّ الحقوق هي الأخرى تتأثر نتيجة الوضع الجديد للموظف، سواء أكان ذلك فيما يتعلق بالراتب، أم الترقية أم بالعمل.

وعلى ذلك: فسيكون حديثنا عن الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي عن العمل، يتناول فرعين اثنين:

الفرع الأول: نتحدث فيه عن أثر الوقف الاحتياطي على التزامات وواجبات العامل.

الفرع الثاني: سنخصصه للحديث عن أثر الوقف الاحتياطي على حقوق العامل.

الفرع الأول: أثر الوقف الاحتياطي على التزامات وواجبات العامل:

التزامات وواجبات العاملين بالدولة كثيرة وعديدة، ولعّل أهم هذه الواجبات والالتزامات يتجلى: بأداء العمل، ومن ثم الالتزام بالواجبات، والتقيّد بالمحظورات. غير أنّ العامل الموقوف عن العمل، يخضع لالتزامات جديدة، نتيجة توقيع إجراء الوقف الاحتياطي، تتمثل بشكل رئيسي بإبعاده عن مكان عمله مؤقتاً، بغية منع تأثيره على مجرى التحقيق، أو حفاظاً على المصلحة العامة. ومن ثم، يترتب أيضاً: ضرورة التقيّد بالمحظورات التي أوجبتها الوظيفة العامة، كالمحافظة على أسرار الوظيفة، ومنع العمل لدى الغير، وغيرها من المحظورات المتوجبة على الموظف، حتى لو كان خارج إطار العمل. حيث سنتحدث أولاً: عن تأثير الوقف الاحتياطي على أداء العمل، لنتحدث بعد ذلك عن تقيُّد العامل الموقوف بالمحظورات المتوجبة خارج نطاق العمل، وفقاً للتشريع المقارن وكما يلي:

أولاً: تأثير الوقف الاحتياطي على أداء العمل:

ويتمثل ذلك بإقصاء العامل مؤقتاً عن مكان عمله وإبعاده عنه. وهذا الأثر جليٌّ المعنى، ولا يحتاج إلى توضيح، لأنه يمثل الغاية التي شُرّع من أجلها الوقف الاحتياطي، وهذا لا يعني أن يتحلل الموظف من جميع ارتباطاته مع الوظيفة، بل يبقى ملتزماً بالواجبات الأساسية التي تَفرضها عليه الأنظمة الوظيفية الخاضع لها، ويبقى على علاقة معها، ما عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء العمل[1]. أمّا الالتزامات والواجبات الأخرى، فيبقى العامل ملتزماً بها، لكون الإجراء المُتخذ بحقه هو إجراء مؤقت وليس دائماً.

---

[1] Charles Heller: OP. Cit. P. 445.

وإذا أوقف العامل احتياطياً عن عمله، فإنّه يتحلل من واجب أداء العمل، لأنه يُبعدُ عن مكان عمله احتياطياً ومؤقتاً، وتَنقطع صِلته بعمله طيلة فترة الوقف[1]. ويمتد هذا التحلل ليشمل جميع ما تعلق به من واجبات أخرى[2]، كالمحافظة على مواعيد الدوام، وتنفيذ أوامر الرؤساء، والالتزام بخدمة المواطنين وتلبية طلباتهم وتيسير أعمالهم، وأي عمل له علاقة بالدوام، ولكن إذا أدّى العامل الموقوف احتياطياً عملاً من أعمال وظيفته وهو موقوف احتياطياً عن العمل، فما هو حكم هذا العمل، من الناحية القانونية؟، وما هي مسؤولية من قام به؟!.

من الطبيعي القول: إنَّ العامل الموقوف احتياطياً ليس له صلاحية القيام بأي عمل من أعمال وظيفته. وإذا قام بهكذا عمل: فإنَّه يُخالف قواعد الاختصاص، ويُعتبر عمله معدوماً، لأنه يتعلق بمخالفة النظام العام، ومخالفة الاختصاص[3]، ما لم تُطبّق على عمله غير المشروع، نظرية: الموظف الفعلي، إذا توافرت شروطها. والموظف الفعلي، هو[4]: "الشخص الذي يشغل وظيفة معينة بطريقة غير صحيحة، ويُمارس اختصاصها، ويقوم بمزاولة أعمالها، سواء أكان عدم صحة شغله للوظيفة يَرجع إلى بطلان سند توليه لها، أم انتهاء أثره".

أمّا بالنسبة للموظف الموقوف احتياطياً الذي قام بالعمل غير المشروع، فإنَّه يُعرّض نفسه للمساءلة التأديبية، لأنه خالف قواعد وأحكام العمل، التي تُحظّر عليه التواجد في مكان عمله، أو القيام بأعمال وظيفته، لأن الوقف عن العمل يُسقط عنه ولاية الوظيفة العامة، ويُفقده صلاحياتها، طيلة مدة الوقف. وهناك بعض التشريعات الجزائية قد أفردت لمثل هذا التصرف عقوبة جزائية، كالمُشرّع الفرنسي، في المادة

---

(1) د. محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 530.

(2) د. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 337 وما بعدها.

(3) اللواء محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ط 2007، ص 493.
- انظر أيضاً: د. عبد الله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 238.
وانظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم/100/ لعام 1967، حيث قال: إنَّ قاعدة تحديد الاختصاص من النظام العام.

(4) بشأن الموظف الفعلي، انظر:
- د. رمزي محمود نايف هيلات: القرار الإداري بين البطلان والانعدام، رسالة دكتوراه، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، عام 2005، ص 265 وما بعدها.
- د. محمد مرغني خيري: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 259 وما بعدها.
- د. ثروت محجوب: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 49.

/197/ من قانون العقوبات الفرنسي[1]، والمُشرّع السوري أيضاً، هو الآخر قد أفرد لمثل هذا التصرف عقوبة، وفق المادة /265/ من قانون العقوبات، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/148/ لعام 1949 مدتها الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات.

ونحن بدورنا نؤيد ما قام به المُشرّع السوري من تخصيصه عقوبة جزائية بحق الموظف الموقوف احتياطياً، الذي يُمارس عملاً من أعمال وظيفته، رغم وقفه احتياطياً عن العمل، لمخالفته التعليمات، ومنعاً للفوضى ودرءاً للتصرفات غير القانونية الناجمة عن عمله غير المشروع، لمخالفته قواعد الاختصاص.

ثانياً: أثر الوقف الاحتياطي على واجبات العمل ومحظوراته:

الوقف الاحتياطي عن العمل لا يعني قطع أواصر الوظيفة وواجباتها عن العامل، وهذا يعني: عدم إعفاء العامل الموقوف احتياطياً من جميع واجباته والتزاماته الوظيفية، بل يظل العامل مُلتزماً بالواجبات الأساسية، التي يفرضها نظامه الوظيفي الخاص، عدا تلك المتعلقة بأداء الخدمة، والذي هو غاية الوقف الاحتياطي.

ولعلَّ أهم الواجبات التي تتوجب على الموقوف احتياطياً، تنحصر في تلك التي لا تتصل اتصالاً مباشراً بممارسة العمل، والتي يُطلق عليها بعض الفقهاء تسمية: الواجبات المتعلقة بخارج العمل[2]. وأبرزها يتمثل بـ: عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر، وواجب المحافظة على أسرار المهنة، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة. حيث سنتحدث عنها تباعاً باعتبارها أهم الواجبات خارج العمل، وفق الآتي:

آ- عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر:

أغلب التشريعات الوظيفية تنصّ على: منع العامل من الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر. والغاية المتوخاة من ذلك، تهدف إلى الحرص على مصلحة الوظيفة التي يَشغلها العامل، والمحافظة على استقلال العامل في عمله، ومنع أيّة رابطة بين العامل وبين الغير قد تؤثر على القيام بعمله واستقلاليته.

---

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 292.
[2] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 126.

وفي التشريع المقارن، يمكننا إجمال أحكام هذا الواجب بالنسبة للموقوف احتياطياً بما يلي:

– في التشريع الفرنسي: تواترت تشريعات التوظف الفرنسية، بالنص على حظر قيام الموظف بالجمع بين عمله الوظيفي وأي عمل آخر يدر عليه ربحاً، أيّاً كان مصدره[1]. فقد جاء الحظر واضحاً بالمرسوم الصادر في 29 اكتوبر عام 1936، حيث حظّر على الوظف ممارسة أيَّة مهنة، صناعية أو تجارية، وحظرّ أيضاً شغل أي وظيفة أو عمل خاص آخر، وحظرّ أيضاً شغل أكثر من وظيفة عامة[2]. ثم جاء قانون الوظيفة العامة الفرنسي الصادر في 19 اكتوبر عام 1946، وتبنى نفس الأحكام السابقة في المواد /8–9–10/ منه[3].

غير أنَّ مجلس الدولة الفرنسي بصدد هذا الحظر خلال مرحلة الوقف الاحتياطي عن العمل، كان له رأي آخر، ظهر واضحاً أثناء نظره بقضية Rendaudat، في 16 نوفمبر عام 1956. وانتهى المجلس إلى: "أنَّه ليس هناك ما يمنع العامل الموقوف احتياطياً من العمل لدى الغير خلال فترة وقفه، لأنه خلال فترة الوقف الاحتياطي يتوقف عن أداء العمل بجهة عمله"[4]. حيث استُثنى الموقوف احتياطياً من الحظر.

وعلى صعيد الفقه الفرنسي: فقد أيّد مجلس الدولة بهذا الاتجاه عدد كبير من الفقهاء[5]، وأجمعوا على عدم سريان حظر أداء أعمال للغير، على العامل الموقوف احتياطياً طوال فترة الوقف، وأجازوا له مزاولة أي نشاط خاص خلال فترة وقفه احتياطياً.

---

(1) د. محمد الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 153-155.

(2) انظر: المادة /7/ من المرسوم الفرنسي الصادر في 29 اكتوبر 1936.
وانظر أيضاً: محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 223.

(3) Senegas (Charles): OP. Cit. P. 5-8.

(4) C. E. 16 November, Rendaudat. Rec. P. 231.
وانظر أيضاً: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية، مرجع سابق، ص 297.

(5) DELAUBADéRE. OP. Cit. 1980. P. 106.
- Piquemal "M" le Fonctionnaire droit et guaranties. 1973, P. 244.
- Catherine "Robert". OP. Cit. P. 16.

وعندما صدر قانون 4 فبراير عام 1959، قرر نفس الأحكام السارية سابقاً بالقوانين السابقة، من حيث الحظر، في مادته الثامنة، ومنع مزاولة أي عمل خاص أثناء قيامه بأعباء وظيفته. كما نصّت المادة /54/ منه على أن تصدر لائحة إدارية عامة، تحدد أوجه النشاط الخاص يُحظّر على الموظف مباشرتها لمدة معينة، بعد ترك العمل، مع بعض الاستثناءات المسموح بها.

وقد استمرت الأمور على ما تقدم في ظل القانون الفرنسي الحالي الصادر في 13 يوليو عام 1983، حيث نصت المادة /25/ منه بقولها: "يُحظّر على الموظف أن يمارس أي نشاط خاص بأجر، أيّاً كانت طبيعته، على أن يتم تحديد الشروط اللازمة للاستثناء من هذا الحظر، بمقتضى لائحة إدارية عامة".

وبذلك: نرى أنَّ المُشرّع الفرنسي، قد استقر على حظر قيام العامل بأي عمل آخر مدفوع الأجر، أيّاً كانت طبيعته، باستثناء الأعمال غير المأجورة المُصرح بها قانوناً، كالأعمال الخيرية، والأدبية، والفنية، والعلمية[1]. وفي حال مخالفة الموظف لهذه الأحكام، يُعرّض نفسه للمساءلة المسلكية.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي، أنَّ هذا الحظر يُطبّق أيضاً على أولئك الذين يكونون في إجازة دون أجر، أو في إجازة خاصة، أو الموقوفون مؤقتاً[2].

أمّا العامل الموقوف احتياطياً عن العمل، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد ذهب مذهباً مخالفاً للقانون، عندما أجاز له العمل لدى الغير وهو بحالة الوقف الاحتياطي، وكما تحدثنا سابقاً. غير أنَّ جانباً من الفقه الفرنسي، وبعد صدور القانون الحالي، يرى أنَّه لم يعد يوجد مبرراً بالسماح للعامل الموقوف احتياطياً بالعمل لدى الغير، بعد سماح

---

(1) Duez et Debeyre, OP. Cit., P. 664 ets.
- Plantey (Alain), OP. Cit., P. 130 ets.
- Waline (M), OP. Cit., P. 796 ets.
- وانظر أيضاً: د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 155.
- د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 62.

(2) رأي مجلس الدولة الفرنسي في 28 أيلول 1988.

-Didier Jean-Pierre: La deontologie de l'administration universitares De France, Paris, 1999, P. 57.

القانون الجديد بتقاضي الموقوف احتياطياً عن العمل كامل راتبه ومعظم تعويضاته؛ وإنَّ المبرر الذي استند إليه مجلس الدولة الفرنسي قد أصبح لاغياً بذهاب أسبابه، ويرون تطبيق الحظر على العامل الموقوف احتياطياً كغيره من العاملين[1].

– في التشريع المصري: تنص المادة /77/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لعام 1978، على وجوب حظر الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى. وكذلك الحال بالنسبة لقانون نظام العاملين بالقطاع العام، وفقاً لنص المادة /79/ منه. وبذلك: يكون المُشرّع المصري، قد أوجب على العامل عدم الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر، ما لم تسمح له السلطات المختصة بالعمل، بغير أوقات الدوام الرسمي، وبشروط محددة، تضمن عدم مساس العمل بالوظيفة[2].

هذا، وقد ذهب جانب من الفقه[3]، إلى القول: إنَّ هذا الحظر المعتمد في التشريع المصري، ينطبق أيضاً على العامل الموقوف عن العمل خلال فترة وقفه، كون العامل الموقوف احتياطياً عن العمل لا زال مرتبطاً بوظيفته في العديد من الاعتبارات، ما عدا ما تعلق منها بالعمل. إضافة إلى ذلك: فإنَّ السماح بالعمل لدى الغير للموقوف احتياطياً، يتعارض مع صريح النص التشريعي المقرر للحظر، ومع تكييف العلاقة التي تربط العامل بجهة عمله[4]. حيث جاء النص بعبارة عامة شاملة، لجميع العاملين الخاضعين لأحكام القانون، ولم تُشر إلى المُبعدين عن العمل أو الموقوفين احتياطياً. وبتطبيق القواعد الأصولية العامة، تقتضي: أن النص العام، يُطبّق على عمومه، ما لم يُخصص. وبذلك يكون الحظر عاماً، وشاملاً لجميع العاملين.

إضافة إلى ذلك: فإنَّ العامل الموقوف احتياطياً، يتوجب أن يكون دائماً تحت تصرف الإدارة حين الطلب، خلال فترة الوقف الاحتياطي، فلها أن تستدعيه أو تعيده إذا لزم الأمر، ودون أن يتوقف ذلك على إرادته[5].

---

(1) Andrée De Laubadere: OP., Cit., P. 106.

(2) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها.

(3) د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 228.

(4) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 295.

(5) نفس المرجع السابق، ص 295.

– وفي التشريع السوري: لقد سلك المُشرّع السوري كغيره من المُشرّعين الآخرين، في حظر الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر لدى الغير[1]. غير أنّه يجوز وبموافقة خطية من الوزير المختص وفي حدود التعليمات التي تصدر بهذا الشأن عن رئيس مجلس الوزراء[2]، السماح للعامل بالجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر، يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان هذا العمل الآخر ليس من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة، ولا يتعارض مع مقتضياتها[3].

وبذلك: فلا يجوز للعامل في سوريا أن يقوم بأي عمل آخر للغير أثناء وجوده بالوظيفة، بدون إذن مُسبق من الوزير المختص. وعادة ما يتم ذلك خارج أوقات الدوام الرسمي. كما يتوجب أن يكون هذا العمل، ليس من شأنه المساس بأداء واجبات الوظيفة، ولا يتعارض مع مقتضياتها.

وحسناً فعل المُشرّع السوري، عندما سمح للوزير بإعطاء الموافقة للعامل بالعمل لدى الغير، وخاصة أن الراتب ومزايا الوظيفة لم تعد كافية لتغطية أعباء المعيشة، خاصة فيما إذا كان الراتب هو المصدر الوحيد للدخل، وجاء هذا السماح تقديراً من المُشرّع للظروف العامة السائدة ومقارنتها بإمكانات الراتب الوظيفي الوحيد.

وهذا الاتجاه الذي أخذ به المُشرّع السوري، يُعتبر نقطة إيجابية تصبّ في المنحى الإنساني والأبوي، الذي يُقدّر ظروف الموظف وإمكاناته المادية، خاصة إذا كان لديه أسرة تحتاج إلى تأمين مستلزماتها ورعايتها، الاجتماعية، والتربوية، والصحية، وهذا ما تحتاجه الغالبية العظمى من أُسر العاملين بالدولة.

وهذا المنحى يُمثّل اتجاهاً جديداً في نظام الوظيفة العامة في سوريا، بهدف تخفيف مفهوم الاحتراف الوظيفي، أو ما يُسمى الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة[4]،

---

(1) انظر بصدد ذلك: المادة /64/ و، من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.
(2) صدرت تنفيذاً لذلك، تعليمات رئاسة الوزراء، رقم /10987/ تاريخ 2004/12/30.
(3) انظر نص المادة /64/ ثانياً، من نظام العاملين الأساسي في الدولة السوري الآنف الذكر سابقاً.
(4) د. عبد الله طلبة: مبادىء القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 77.

لـم تكـن تعرفـه الأنظمـة التشـريعية للوظيفـة السـورية السـابقة. حيـث جـاء الحظـر علـى الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر دون استثناء[1].

كمـا اسـتثنى المُشـرّع مـن الأحكـام السـابقة، وأبـاح للعامـل: القيـام بأعمـال الوصـاية، أو القوامـة، أو الوكالـة، عـن الغـائبين أو المعونـة القضـائية، إذا كـان المشـمول بالوصـاية، أو القوامـة، أو الغائـب، أو المعـان قضـائياً، ممـن تربطـه بالعامـل صـلة قربـى أو نسـب، حتى الدرجة الرابعة، بشرط إخبار رئيسه بذلك[2].

وفـي غيـر هـذه الحـالات الاسـتثنائية التـي تحـدثنا عنهـا، فـلا يجـوز خـرق هـذا الحظر، وإلاّ اعتُبر الفعل عملاً يستوجب المساءلة المسلكية[3].

أمّـا بالنسـبة للموظـف مكفـوف اليـد، فهـو لا زال رغـم كـفّ يـده يـرتبط بالوظيفـة، ويخضـع لجميـع واجباتهـا والتزاماتهـا، مـا عـدا مـا تعلـق منهـا بممارسـة العمـل، لأنـه مُبعـد عنـه، وممنـوع مـن ممارسـته. وإنَـه لا زال يتوجـب عليـه الالتـزام بهـذا الواجـب، ولا تـأثير لكـفّ يـده عليـه، لأنـه لـيس لـه علاقـة بعملـه الـوظيفي المحظـور، بـل هـو مـن المحظـورات التـي يجـب عليـه التقيّـد بهـا، أسـوة بغيـره مـن العـاملين، الـذين تنطبـق علـيهم تسـمية موظـف عام بالدولة.

ب- واجب المحافظة على أسرار المهنة:

قـد يطلّـع الموظفـون بحكـم عملهـم علـى الكثيـر مـن أسـرار النـاس وأعمـالهم وأسـرار العمـل، وهـذه المعلومـات قـد لا يرغـب أصـحابها إطـلاع الغيـر عليهـا، مهمـا كانـت الأسـباب. إضـافة إلـى ذلـك: هنـاك العديـد مـن المعلومـات التـي لهـا طـابع السـرية بطبيعتهـا، كتلـك المتعلقـة بالجوانـب العسـكرية، أو الأمنيـة، أو الاقتصـادية، ...الـخ، التـي قـد يسـتفيد مـن الحصـول عليهـا الخصـوم، لمـا تسـببه مـن أضـرار جسـيمة يصـعب التعامـل معهـا،

---

[1] انظر: المادة /23/ من قانون الموظفين الأساسي السوري، رقم /135/ لعام 1945. حيث جاء الحظر فيها عاماً دون استثناء.

[2] انظر: المادة /64/ و/ أولاً/ 8 من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /1192/ لعام 1987.

بسبب جسامة نتائجها السلبية على مصلحة الأمن القومي للبلاد[1]، مما حدا بالمُشرّع في معظم التشريعات المعاصرة، إلى التدخل والنص صراحة على منع نشر أو إفشاء أيّة معلومات قد تؤدي إلى إلحاق الضرر بعمل المرفق العام، أو بالغير من المتعاملين مع ذلك المرفق.

ففي التشريع الفرنسي: تنص المادة /10/ من نظام الموظفين الفرنسي الصادر في 1959/2/4 على ذلك، وأكدها القانون الفرنسي الجديد رقم /634/ الصادر في 13 يوليو 1983، بمادته /26/[2]. كما تنص على ذلك: المادة 77/ 8 من قانون العاملين المدنيين المصري، رقم /47/ لعام 1978، وأيضاً تنص على ذلك الحظر المادة /64/ أ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

وعادة تتحقق السرية: من خلال التعليمات التي تعتبر الموضوع سرياً بسبب أهميته وخصوصيته، أو تكون هذه المعلومات سرية بطبيعتها، أو بسبب العرف الدارج آنذاك[3]. ويكون العامل ملزماً بعدم إفشاء الأسرار التي حصل عليها بحكم وظيفته. إلاّ أن هناك حالات يمكنه من خلالها الإفضاء بهذه الأسرار دون أن يتعرض للمسؤولية التأديبية أو الجزائية[4]، كحالة حماية المصلحة العامة، أو بناء على طلب المستفيد من السر، أو بموجب ترخيص وموافقة من الوزير المُختص[5]، أو كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب جريمة جزائية[6].

---

(1) نجود جوني: الإطار الزمني للمساءلة المسلكية لعمال وموظفي الإدارة العامة – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير – جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2015، ص 143.

(2) وفي الفقه الفرنسي بشأن حظر إفشاء أسرار الوظيفة العامة، انظر:

- De Laubadere, A: Traite de droit administratife, T. 2, 1975, P. 96.
- Deleperee. F.: La responsabilité des Fanctionnaires, dans, les. Etats déurope occidentale, 1973, P. 165 ets.
- Braibant, Guy: Droit administratife, Francais, Dalloz. 1988, P. 386.

(3) د. سليمان طماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 188.

- د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة، والقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، فقهاً وقضاءً. طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 81.

(4) انظر بصدد ذلك: د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 114.

- د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 244.
- د. جودت محمد الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 216.
- د. يسري لبيب حبيب: نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1990، ص 216.

(5) Rene Chapus: OP. Cit. P. 214.

(6) د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 172.

وإذا ترتب على إفشاء الأسرار ضرراً، فإنَّ ذلك يستوجب المساءلة الجزائية والمدنية، إضافة إلى المساءلة المسلكية[1]. وقد تصل العقوبة إلى حدّ الإعدام في حالة التجسس[2].

والملاحظ أنَّ معظم التشريعات المعاصرة، قد مدّت هذا الحظر إلى ما بعد ترك العمل، بسبب أهميته وخطورته[3]. أمّا بالنسبة للموقوفين احتياطياً: فشيء طبيعي أن ينطبق عليهم هذا الحظر، لكون علاقتهم بالوظيفة العامة لم تنفصم بشكل نهائي، بل بقي ارتباطهم بها قائماً. وبالتالي بقي خضوعهم لواجبات الوظيفة غير العائدة لممارسة العمل، قائماً كغيرهم من العاملين ويلزمون بالمحافظة على أسرار الوظيفة، وعدم إفشائها، تحت ظل المساءلة اللازمة، سواءً أكانت جزائية، أم مدنية، إضافة إلى المساءلة المسلكية[4].

ج- واجب المحافظة على كرامة الوظيفة[5]:

من الالتزامات المهمة التي يتوجب على العامل بالدولة مراعاتها والتقيد بها: الحفاظ على كرامة الوظيفة وسمعتها. كون ذلك من الواجبات التي يجب توافرها أثناء العمل وخارج أوقات العمل. حيث يمتد هذا الواجب ليشمل سلوك الموظف في حياته الخاصة وعلاقاته الاجتماعية، بحيث لا يجوز أن يشكل سلوكه خروجاً على مقتضيات الوظيفة، أو مساساً بسمعتها، وعليه يجب أن يتجنب جميع الأفعال التي تُسيء إلى سمعته، أو تؤثر عليها. وعليه التقيّد بالسلوك الذي يتوافق ومراعاة كرامة الوظيفة وهيبتها. ولا يجوز أن يصدر منه أي سلوك يتناقض مع الثقة

---

(1) د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 63.

(2) د. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 117.

(3) انظر: نص المادة 64/ أ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، حيث قالت: من المحظورات أن يفشي العامل بالدولة أسرار وظيفته ولو بعد ترك العمل.

(4) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 172.

- وانظر أيضاً: نص المادة 9/77 من قانون الموظفين المدنيين بالدولة المصري، رقم /47/ لعام 1978، ونص المادة 79/ 1 من قانون العاملين بالقطاع العام المصري رقم /48/ لعام 1978. اللتين حظرتا إفشاء الأسرار الوظيفية، واعتبرته من أخطر المحظورات التي نص عليها القانون.

(5) انظر بصدد ذلك: د. عبد الله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

المفترضة فيه، والاحترام اللازم له، وتقدير وضعه الوظيفي. مع الإشارة إلى أن الحفاظ على كرامة الوظيفة شرط للبقاء بها[1].

وأصبح من المُسلّم به، أن يسلك العامل في الدولة، في حياته الخاصة، خارج نطاق الدوام الوظيفي، مسلكاً حسناً بما لا يتعارض مع سمعته وكرامة الوظيفة. وقد رسخت هذا المبدأ جميع التشريعات الوظيفية المعاصرة، بشكل جلي واضح[2]، وقد أيّد القضاء الإداري هذا التوجه، في العديد من أحكامه[3]، كما أيدّه الفقه المعاصر أيضاً[4].

إضافة إلى ذلك: فإنَّ حسن السمعة والأخلاق، شرط أساسي من شروط التوظف، وهو لازم للاستمرار بالوظيفة والبقاء فيها[5]. كما حظرت المادة 2/16 من

---

[1] انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1961/5/20، س 6 ص 1202.
وانظر أيضاً: د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 73.
وأيضاً د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري – قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 251.

[2] انظر بصدد ذلك: نص المادة /16/ من نظام الموظفين الفرنسي الصادر بالقرار برقم /244/ تاريخ 1959/2/4، حيث تقول: "يُحظر على الموظف القيام بأعمال لا تتناسب مع كرامة الوظيفة أثناء العمل وبعد الدوام".
- وانظر: المادة 3/76 من قانون العاملين المدنيين في مصر، رقم /47/ لعام 1978. وكذلك المادة 5/78 من قانون العاملين في القطاع الحكومي المصري، رقم /48/ لعام 1978.
- وانظر: المادة 64/ل من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004.

[3] وفي القضاء الإداري، انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 2/239 بالطعن رقم /2282/ لعام 2000.
- وانظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية تاريخ 1961/5/20 (س 6 ص 120). وحكمها الصادر في 2 ديسمبر سنة 1961 (س 7 ص 73).
وفي القضاء الفرنسي:
- C. E. 9/7/1948. Houssais. Rec. P. 758.
- C. E. 4/6/1951. Demolin. Rec. P. 277.
- C. E. 4/6/1951 Othiel. Rec. P. 758.
- C. E. 24/3/1976. Uhart. Rec. P. 10.

[4] انظر بصدد الفقه: د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 249 وما بعدها.
=

=
- د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 176 وما بعدها.
- المستشار سمير صادق: قرارات وأحكام التأديب، مرجع سابق، ص 41 وما بعدها.
- د. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها.
- مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية، مرجع سابق ص 171 وما بعدها.

[5] انظر بصدد ذلك: أحكام مجلس الدولة السوري رقم /196/ لعام 1967، ورقم /29/ لعام 1969، ورقم /180/ لعام 1970.
- انظر: د. عماد صبري عطوة: الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 130.

نظـــام العـــاملين الفرنســـي، رقـــم /224/ تـــاريخ 1959/2/4، القيـــام بأعمـــال لا تتناســـب وكرامة الوظيفة أثناء العمل وخارجه[1].

وأكّـد هـذا المنحـى القـانون الفرنسـي الجديـد، رقـم /634/ لعـام 1983. كمـا أنَّ مجلـس الدولـة الفرنسـي هـو الآخـر، قـد تـواترت قراراتـه علـى مراعـاة المحافظـة علـى كرامـة الوظيفة وسمعتها[2].

أمّـا فـي التشـريع المصـري: فقـد أكّـد قـانون العـاملين المـدنيين بالدولـة المصـري، رقـم /47/ لعـام 1978، فـي المـادة /76/ منـه علـى ذلـك بقولهـا: "يجـب علـى العامـل أن يُحـافظ علـى كرامـة وظيفتـه طبقـاً للعـرف، وأن يسـلك فـي تصـرفاته مسـلكاً يتفـق والاحتـرام الواجـب". وأكّـد أيضـاً قـانون العـاملين فـي القطـاع العـام المصـري، رقـم /48/ لعـام 1978 على هذا الواجب، في المادة /78/ منه.

كمـا أنَّ المحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية، قـد اسـتقرت علـى تأكيـد هـذا المبـدأ، فـي جميع أحكامها بهذا الشأن[3].

وفي سورية: فقد أوجب نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004، في المادة 6/63 منه: أنه على العامل أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلك الاحترام والواجب. كما تضمنت المادة /64/ من نفس القانون على: أنه يحظّر على العامل أن يأتي بعمل، أو يظهر بما يخلّ بشرف الوظيفة الموكولة إليه. ولقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا على ضرورة التزام العامل بالمحافظة على كرامة الوظيفة[4] أثناء العمل، وخارج أوقات العمل، تحت طائلة المساءلة المسلكية.

- وانظر: د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 251.
- د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 73.
- وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1965/5/23 س 10 ص 1423.

(1) حيث أن معاشرة أسرة سيئة تعرّض الموظف في فرنسا للمساءلة المسلكية، انظر:
- C. E. 6/4/1951. Othiel. Rec. P. 758.

(2) يُرجى الرجوع بصدد ذلك إلى:
- Dider Hean-Pierre: OP. Cit. P. 55.

(3) على سبيل المثال انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /1420/ لعام 1986.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن /4434/ لعام 2008. وانظر حكمها أيضاً في الطعن رقم /1732/ لعام 2001.

وخلاصة القول: فإنَّ العامل مُلزم بالمحافظة على كرامة الوظيفة، سواء أكان ذلك أثناء العمل، أو أثناء حياته الخاصة. وسلوك العامل أثناء حياته الخاصة قد ينال من كرامة الوظيفة، ويفقد العامل اعتباره وثقة الناس به كعامل بالدولة[1].

والمحافظة على كرامة الوظيفة، تقتضي أن يظهر العامل بمظهر الاحترام، وأن يبتعد عن مواطن الريبة والشك، لأن ذلك يَحطُ من قيمته، واحترامه لدى الآخرين، مما ينعكس سلباً على الوظيفة العامة، لأن الموظف يُجسد بشخصه هيبة وكرامة الوظيفة، ويمثل السلطة العامة في الوظيفة التي يَشغلها. بل يمكننا القول: إنَّ العامل في معظم التشريعات المعاصرة، وكما هو الحال في كل من فرنسا ومصر وسورية، يجب عليه أن يتجنب كل ما من شأنه الإساءة إلى كرامة الوظيفة، أو المساس بها، أو أن يضع نفسه موضع الشك والشبهات، تجنباً للمساءلة المسلكية، التي تُحظّر ذلك. مع الإشارة إلى أنَّ العامل الموقوف عن العمل احتياطياً، يخضع لهذا الحظر، لكون صلته بالوظيفة لا زالت قائمة، ويتوجب عليه كغيره من العاملين بالدولة تجنب الإساءة إلى الوظيفة العامة، أو المساس بكرامتها، وحتى لو كان خارج نطاق العمل، بسبب وضعه بالوقف احتياطياً، ومنعه عن ممارسة عمله.

الفرع الثاني: أثر الوقف الاحتياطي على حقوق العامل:

تُرتب الوظيفة العامة للعامل مجموعة من الحقوق والمزايا، مقابل ما يتوجب عليه من واجبات والتزامات. ولعلّ تقاضي الأجر يأتي في مقدمة هذه الحقوق، إضافة إلى ما يتعلق بالأجر من مزايا وتعويضات أخرى، والتي تُعتبر جزءاً من الأجر، كتعويض السكن، وتعويض غلاء المعيشة، والضمان الصحي، والحوافز، والمكافآت، وغيرها. إضافة إلى ذلك: فإنَّ حق الترقية هو الآخر من الحقوق المترتبة للعاملين لقاء العمل، وحقهم في الحصول على الإجازات المُقررة بأنواعها، المأجورة وغير المأجورة. وهناك حقوق أخرى أيضاً، كالتدريب، والرعاية الاجتماعية، والصحية، وحتى الثقافية، في ظل المفاهيم الحديثة لحقوق العاملين، وفق مفهوم النظريات الجديدة لرعاية العاملين بالدولة وعائلاتهم.

[1] د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 128.

هذا، ولكون الوقف الاحتياطي عن العمل، سيطال بالدرجة الأولى أهم حقوق العاملين كإجراءات جديدة أخرى، تتبع إجراء الوقف الاحتياطي عن العمل، كالوقف المؤقت للراتب بكامله أو لجزء منه، أو حظر الترقية طيلة مدة الوقف الاحتياطي، وكلها صور احتياطية مستقلة، فإننا في هذا الفرع سنكتفي بالإشارة إلى هذه المفاهيم والمعاني بشيء من الإيجاز السريع، على أن نخصص لكلٍ من صور الوقف المعروفة مبحثاً مستقلاً لاحقاً، يتم التوسع فيه وفقاً للاحتياجات المطلوبة. وأمام هذه الاعتبارات فإنَّ أثر الوقف الاحتياطي الذي يطال حقوق العامل، يتمثل بشكل رئيسي بما يلي:

أولاً: أثر الوقف الاحتياطي على أجر العامل:

يتمثل أثر الوقف الاحتياطي على أجر العامل في قطع الراتب كله، أو جزء منه، والحرمان من التعويضات التي كان يتقاضاها العامل بسبب طبيعة عمله، خلال فترة الوقف. وهذا الأمر يختلف ما بين تشريع وظيفي وآخر، حسب السياسات الفلسفية والاجتماعية لكل بلد. والأجر أو المرتب[1]: هو عنصر من عناصر العلاقة التنظيمية أو اللائحية التي تربط الموظف بالدولة[2]. ولا يجوز لأحد تقاضي راتب، ما لم يكن مُعيّناً بصورة قانونية في وظيفة عامة، وقائماً فعلياً بأعبائها[3].

ومن المتعارف عليه: أنَّ معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة قد رتبت أثراً ضاراً على راتب العامل الموقوف احتياطياً، وإن اختلفت في مقدار المبلغ المراد وقفه، فبعضها أوجب وقف كامل الراتب خلال فترة الوقف، وبعضها الآخر اكتفى بوقف جزء من الراتب، وإذا لم يجرِ تأثير على الراتب: فقد ينال الضرر من التعويضات والمزايا الملحقة بالراتب.

---

(1) في المفهوم الإداري الحديث، فإن مفهوم الأجر والمرتب مفهومان مترادفان لمعنى واحد، يعني ما يُقدم للموظف لقاء عمله. أمّا المفهوم القديم، فالأجر يعني: ما يُقدّم للعامل لقاء أُجرة يومية. أمّا المرتب، فهو ما يُقدّم للعامل لقاء أجر شهري.
- انظر بصدد ذلك: اللواء محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية، مرجع سابق، ص 494.

(2) اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 593.

(3) د. محيي الدين القيسي: مبادىء القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1999، ص 211.

فهناك تشريعات جاءت مجحفة بحق العاملين، كونها غالت كثيراً في تأثير الوقف الاحتياطي على الراتب، وقررت قطع الراتب كاملاً من أول الشهر الذي يلي الوقف الاحتياطي، كالتشريع السوري[1]. وهناك البعض منها كالتشريع المصري اتجه إلى قطع جزء من الراتب خلال فترة الوقف، بمجرد صدور قرار الوقف، مع وجود ضمانات قضائية[2]. ومن التشريعات التي غلّبت مبدأ الضمان الاجتماعي على مبدأ فاعلية الإدارة التشريع الفرنسي، فقد منحت العامل كامل راتبه ومعظم تعويضاته خلال فترة الوقف[3].

ثانياً: أثر الوقف الاحتياطي على ترقية العامل والعلاوة الدورية:

تأخذ أنظمة وتشريعات الوظيفة الراهنة بنظام تقارير الكفاءة، كوسيلة لقياس مدى أداء العامل ومعرفة مستواه في العمل. حيث يؤخذ ذلك في الاعتبار عند ترفيع العامل واستحقاقه العلاوات الدورية.

وتُعتبر العلاوات الدورية أو الترفيع، من الحقوق الدورية المتجددة للعاملين، وتُضم إلى الراتب عند نيلها، فتزيد في مقداره حسب الدرجة التي نالها في تقييم تقرير الكفاءة، وتُعتمد كل فترة زمنية محددة، أو وجود حالة تستوجب ذلك[4].

وتُعد العلاوة أحد المراكز القانونية التي يشغلها العامل، إذ يترتب عليها زيادة أجره الشهري كلّما تقدم بالسن[5]. وهي وسيلة للتمايز بين العاملين في الترقية إلى

---

(1) قرر المُشرّع السوري: حرمان العامل مكفوف اليد من كامل مرتبه، طيلة فترة كف اليد. بصدد ذلك: انظر: المادة /89/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004، التي تقول: "يوقف أجر العامل مكفوف اليد، اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كف اليد".

(2) انظر: المادة /83/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، والمادة /86/ من قانون العاملين بالقطاع العام المصري، حيث تقول: "يترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من أجره".

(3) انظر المادة /30/ من القانون الفرنسي رقم /634/ تاريخ 13 يوليو عام 1983، حيث أقرت احتفاظ العامل بكامل راتبه، وأغلبية التعويضات، كبدل السكن، والتعويضات العائلية، على خلاف معظم التشريعات المعاصرة الأخرى.

(4) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 499.

(5) د. عبد الله طلبة، ود. أحمد اسماعيل: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 214.

المناصب الأعلى. بل تُعتبر أهم الحوافز على اتقان العمل والمثابرة عليه، بما يُساهم في زيادة معدل الإنتاج الوظيفي، وتحسين مستوى العمل[1].

وفي التشريع المقارن: نرى أنَّ تأجيل الترفيع أو العلاوة كأثر للوقف الاحتياطي، يختلف بين دولة وأخرى.

ففي فرنسا: تُعتبر العلاوة من الحقوق المرتبطة بالراتب. وبما أنَّ الوقف الاحتياطي لا يؤثر على الراتب، وفقاً للقانون الفرنسي الجديد رقم /634/ لعام 1983، فإنَّ العلاوة هي الأخرى لا تتأثر بالوقف الاحتياطي، لتعلقها بالراتب. وارتباطها به وجوداً وعدماً. وبذلك فإنَّ العلاوة الدورية للعامل، إذا ما حلّ موعدها أثناء فترة الوقف الاحتياطي عن العمل، فإنَّ ذلك لا تأثير له على هذه العلاوة الدورية، أسوة بما هو مُتبّع بشأن الراتب. وبذلك فإنَّ العلاوة الدورية تُضاف إلى الراتب كما لو كان العامل يمارس أعباء عمله بالكامل[2].

وفي التشريع المصري: فإنَّ الحق في الترفيع أو العلاوة الدورية، هو حقٌ يقرره التشريع[3]. وفقاً لنص قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لعام 1987، وقانون العاملين بالقطاع العام رقم /48/ لعام 1978.

والمُشرّع في كِلا القانونين، لم يُرتّب على الوقف الاحتياطي الحرمان من العلاوة الدورية، ولا يوجد نص يقرر ذلك. ومن غير الجائز ترتيب أثر لم يرد عليه نص قانوني يُجيزه. وبذلك: فلا تأثير – من حيث المبدأ – للوقف الاحتياطي، على استحقاق العامل المصري للعلاوة الدورية لعدم وجود النص، ما لم يُحرم منها لسبب آخر[4]. وبذلك، فإنَّ العامل عند حلول موعد الترقية يستحقها قانوناً، وتُضاف إلى الراتب. ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار، إنَّ التشريع المصري، يجعل العلاوة المُضافة إلى الراتب، تتأثر بما يتأثر به الراتب أثناء الوقف الاحتياطي، لأن الوقف الاحتياطي

---

[1] د. سعد الشتيوي العنزي: أثر الحكم بإلغاء الترقية، بحث منشور في مجلة الجامعة الخليجية، مملكة البحرين، المجلد الأول، قسم القانون، العدد الثاني، عام 2009، ص 20.

[2] Auby: Droit de la function publique, 1963, P. 225.

[3] انظر المادة /41/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 1978/47.

- كما أن القانون رقم /48/ لعام 1978 المصري الخاص بالعاملين بالقطاع العام قد خوّل مجلس الإدارة سلطة منح الترفيع أو العلاوة الدورية للعاملين لديهم، وفقاً لنص المادة /37/ والمادة /38/ منه.

[4] د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 223.

يُرتب أثره الذي أوجبه القانون بوقف نصف المرتب الذي يتقاضاه العامل حين الوقف، بما في ذلك العلاوة الدورية المُضافة إلى الراتب، وبذلك يخصم منها مثل المقدار الذي تم وقفه من راتبه، أي بذات النسبة التي حددها القانون[1].

أمّا المُشرّع السوري: فقد نصّ في المادة /24/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004 على تقدير كفاءة العاملين مرة كل سنتين. كما اشترطت المادة /25/ من القانون المذكور: على أنّه من أجل منح علاوة الترفيع، وجوب تواجد العامل بالخدمة، أو ما في حكمها، مدة السنتين من مباشرته العمل، أو من تاريخ ترفيعه السابق. كما نصت المادة /27/ من القانون المذكور أيضاً على أنَّ الترفيع يتم بالنسبة للعاملين الذين جرى تعينهم بمرسوم، أو بقرار من الوزير المختص. أمّا بقية العاملين، فيتم ترفيعهم بقرار من الجهة صاحبة الحق بالتعيين.

هذا، وبما أنَّ القانون قد اشترط وجود العامل بالخدمة فعلياً لاستحقاق علاوة الترفيع مدة سنتين؛ فإنَّ العامل مكفوف اليد، يُعتبر خارج الخدمة فترة كف اليد، وبالتالي فلا يستحق الترفيع، ولا يتقاضى العلاوة الدورية، لأنه خلال هذه المدة لا يؤدي عملاً يستوجب الأجر، حيث يُحرم من مرتبه كاملاً خلال مدة كفّ اليد[2]. كما يُحرم من تقاضي العلاوة الدورية، بسبب الارتباط الوثيق بين الأجر والعلاوة الدورية، خلال فترة كفّ اليد، لأنَّ العلاوة جزء أساسي من الراتب.

غير أنَّ المُشرّع، اعتبر في حكم الخدمة، المدد التي يستحق فيها العامل العلاوة الدورية، ولو كان مكفوف اليد، إذا تأكد استحقاقه لرواتبه عن مدة كفّ اليد، في حال: براءته، أو الحكم عليه بعدم مسؤوليته، أو منع محاكمته من الناحية الجزائية. أو تقرير براءته، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة، أو عقوبة النقل التأديبي، من الناحية

---

[1] د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 344.

[2] انظر المادة /89/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004، التي تقول: "يوقف أجر العامل المكفوف اليد اعتباراً من أول الشهر الذي يلي تاريخ كفّ اليد".

المسلكية، فإنَّه يستحق وفقاً لذلك رواتبه، مع علاوات الترفيع التي حل موعدها، خلال فترة كفّ اليد[1]. وقد أيّد مجلس الدولة السوري هذا الاتجاه، في جميع أحكامه[2].

وبذلك، فإنَّ كفّ اليد، لا يُشكّل بذاته سبباً لحرمان العامل من الترفيع خلال فترة كفّ يده، بل إنَّ علاوة الترفيع تأخذ حكم الراتب في الاستحقاق والحجب، فهي تُحجب عن العامل، في حال حُجِبَ تقاضي راتب العامل، وتُعطى له عند استحقاقه للراتب.

وبذلك: فإنَّ أثر الوقف الاحتياطي عن العمل، ينحصر في تأجيل ترفيع العامل ونيله العلاوة المقررة لذلك، إلى حين ظهور النتيجة التي تصل إليها الملاحقة المسلكية، ومدى مستواها والإجراءات المتخذة. وهذا الاتجاه بالقانون السوري، لا يتعارض مع معاني التكريم والاحترام والثقة، التي يجب أن يتمتع بها صاحب الترقية[3]، بحيث يجب أن لا تُمنح العلاوة الدورية للعامل، قبل التحقق من زوال مواضع الريبة والشك التي أوصلته لها أعمال سلوكه الوظيفي، بسبب ما ارتكبه من أخطاء مسلكية، تدعو إلى التحقيق فيها ومعالجتها مسلكياً.

وخلاصة القول: إن المُشرّع المعاصر في معظم التشريعات، قد ربط مصير العلاوة الدورية بمصير الراتب وجوداً وعدماً. فإن حاز العامل بالدولة والموقوف عن العمل كامل راتبه خلال مدة الوقف، فإنه تبعاً لذلك: يستحق علاوة الترفيع أيضاً، كما هو الحال في فرنسا. وإن استحق جزء من الراتب، كما هو الحال في مصر، فإنّه يستحق النسبة من علاوة الترفيع. وإن حُرم من الراتب كله كما هو عليه الحال في سوريا، فإنّه أيضاً لا يستحق أيّة علاوة دورية للترفيع خلال مدة الوقف الاحتياطي عن

---

(1) انظر نص المادة 89/ ب من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ 2004، حيث تقول: "ب: إذا أُعيد العامل المكفوف اليد إلى وظيفته، فإنه يتقاضى – اعتباراً من تاريخ وقف أجره – كامل أجوره الموقوفة، في حال: براءته، أو عدم مسؤوليته، أو منع محاكمته من الوجهة الجزائية، وتقرير براءته مسلكياً، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة، أو بعقوبة النقل التأديبي".

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن /146/ لعام 1995. ورأي مجلس الدولة رقم /112/ لعام 1978.

- انظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية- رقم 240-2/ 2344/ 2000- سمع 2000 ج 3.

- وانظر أيضاً: رأي لجنة الرد بمجلس الدولة السوري رقم م/ 2/ 5317 تاريخ 1988/5/12.

(3) د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 284.

العمل. ونظراً لكون المُشرّع المعاصر لم يحدد أحكاماً ناظمة لتقارير الكفاءة أثناء فترة كفّ اليد، فإننا نقترح على المُشرّع السوري تدخلاً تشريعياً، ووضع أحكام واضحة بشأن هذه المسألة، لأنها تبقى أحكاماً غير واضحة، وغير ثابتة، طالما أنها قواعد غير منظمة، ومتروكة بدون معالجة أو توضيح، ونقترح لذلك: أن تكون تقارير الكفاءة خلال فترة كفّ اليد عن العمل تعتمد نسبة وسطية لتقارير الكفاءة التي سبقت مدة كفّ اليد وخلال ثلاث سنوات سابقة، واعتمادها لتقدير كفاءة من أُعيد للخدمة بعد انتهاء فترة كفّ يده وبشكل ثابت لجميع العاملين.

هذا وبعد حديثنا عن الوقف الاحتياطي عن العمل كإحدى صور الإجراءات الاحتياطية، سنقوم بالحديث عن حظر الترقية كصورة أخرى من صور الإجراءات الاحتياطية.

المبحث الثاني:

حظر الترقية كإجراء احتياطي في التأديب

الترقية في الوظيفة العامة، مسألة هامة وحساسة ومعقدة. فهي حلم يراود العاملين بالدولة، وهي هدف ينشده الجميع بغية الوصول إلى المراكز العليا في العمل. وينظر العامل منذ بدايات وجوده في الوظيفة، ويسعى للوصول إلى أعلى المراتب الإدارية، من خلال الجد والصبر في العمل، سعياً للوصول إلى قمة الهرم الوظيفي الذي يشغله، لتحسين وضعه الاجتماعي والمالي، بالتدرج في هرم السلم الوظيفي، لأن يصل في سعيه إلى هدفه المنشود، الذي تتيحه له قدراته العلمية وخبراته العملية. فما من أحد إلاّ ويتمنى أن يصل في المستقبل، إلى المكان الذي يَشغله رؤساؤه في الوظيفة، إذا أُتيحت له ظروف التدرج في العمل، الوصول إلى نفس المستوى والمكان.

والترقية بالأصل: موضوع يتعلق بمصلحة العامل بالدولة، بسبب ما توفره له من تقدم في مركزه، وتحسن في أجره. وهي من جانب آخر، تتعلق بمصلحة الوظيفة،

من تحفيز على تحسُّن العمل والإنتاج، والالتزام بضوابط العمل، حرصاً على نيل الترقية وعدم فقدانها. وبذلك: يكون لكلٍ من الموظف والوظيفة، مصلحة مشتركة في تواجد الترقية. وهذا ما جعل المُشرّع الوظيفي، حريصاً على وضع الضوابط والأحكام المنظّمة لها، في جميع التشريعات المعاصرة، وخاصة ما تعلق منها بتحديد أحكامها، والأسباب التي تحول دون الترقية، عندما تدرك العامل أثناء الخدمة الوظيفية، وقواعد حظر الترقية وإجراءاتها، وغيرها من القواعد الناظمة.

وأمام ذلك: فسوف يتضمن حديثنا عن حظر الترقية كإجراء احتياطي، عدة جوانب تتعلق بالبحث، لنصل إلى رؤيا واضحة له، وسيكون حديثنا وفقاً لما يلي:

المطلب الأول: ماهية الترقية ومبرراتها.

المطلب الثاني: مضمون حظر الترقية، ورأي التشريع المقارن بذلك.

المطلب الأول:

ماهية الترقية ومبرراتها

للحديث عن ماهية الترقية، يتوجب علينا، الحديث عن أهم التعاريف التي تناولتها، وبيان صورها، ومن ثم بيان مبرراتها الداعية لوجودها. وسيكون حديثنا عن ذلك، من خلال فرعين اثنين، نتحدث في الأول منهما: عن تعريف مفهوم الترقية وطرقها، لنتحدث في الفرع الآخر عن: مبررات الترقية في الوظيفة العامة، وفقاً لما يلي:

الفرع الأول: مفهوم الترقية وطرقها:

نتحدث في هذا الفرع عن التعاريف التي وردت بشأن مفهوم الترقية، وما هو رأي التشريع والفقه بذلك، لنتحدث بعد ذلك عن الطرق السائدة بشأن الترقية في التشريعات المعاصرة.

أولاً: مفهوم الترقية:

الترقيــة لغــةً: تعنــي الصــعود والارتقــاء[1]. وارتقــى، أي ارتفــع وصــعد[2]. ويُقــال رَقِــيَ رَقيــاً ورَقيَــة، أي: صــعد، ويُقــال رَقــي فــي الســلم، أي صــعد فيــه. ورقَّــاه، أي رفعَّــه وصعدّه[3].

ومفهــوم الترقيــة، يُســتخدم فــي غالبيــة التشــريعات الوظيفيــة فــي الــدول العربيــة، للتعبير عن معناه اللغوي السالف الذكر[4].

وإلــى جانــب مفهــوم الترقيــة، تســتخدم بعــض التشــريعات الوظيفيــة العربيــة مفهــوم "الترفيــع"، للدلالــة علــى ذات المعنــى الســابق، ومنهــا التشــريع الســوري، والأردنــي، والعراقــي[5]. أمّــا التشــريع اللبنــاني: فقــد اســتخدم ثلاثــة مصــطلحات للدلالــة علــى معنــى الترقيــة، وهــي: التــدرج، والترفيــع، إضــافة إلــى مفهــوم الترقيــة، وجميعهــا لــديهم تعنــي الترقيــة كمفهوم قانوني[6].

وفــي فرنســا، فــإن مصــطلح الترقيــة فــي الســلم الــوظيفي، يــدل عليــه المصــطلح الفرنســي "Avancement"[7]. مــع الإشــارة إلــى أنــه بمعظــم التشــريعات الوظيفيــة المعاصــرة، لــم تتعــرض إلــى وضــع تعريــف مستقل لمفهــوم الترقيــة، واكتفــت بتحديــد أحكامــه وقواعــده، حيــث قــام الفقــه بهــذه المهمــة، وجــاء بالعديــد مــن التعريفــات، ولعــلّ مــن أهمهــا مــا يلــي: فقــد ذهــب الــبعض إلــى تعريــف الترقيــة بأنهــا[8]: "تعنــي أن يشــغل العامــل وظيفــة، درجتهــا أعلــى مــن درجــة الوظيفــة التــي كــان يشــغلها قبــل الترقيــة". ويــرى الــبعض أنَّ

---

(1) انظر المعجم الوجيز: طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم المصرية، عام 1992، ص 275.
(2) المعجم المدرسي: طباعة وزارة التربية السورية، سنة 1985، ص 429.
(3) المعجم الوسيط: الجزء الأول. الطبعة الثانية، أمواج للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ص 367.
(4) محمد عيد سليمان: ترقية الموظف العام في اليمن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، سنة 1994، ص 64.
(5) د. شاب توما منصور: التعيين والترفيع، في قانون الخدمة العراقي رقم 24 لسنة 1960، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، س 11 ع 3 ديسمبر 1969، ص 228 وما بعدها.
(6) د. محمد أنس جعفر: نظم الترقية وفاعليتها في الوظيفة العامة، وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 35.
(7) انظر: د. محمد أحمد مصطفى: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 316.
(8) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ط 1979، ص 454.
- د. جورجي شفيق ساري: المبادئ العامة في القانون الإداري، الجزء الثاني، ص 127.

الترقية[1]: "تعني نقل، أو تعيين الموظف العام، في وظيفة أعلى من وظيفته، بناءً على عوامل أو مقومات توافرت فيه، وتؤهله لشغل هذه الوظيفة المنقول إليها، أو المعيّن عليها". وهناك من قال أنَّ الترقية هي[2]: "نظام المقصود منه نقل العامل من الوظيفة التي يشغلها، إلى أخرى تعلوها في مدارج السلم الإداري".

وقال البعض[3]: "الترقية تعني صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أسمى في التدرج الوظيفي، مقترناً – عادة – بحصوله على درجة أو مرتبة مالية أعلى أو مرتب أكبر، وبأن الترقية بهذا المفهوم تنطوي على زيادة واجبات ومسؤوليات الموظف المُرقى".

أمّا د. مصطفى أبو زيد فهمي فالترقية لديه تعني[4]: نقل الموظف من وضع وظيفي أقل، إلى وضع وظيفي أكبر. ويرى فيها نوعين، النوع الأول: الترقية في الدرجة، أي أن يُرقّى الموظف من درجة إلى درجة أعلى. أمّا النوع الآخر: فهو الترقية في الوظيفة، أي من وظيفة إلى وظيفة أعلى. وإنَّ أهم ما يلازم الترقية في الدرجة، هو زيادة الراتب. في حين أن الترقية في الوظيفة، تعني زيادة المسؤوليات.

وفي الفقه الفرنسي، يرى فالين[5]: "أنَّ الترقية تعني الإصلاح والتحسين في مركز الموظف، يُرتّب له لقباً جديداً، أو سلطات أوسع، ومرتبات أعلى".

أمّا الفقيه ليونارد هوايت، فيرى أن الترقية تعني[6]: "تعيين الموظف في وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها، بما يقترن بذلك من زيادة في الاختصاصات

---

(1) د. ابراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والتطبيق والممارسة، مطابع الهيئة العامة المصرية للكتاب، ط 1976، ص 322.

(2) محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة أولى، عام 1995، ص 286.

(3) د. حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيع في البلاد العربية، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية المصرية، ع 1 س 11، أبريل 1969.

(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، ص 452. مُشار إلى ذلك لدى د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 317.

(5) Walline "Marcel": Droit administratife, 7 e édition-Paris, 1967, P. 777.

(6) Leonarde Whiet: Introduction to the study of public administration, 4th edition, P. 380.

والمسؤوليات، وتغيير في الواجبات، ويُصاحب ذلك تغيير اللقب الوظيفي، مع زيادة في الأجر".

ومن الملاحظ على جميع التعريفات السالفة الذكر، أنها تربط بين الترقية والتدرج في السلم الإداري والصعود فيه إلى الأعلى، وإن اختلفت ألفاظها في الصياغة. وهذا المفهوم يتوافق مع الترقية في المنصب، ولا يتوافق مع مفهوم الترقية بالدرجة مع بقاء العامل في نفس مكانه، حيث لا جديد في صلاحياته أو مسؤولياته أو مكانته الوظيفية حين ذاك.

وهناك تساؤل حول موضوع شغل الوظيفة الأعلى بالندب، أو الحلول. وهل يُعتبر ذلك الإجراء من صور الترقية بمعناها القانوني؟!، أم أنَّ تلك الحالات مصطلح قانوني خاص، له أحكامه التي تميزّه عن أحكام الترقية التي تحدثنا عنها؟، وما هو رأي التشريع الوظيفي في مثل هذه الحالات؟. مع الإشارة إلى أن هذه المفاهيم – أي الحلول والندب – تختلف بين تشريع وظيفي وآخر، وليست واحدة لدى غالبية الدول العربية.

ففي التشريع المصري[1]: أجاز الندب لشغل الوظيفة الأعلى، سواء أكان ذلك داخل ذات الوحدة الحكومية التي يعمل بها العامل، أو كان ذلك من وحدة حكومية إلى أخرى، إعمالاً لحكم المادة /12/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لعام 1978. أو إعمالاً لحكم المادة /55/ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم /48/ لعام 1978[2]. ويُشترط للندب، توافر شروط شغل الوظيفة عند العامل المُندب لكي يَصحّ الندب.

أمّا شغل الوظيفة الأعلى بالحلول، فيتم بسبب تغيب شاغل الوظيفة الأعلى لأي سبب كان، وقيام مانع يحول دون ممارسته اختصاصه. أي غياب صاحب الاختصاص الأصيل، فيحل مكانه من يقرره المُشرّع لذلك.

---

(1) انظر د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 350.

(2) غير أنَّ القانون رقم /48/ لعام 1978، لم تَرد فيه أحكام تتعلق بالندب بين الشركات، واقتصر الأمر على الندب بين أفرع الشركة الواحدة فقط.

وشغل الوظيفة الأعلى بالندب أو الحلول، يختلف عن مصطلح الترقية، لأن الترقية تعني: ارتقاء في الدرجة، أو المرتبة الوظيفية، وزيادة حجم المسؤوليات والصلاحيات، إضافة إلى زيادة في المزايا المالية. أمّا الندب أو الحلول، فإنه لا يعني رفع في الدرجة، أو الفئة الوظيفية، والعامل لا يُرقّى، وإنّما تكون له صلاحية صاحب المنصب الأصيل كمهام جديدة ويتبوأ مسؤولياته، ولا يعني ذلك ترقيته.

أمّا أحكام الندب في التشريع السوري، فقد نظمت أحكامه المواد /34-37/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 2004/50. ولم نجد فيه ما يُشير إلى أحكام الحلول، كما وردت بالتشريع المصري. ولم ينص القانون السوري على أحكام الندب إلى وظيفة أعلى أيضاً، وإنما ورد في القانون الآنف الذكر[1]: أن ندب العامل المؤصل، بناءً على المصلحة العامة، يتم من جهة عامة إلى أخرى، بشرط توافر شروط شغل الوظيفة المُندب إليها. ويتم الندب سنة فسنة، وبحدٍ أقصى لمدة أربع سنوات، يعود العامل بعدها إلى الجهة العامة المندب منها، أو يُنقل وفق قواعد النقل السائدة إلى الجهة المُندب إليها[2].

وبذلك: فإنَّ قواعد الندب في القانون السوري، لا تعني تبوء العامل ترقية من خلالها، كما هو الحال في القانون المصري بهذا الأمر.

ثانياً: طرق الترقية وأشكالها:

طرق الترقية المُتعارف عليها في التشريع الوظيفي السائد، ثلاثة أشكال، تتمثل بطريقة الترقية بالأقدمية، وطريقة الترقية بالاختيار، ومن ثم طريقة الترقية بالأقدمية والاختيار بآن واحد.

- الطريقة الأولى: الترقية بالأقدمية[3]:

---

[1] انظر بصدد ذلك: نص المادة /34/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 2004/50.

[2] انظر نص المادة /36/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 2004/50، التي تنص على ذلك.

[3] انظر: د. ابراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والتطبيق والممارسة، مرجع سابق، ص 321 وما بعدها.
- محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 305 وما بعدها.
- سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 309.

وتعتمد هذه الطريقة على أقدمية العامل في شغل الوظيفة التي يقوم بمهامها، دون النظر في أيّة اعتبارات أخرى، ما عدا موانع الترقية المُثارة بحقه[1]. وهذه الطريقة تعتمد على القدم التسلسلي في التعيين أو الترقية السابقة أيهما أقرب، ويرقى من يحل عليه الدور في هذا الترتيب التسلسلي دون سواه. حيث أنَّ لكل عامل ترتيب وقدم تسلسلي معلوم، وهو بالتالي يعلم دوره بالترقي بشكل مسبق.

إضافة إلى ذلك، فإنَّ الترقية بالأقدمية، تحل بشكل دوري، بغض النظر عن الخبرة أو الكفاءة، وليس للإدارة سلطة تقديرية بشأنها. ولعلَّ من أهم المآخذ على هذا النوع من أنواع الترقية، أنها غير عادلة، ولا تشجع على الاجتهاد والتطوير بالعمل. فهي تساوي بين الجميع عندما يحل وقت ترقيتهم، والمجتهد والخامل فيها سواء. بل قد يرقى إلى مكان أعلى من هو غير جدير بهذا المكان، وهذا ما حدا بمعظم التشريعات الوظيفية الحديثة، إلى نبذ هذه الطريقة، واعتماد طرق أكثر جدارة وعدالة وفاعلية، حيث لم تعد مُطبّقة كأسلوب وحيد، بل أُدخل عليها تعديلات، حدّت من مساوئ ما أظهرته من مثالب على الترقية ومبرراتها.

- الطريقة الثانية: الترقية بالاختيار:

وقد اعتمدت مبدأ الاختيار كأسلوب للترقية. وهذه الطريقة، تعتمد على مدى أهلية العامل للقيام بمهام الوظيفة المرشح للارتقاء إليها، بغض النظر عن أقدميته في الوظيفة التي يَشغلها[2].

والإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في الترقية وفق هذا النمط، لأنها غير مُلزمة بالتقيّد بأقدمية العامل، وإنما تعتمد مدى توافر صلاحية العامل في شغل الوظيفة الأعلى[3]. ومن المآخذ على هذا النمط من الترقية، أنَّ سلطة الإدارة التقديرية، يتوجب

---

[1] د. سليمان الطماوي: الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 291.
- د. عمرو فؤاد بركات: الترقية وأثر إلغائها، مرجع سابق، ص 236.
- د. أنور أحمد رسلان: نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 194 وما بعدها.
- د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 87.

[2] د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 87.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية، مرجع سابق، ص 267.

[3] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، ط 1995، مرجع سابق، ص 293.

وضع ضوابط لها تحفظ العدالة والمساواة، خوفاً من المحاباة والتعسف في استعمال هذه السلطة. لأنَّ العلاقات الشخصية، والتأثيرات الأدبية، قد تلعب دورها في عملية التمايز بين العاملين، وقد يؤدي ذلك إلى اختلال العدالة. كما أنَّ القدم بالعمل والخبرة المُكتسبة فيه، يجب أن يكون لهما دوراً في عملية الترقية، وهذا ما جعل معظم التشريعات الوظيفية تأخذ بعين الاعتبار، مسألة القدم والجدارة معاً، لإقرار الترقية واعتمادها.

- الطريقة الثالثة: الترقية بالأقدمية والاختيار:

وهي طريقة تمزج بين الطريقتين السابقتين، فهي تأخذ القدم في العمل بعين الاعتبار، ولكن ليس شرطاً وحيداً، بل تتطلب إضافة إلى ذلك، توافر الكفاءة والجدارة لشغل الوظيفة الأعلى. وهذا ما أخذت به معظم التشريعات المعاصرة، حيث تتحقق بتطبيق هذا النمط من الترقية، المصلحة العامة، أي: مصلحة الوظيفة، إضافة إلى مصلحة العاملين، عن طريق تقدير الكفاءة والجدارة، وتشجيع المُجدين. وعلى ذلك: فإنَّ الجمع، بين الترقية بالأقدمية، وبين الترقية بالاختيار، يُجنب الإدارة مساوىء تطبيق أيهما منفرداً[1]. حيث أخذت التشريعات الوظيفية الحديثة بذلك، مع نِسب متفاوتة في تغليب أحدهما، وعادة ما يتم تغليب نسبة الترقية بالاختيار، للشرائح القيادية من الوظيفة العامة[2].

الفرع الثاني: مبررات الترقية في الوظيفة العامة:

الترقية: عنصر هام، وجزء أساسي، من مقومات تنظيم الوظيفة العامة، في الدول التي تأخذ بنظام البنية المغلقة، أو ما يُسمى بالوظيفة الدائمة. أي تلك الأنظمة

- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية. ط 968 س ع جلسة 1959/2/7، ص 775. وحكمها ط 759 س 3، جلسة 1958/3/15، ص 967.

[1] د. ابراهيم درويش: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 324.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 329.

الوظيفيـة، التـي تعتبـر الوظيفـة العامـة بمفهومهـا المغلـق، هـي مهنـة أو سـلك[1]، كـدول أوروبا الغربية، ومصر وسوريا[2].

والترقيـة بالنسـبة للعامـل، هـي أمنيـة وطمـوح، منـذ تبـوء مقاليـد عملـه الأولـى. فالعامـل مـن خـلال انتسـابه للوظيفـة العامـة، يأمـل منـذ بـدايات عملـه، الوصـول إلـى مرتبـة ومكـان أعلـى ممـا يشـغله، وهـذا الشـعور هـو الـدافع لقبـول العمـل فـي مراتبـه الأولـى، توخيـاً فـي الوصـول إلـى مراتـب أعلـى، والحصـول علـى امتيـازات ومكانـة أرفـع، فهـي طموحـه وهدفـه الأسـمى فـي الوظيفـة. فالترقيـة ذات أهميـة معتبـرة لـدى العامـل فـي الوصـول إلـى مكانة أعلى، ومُرتب أكبر[3].

ولكـن بعـد هـذا الشـرح السـالف للترقيـة، فمـا هـي المبـررات التـي اسـتند عليهـا مفهـوم الترقيـة؟، ومـا هـي ميزاتهـا المُعتبـرة بالنسـبة للوظيفـة والعـاملين فيهـا؟، فهـذا مـا نتطـرق إليـه كالآتي:

لعـلَّ مـن أهـم ميّـزات الترقيـة ومبرراتهـا، عـدد غيـر قليـل مـن الظـواهر والانجـازات التـي تهـم العمـل، والتـي تخـص كـل مـن العـاملين والوظيفـة العامـة، والتـي يمكـن إجمـال أهمها بما يلي[4]:

1- إثـارة الحـافز فـي نفـوس العـاملين، لبـذل أقصـى الجهـود الممكنـة، أمـلاً بالحصـول علـى الترقية المناسبة.

2- ترسـيخ مبـدأ سـيادة النظـام والطاعـة، فـي تنفيـذ الأوامـر والتعليمـات الناظمـة، باعتبـار الترقية، هي أهم وسائل الترغيب لدى الرؤساء في العمل.

3- الترقية أفضل وسائل جذب العناصر لشغل المناصب الأعلى، والمنافسة عليها.

---

(1) للتوسع بمفهوم نظام الوظيفة العامة المغلق، انظر: د. عبد الله طلبة: الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع دار الوحدة، 1980-1981، ص 38 وما بعدها.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 322.
- ويقابل هذا النظام الوظيفي، النظام المفتوح للوظيفة العامة. انظر بشأن ذلك: د. عبد الله طلبة: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 31 وما بعد.

(3) د. سليمان الطماوي: الوجيز في الإدارة العامة، ط 1981، ص 286-287.

(4) د. سليمان الطماوي: الوجيز في الإدارة العامة، ط 1981، مرجع سابق، ص 286 وما بعدها.
- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 322 وما بعدها.

4- الترقيــة هــي الوسـيلة الطبيعيــة لإعـداد القـادة الإداريـين مـن العـاملين بالصـف الأدنـى، لكونها تلجأ إلى ترقية الكُفء والأجدر.

5- التشــجيع علــى تحســين المســتوى الــوظيفي، والتقنــي، والاختصــاص، والالتــزام بجدّيــة الـدورات المؤهلـة، والعمـل علـى نيـل المراكـز المتقدمـة فيهـا، أمـلاً فـي أخـذ النتـائج بعـين الاعتبار حين الترشيح للترقية.

6- الترقيــة عامـل أساسـي هـام لرفـع الـروح المعنويـة لـدى العـاملين، بمـا لهـا مـن آثـارٍ ودورٍ فـي تحريـك للمنافسـة بـين العـاملين، ودفعهـم لرفـع الكفـاءة، وتطويرهـا ذاتيـاً، وبرمجيـاً، أمـلاً بالترقية[1].

والترقيــة، رغـم أنهـا صــعود بـالموظف إلــى مـدارج السـلم الإداري، غيـر إنَّ الأهـم مـن ذلـك، هـو اعتـراف الإدارة – مـن خـلال الترقيـة – بأهميـة العامـل، وصـلاحية المرقـى، لشـغل مكـانٍ أعلـى ممـا هـو عليـه. والترقيـة هـي تقـدير مـن الإدارة، لعمـل العامـل ولجهـده. وإنَّ شـعور العامـل بـاعتراف الإدارة لأهميتـه وتقـدير جهـده، يُعـدُّ مـن أهـم العوامـل فـي تنميـة الروح المعنوية، واعتراف الإدارة بأهميته[2].

وبهـذا الإطـار: فـإنَّ الترقيـة، تُعتبـر مصـلحة مشـتركة، مـا بـين الإدارة والعامـل. فهـي مـن جهـة الإدارة: تحصـل علـى الأكفـأ لشـغل المناصـب الأعلـى. ومـن جهـة أخـرى: فـإنَّ الترفيـع بالنسـبة للعامـل، هـو أملـه وطموحـه فـي أن يتقلـد وظيفـة أهـم وأعلـى مـن الوظيفة التي يشغلها[3].

والترقيــة فــي نظــر بعــض الفقهــاء[4]، تمثــل: الحــافز الأول والمتجــدد دائمــاً أمــام الموظـف، وهـي لازمـة – بنظـرهم – لـلإدارة، لـدورها المُحفّـز علـى زيـادة الفاعليـة، سـواء أكـان ذلـك فـي مجـال الخـدمات، أو الإنتـاج. ويـرى فيهـا الـبعض[5]: أنّهـا تُعتبـر تقـديراً مـن

---

(1) د. ابراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والتطبيق والممارسة، مرجع سابق، ص 323.
(2) د. درويش مرعي: مقدمة في السلوك الإداري، جامعة الأزهر، ط 1983، ص 243.
(3) د. شاب توما منصور: التعيين والترفيع في قانون الخدمة المدنية العراقي، مرجع سابق، ص 129-130.
(4) د. حماد محمد شطا: النظام القانوني للأجور والمرتبات في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، د. ت.، ص 355.
(5) د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية، مرجع سابق، ص 34.

جانب الإدارة لكفاءة العامل، ومكافأة له على هذه الكفاءة، عن طريق توفير الحافز المادي والمعنوي له. وهي تضمن احتفاظ العامل بمستوى كفاءته، حتى حصوله على الترقية حين حلولها.

وبذلك، يتضح لنا أنَّ الترقية والتطلع إليها، يدفع الموظف إلى الجودة في عمله، والالتزام به، ومضاعفة الجهد والتفاني والإخلاص، وأنَّ ذلك يؤدي بدوره إلى تحسين الأداء، والخدمات، والإنتاج. وهو من جهة أُخرى، يخلق كفاءات جديدة، مؤهلة لمستويات أرقى في العمل، وانسجام متوازن ما بين الإدارة والعاملين، لشعور الاثنين معاً بالرضا عن العمل، وانجازاته المشتركة.

المطلب الثاني:

حظر الترقية أو (عدم الصلاحية للترقية)، ورأي التشريع المقارن

حظر الترقية المتعلق بموضوع بحثنا، المقصود به: حظر الترقية المتعلق بالتأديب. أي عدم الصلاحية للترقية المؤقت، الذي يواجه العامل أثناء حياته الوظيفية[1]، بسبب إحالته للتأديب، أو الوقف عن العمل، أو المحاكمة الجنائية.

وإن هذا الحظر يختلف عن موانع الترقية الأخرى التي قد تلجأ إليها بعض التشريعات الوظيفية، والتي يتعرض إليها العامل[2]، كالنقل الحديث، والوضع تحت الاختبار، أو حظر الترقية كعقوبة تأديبية، تبعية، أو أصلية، أو الحرمان من الترقية بسبب ضعف الأداء، أو بسبب التخلف عن التدريب، أو لوجود إعارة أو إجازة بدون مرتب، ...الخ.

وبذلك، فإنَّ حظر الترقية موضوع بحثنا، يتعلق بالتأديب وجوداً وعدماً. وعادة ما يتعرض العامل لمثل هذه الحالة عندما تدركه الترقية، خلال فترة إحالته للتأديب، عند الإحالة إلى المحاكمة، أو الوقف عن العمل. وهذا يستوجب منّا الحديث عن جانبين اثنين هامين، لتتوضح لنا الصورة الحقيقية لموضوع البحث، وسيتم ذلك وفق الفرعين التاليين، يتضمن الأول منهما: الحديث عن مضمون وماهية حظر الترقية، ونتحدث في الآخر عن الأسباب الداعية لحظر الترقية في التشريع المقارن.

الفرع الأول: مضمون وماهية حظر الترقية:

---

[1] بشأن موانع الترقية، انظر: د. نعيم عطية: موانع الترقية، مجلة قضايا الحكومة المصرية، ع 3 س 15 يوليو 1971، ص 247.

- وفية العطيفي: ضمانات وحقوق المحامين أعضاء الإدارات القانونية، في ظل أحكام القانون المصري رقم /47/ لعام 1973. رسالة ماجستير، القاهرة عام 1993، ص 80 وما بعدها.

[2] للتوسع انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 338 وما بعدها.

- وانظر أيضاً: د. محمود وهيب السيد: حظر ترقية الموظف العام بوصفه أحد الإجراءات لتأديب الموظف العام في التشريع المصري، بحث في مجلة مركز بحوث الشرطة في أكاديمية الشرطة المصرية، يوليو 2000، ص 356-364.

الترقيــة فــي مضــمونها، تحمــل معــاني التكــريم والثقــة فــي الموظــف المرقــى[1]، وقــد رأى المُشــرّع فــي غالبيــة التشــريعات الوظيفيــة، عــدم ترقيــة الموظــف فــي حــال إحالتــه إلــى المحاكمــة، أو فــي حالــة الوقــف الاحتيــاطي عــن العمــل، طيلــة مــدة الإحالــة، أو الوقــف. حيــث نــصّ المُشــرّع علــى عــدم الصــلاحية للترقيــة طيلــة مــدة الإحالــة أو الوقــف، ريثمــا يُبــت فــي وضــعه. وعلــى ضــوء النتيجــة، تــتم تســوية وضــعه الــوظيفي فــي الترقيــة أو عــدمها، وفــق أحكام يحددها المُشرّع.

وســبب تأجيــل الترقيــة، فــي الإحالــة إلــى المحاكمــة التأديبيــة الجزائيــة، أو فــي حالــة الوقــف الاحتيــاطي عــن العمــل، هــو وجــود ظــلال مــن الريبــة والشــك، تُحــيط بالعامــل بالدولــة، وتــؤثر علــى ســمعته وأهليتــه للترقيــة. ويتعــرض الموظــف لهــذا الإجــراء – أي حظــر الترقيــة – إذا مــا أدركتــه الترقيــة خــلال مــدة الوقــف أو الإحالــة إلــى المحاكمــة، ســواء أكانــت تأديبية أو جزائية. أمّا في حالة لم تدركه الترقية خلال ذلك، فلا مجال لتطبيق الحظر.

ولكــن مــا هــو المقصــود بمصــطلح حظــر الترقيــة؟، وهــل لــه معــاني أخــرى تُعطــي نفــس المــدلول؟. أو بمعنــى آخــر: هــل هنــاك مفــاهيم قانونيــة متشــابهة أخــرى، لــيس لهــا علاقة بموضوع البحث؟، فهذا ما سنوضحه كالتالي:

اســتُخدمت عــدّة مصــطلحات قانونيــة للتعبيــر عــن مصــطلح حظــر الترقيــة[2]، ومنهــا: عــدم الصــلاحية للترقيــة، ومنــع الترقيــة، ووقــف الترقيــة، وإرجــاء الترقيــة[3]، وجميعهــا تعنــي عــدم ترقيــة العامــل الــذي أدركتــه الترقيــة خــلال مــدّة محــددة، أو قابلــة للتحديــد. وهــذه المعــاني، تعنــي بمجملهــا: أنَّ ترقيــة العامــل غيــر صــالحة خــلال فتــرة المنــع، ممــا يســتوجب حظرهــا ريثمــا تــزول الأســباب الداعيــة لهــا. ولكــن مــا هــو تعريــف مفهــوم حظــر الترقيــة؟، وماذا يعني عندما يتعلق بالتأديب؟، فهذا ما نوضحه كالتالي:

---

(1) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ط 1987، ص 413.
- د. ثــروت عبــد العــال: إجــراءات المســاءلة التأديبيــة وضــماناتها لأعضــاء هيئــة التــدريس بالجامعــات، مرجع سابق، ص 199.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 335.

(3) اســتُخدمت هــذا الاصــطلاح المحكمــة الإداريــة العليــا المصــرية، للتعبيــر عــن حظــر الترقيــة. انظــر الطعــن رقــم 50 س 2 جلســة 1956/6/9، وكــذلك الطعــن رقــم /110/ س 5 جلســة 1960/4/9 ص 659 المجموعة.

وردت تعريفات فقهية عدّة لمصطلح حظر الترقية، وإن تباينت بعض الشيء، ولعلّ من أهمها: "عدم الصلاحية للترقية" خلال فترة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجزائية أو الوقف عن العمل، كونه: إجراء وقائي مؤقت، مقتضاه تعليق نتيجة قيام إحدى الحالات المنصوص عنها في القانون، والدائرة في فلك نظام التأديب، وجعلها متوقفة على ما يؤول إليه الأمر في شأن المسؤولية التأديبية للعامل. فإذا زال سبب التعليق، عاد حق العامل في الترقية التي أوقفت خلال فترة الريبة، وتجري ترقيته من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يقم سبب التعليق[1].

ويرى آخرون[2]: أنَّ عدم الصلاحية للترقية، أو حظرها – محل البحث – هي: "تعليق ترقية العامل احتياطياً، أو وقائياً، إذا أدركته تلك الترقية، متى كان مُحالاً للمحاكمة التأديبية، أو المحاكمة الجنائية، أو موقوفاً عن العمل، وذلك لحين التصرف في التهمة المنسوبة إليه، أو رفع الوقف، على أن يتحدد موقفه في ضوء التصرف في الاتهام المنسوب إليه.

وقد أورد القضاء الإداري المصري تعريفاً عاماً لموانع الترقية، سواء أكانت متعلقة بالتأديب – موضوع بحثنا – أم موانع أخرى لغير التأديب، حيث قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية، إنَّ موانع الترقية[3]: "هي أسباب تقوم بالعامل، وتحول دون ترقيته، وهذه الأسباب لا تقوم إلاّ بنص في القانون". وهذا التعريف يشمل بشكل عام جميع موانع الترقية، ما تعلق منها بالتأديب أو لغير الأسباب الأخرى. ولعلّ أبرز ما فيه، أنه لا يتم إلاّ بنص القانون، ولا يجوز بغير ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن حظر الترقية المتعلق بالتأديب، يفترض من حيث المبدأ: أن يكون العامل المتعرض له، قد حلَّ دوره في الترقية، أثناء فترة الإحالة للمحاكمة أو الوقف عن العمل، وإلاّ فلا مجال لإعمال الحظر. إذ أنَّ الترقية قد تدرك

---

(1) المحامي محمد ابراهيم رفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر، مرجع سابق، ص 175.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 336.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم /1327/، /1453/ س 26، جلسة 1982/4/11، القاعدة /71/، مجموعة المبادئ للسنة 26 ق ص 506.

بعض من يتعرضون لإجراءات التأديب، دون غيرهم ممن لا تدركهم الترقية، وهذا ما دعا البعض إلى القول: أنَّ حظر الترقية، إجراء احتياطي غير عادل، لبعده عن المساواة بين جميع العاملين، مما حدا بالبعض بالمطالبة إلى إسقاطه وعدم العمل به، لأنه إجراء غير موضوعي، لبعده عن المساواة والعدالة. ونحن نؤيد هذا الاتجاه، كون الإحالة إلى التأديب، أو الوقف عن العمل بشكل مجرد، لا يعني الإدانة. كما أن حظر الترقية قبل الإدانة، فيه معنى العقوبة، وإن لا يُعتبر نوع من العقوبات. فقد يتأذى العامل بسببه نفسياً ومادياً، وهو من جهة أخرى، يُخالف القواعد العامة للإدانة، التي تقول: أن المتهم بريء حتى يُدان. ولا معنى لاتخاذ ما يضره من إجراءات قبل الإدانة، طالما أنَّ القانون منع ذلك، بل وضع العديد من التشريعات، التي تُشكّل ضمانة حقيقية لترسيخ مبادىء العدالة والمساواة أمام القانون للجميع.

والجدير بالذكر: أنَّ حظر الترقية يسري على جميع الترقيات، سواء أكانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار[1]، وإن كان البعض له رأي آخر بذلك، بحيث يقتصر منع الترقية على الترقية بالاختيار دون الأقدمية[2].

ونحن نؤيد هذا الاتجاه بسبب أهمية الترقية بالاختيار، خاصة للشرائح العليا من الوظيفة العامة. كما أنَّ مجرد إجراء التحقيق مع العامل لوحده، لا يُرتب هذا الأثر، لأنَّ هناك فرق واضح، ما بين مجرد إجراء التحقيق، وبين الإحالة إلى المحاكمة، التي تُعتبر صورة من صور التصرف بالتحقيق. كما قد يتم التحقيق دون اللجوء إلى وقف الموظف احتياطياً عن العمل، عندما يرى المحقق عدم الضرورة إلى ذلك[3].

وفي حالة تتابع المحاكمة التأديبية والجزائية[4]، فقد قال بعض الفقه، أنَّه لا يترتب على الإحالة الثانية، أي أثر في تأجيل الترقية، بعد أن رتبت الإحالة الأولى هذا

---

(1) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ط 1984، ص 115.

(2) د. عادل النجار: النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997، ص 223.

(3) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية بذلك، في الطعن رقم /471/ تاريخ 1993/9/11، س 33 ق.

(4) المقصود بتتابع المحاكمة: أن يتم النظر عن فعل واحد، نُظر إليه في مرحلتين من جانبين مختلفين، أي أن يُحاكم الشخص عن كل مسؤولية، على حدة بالتتابع.

الأثر. لأنه ليس من العدالة برأيهم أن يتحمل العامل هذا الأثر مرتين عن فعل واحد نُظر إليه بمرحلتين متتاليتين، من جانبين مختلفين[1]. أمّا البعض الآخر: فقد رأى أنَّ الأثر يترتب على كل محاكمة، لصراحة النص، ولا اجتهاد في مورد النص[2]. ونحن بدورنا: نؤيد الرأي الأول تماشياً مع العدالة والمنطق، والاكتفاء بإحالة واحدة ومساءلة وحيدة عن فعل واحد وبنفس الموضوع.

وإذا صدر قرار بالترقية خلال مدة الحظر، وكان الوضع يطال الموظف، فإنَّ قرار الترقية يُعتبر باطلاً، غير أنّه قد يتحصن بمُضي المدة[3]، كونه لا يرقى إلى درجة الانعدام.

وفي بعض التشريعات الوظيفية: فإنَّ المواد التي حظرت الترقية، أقرّت حجز الرتبة لمدة سنة، وهذا يعني أن تظل الرتبة شاغرة للمحظورة عليه، ولا يشغلها غيره خلال مدة السنة، تبدأ من تاريخ استحقاقها، لا من تاريخ بدء إحالة العامل إلى المحاكمة أو الوقف عن العمل[4]. وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى المطالبة، بأن يحدد القانون أجلاً معقولاً لحظر الترقية، خوف الإطالة. لأنَّ الإطالة تدفع إلى التراخي في البت بالقضية، وضياع معالمها والعبث بأدلتها.

أمّا البعض الآخر: فقد رأى إلغاء حظر الترقية، كأثر من آثار الوقف الاحتياطي عن العمل[5]، رغم اعتبار وقف الترقية لدى البعض، إجراء عادل ومتفق مع أصول الإدارة[6].

الفرع الثاني: الأسباب الداعية لحظر الترقية في التشريع المقارن:

---

(1) د. محمد عصفور: تأديب العاملين في القطاع العام، مرجع سابق، ص 203.
(2) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 417.
(3) انظر المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /1097/، تاريخ 1966/1/2، س 7 ق.
(4) د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 506.
- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 380.
- وانظر: د. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 322.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم /1097/ تاريخ 1966/1/2، س 7 ق.
(5) د. محمد وهيب السيد: حظر ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 386.
(6) د. رفعت المصيلحي محمد النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 327.

حظر الترقية كإجراء احتياطي للتأديب، يختلف عن وقف الترقية أو تأجيلها كعقوبة تأديبية أصلية، فالحظر كإجراء احتياطي – موضوع البحث لدينا – هو إجراء مؤقت يُقصد منه تعليق للترقية، يُعاصر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أو الجنائية، أو الوقف عن العمل، ويظل سارياً مدة الإحالة أو الوقف، إلى حين تسوية وضع العامل، وتسوية الترقية الموقوفة إثر ذلك. ولا يُعتبر هذا الإجراء من العقوبات التأديبية، بل هو إجراء احتياطي وقائي، يُعاصر الإجراءات التأديبية، على خلاف ما هو مُتبع بشأن عقوبة وقف الترقية، أو تأجيلها كعقاب تأديبي[1]. وهو أيضاً بخلاف حظر الترقية كعقوبة تبعية، والتي تُعتبر كأثر مترتب على عقوبة تأديبية أصلية، كما هو عليه في التشريع المصري، حيث تزداد مدّة الحظر تصاعدياً مع جسامة العقوبة الأصلية الموقعة[2].

ونحن في معرض الحديث عن الأسباب الداعية لحظر الترقية، لأسباب تأديبية، فإنَّ ما يعنينا، هو الحديث عن الأسباب التي تناولتها التشريعات الوظيفية، كأسباب داعية لحظر الترقية لدواعي تأديبية، كإجراء مؤقت، من الإجراءات الاحتياطية التي تنتهجها الإدارة، ريثما يتم النظر في المسألة التأديبية، التي تتم بعدها معالجة مسألة حظر الترقية، أو زوالها، لزوال الأسباب.

هذا ومن الرجوع إلى الأحكام والقواعد الناظمة لأسباب حظر الترقية في التشريعات الوظيفية، نرى تباين الأحكام وتميزها عن بعضها، لدى كل من فرنسا، وأمريكا، والدول العربية، حيث سنتحدث بشكل مختصر، عن طبيعة ومظاهر هذه الأحكام، وفقاً لطبيعة البنية الوظيفية لديها، وفقاً لما يلي:

أولاً: أسباب حظر الترقية في التشريع الفرنسي:

تُعتبر علاوة الترفيع الدورية في فرنسا، من الحقوق المرتبطة بالمرتب. وبموجب القانون الفرنسي الجديد، رقم /634/ تاريخ 13 يوليو 1983، والذي جاء متأثراً بالأفكار الحديثة للضمان الاجتماعي وحقوق الأسرة، فإنَّ العامل أثناء فترة وقفه احتياطياً (كفّ يده)، يتقاضى كامل مرتبه أثناء تلك الفترة. وهذا يعني إنَّ ترفيع العامل إذا حلَّ موعد استحقاقه: فلا تأثير لكفّ اليد على

---

(1) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 343.

(2) انظر المادة /85/ من القانون المصري رقم /47/ لعام 1978، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، الذي لا يُجيز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء تأديبي، إلاّ بعد مُضي مدّة محددة، أوجبها القانون بنص المادة الآنفة الذكر.

العلاوة الدورية للترفيع، أسوة بما هو مُتبّع بالمرتب، حيث يتقاضى العامل كامل مرتبه أثناء فترة وقفه احتياطياً عن العمل، ويُضاف إليه العلاوة الدورية للترفيع، كما لو كان يمارس أعباء وظيفته كاملةً[1].

غير أنَّه قد أجاز التشريع الفرنسي، تعليق الترقية، كأثر لوجود عقوبة تأديبية أصلية، الوارد في المادة /30/ من القانون رقم /59/ لعام 1959، وكأثر لهذه العقوبة التأديبية الأصلية[2]. ولا يعرف حظر الترقية الوجوبي كإجراء احتياطي، كما عرفتها بعض التشريعات الوظيفية الأخرى، في حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أو الجزائية، أو الوقف عن العمل[3]. وبذلك: نرى أن التشريع الفرنسي، لم يعرف حظر الترقية الوجوبي، في حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، أو الجزائية، أو الوقف عن العمل، كما هو الحال لدى غالبية التشريعات الوظيفية المعاصرة. كما أنَّ الإحالة إلى التحقيق الجنائي أو الإداري، لا تنال من ترقية العامل إذا أدركته الترقية اثناءها، وكذلك الأمر في حالة الوقف عن العمل. حيث أنَّ مخالفة ذلك في الترقية بالأقدمية، يُعتبر إجراءً إدارياً غير جائز. غير أنَّه في حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، رغم أن الإدارة غير مُلزمة بحظر الترقية، فهي تتمتع بسلطة تقديرية واسعة بوقف الترقية خلال مدة الإحالة، إذا رأت ذلك مناسباً[4]، وفقاً لجسامة الجرم، ووضع العامل. كما أنه لا يترتب على الوقف عن العمل – سيما الوقف الاحتياطي – وقف الترقية، أو الحرمان منها، في التشريع الوظيفي الفرنسي[5].

ثانياً: أسباب حظر الترقية في التشريع الأنكلوسكسوني:

---

(1) Auby: Droit de la function publique, 1963, P. 225.

(2) د. رمضان محمد بطيخ: نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية، ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبدالله وهبة، طبعة 1985، ص 205.

(3) كالتشريع المصري، وفقاً لنص المادة /87/ من قانون العاملين المدنيين رقم /47/ لعام 1978، بقولها: "لا تجوز ترقية عامل مُحال إلى المحاكمة التأديبية، أو المحاكمة الجنائية، أو موقوف عن العمل، في مدة الإحالة أو الوقف". وكذلك التشريع الليبي، وفق نص المادة /97/، من القانون رقم /55/ لعام 1976. وكذلك التشريع الوظيفي في دولة الإمارات العربية، في المادة /85/ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم /8/ لعام 1973، والمادة /68/ من القانون المذكور. وكذلك الحال بالنسبة للتشريع الوظيفي القطري، وفقاً لنص المادة /71/ من القانون رقم /9/ لعام 1967. الـ ... خ.

(4) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 361.

(5) Salon "S". OP. Cit. P. 229.

بنيــة طبيعــة التشــريع الأنكلوسكســوني للوظيفــة العامــة، تختلــف عنــه فــي النظــام الأوروبــي، ومنهــا التشــريع الفرنســي، وكــذلك التشــريع الــوظيفي فــي الــدول العربيــة المعاصــرة. فأوروبــا والــدول العربيــة، تعتمــد النظــام المُغلــق للوظيفــة العامــة، وتتبنــى نظــام الترقيــة الخــاص بالوظيفــة العامــة ذات البنيــة المُغلقــة، حيــث الأقدميــة، ومــن ثــم الاختيــار، مــن المبــادىء التــي يجــري علــى أساســها مفهــوم الترقيــة، علــى عكــس النظــام الأنكلوسكسوني، الذي يمثله النظام الوظيفي الأميركي[1].

فالنظــام الأميركــي للوظيفــة العامــة، لا يعــرف نظــام التعيــين والترقــي، وإنمــا تتبــع الدولــة مــا يُســمى بنظــام الجــدارة فــي تبــوء المركــز الــوظيفي[2]. وهــذا النظــام يعتمــد علــى الكفــاءة المُطلقــة فــي شــغل الوظيفــة العامــة، إذ تســتقطب الوظيفــة الشــاغرة أفضــل المتقــدمين جــدارة وخبــرة، بغــض النظــر عــن التــأثيرات الأخــرى. كمــا أن الاســتمرار فــي شــغل نفــس المكــان الــوظيفي، يتطلــب اســتمرارية الحفــاظ علــى كفــاءة وصــلاحية مــن أُســندت إليــه الوظيفــة، وهــذا النظــام يســود بســبب الفلســفة القانونيــة والفقهيــة التــي يســتند إليهــا، فهــو لا يعــرف نظــام الترقيــة لشــغل الوظــائف الأعلــى، حيــث أنَّ شــغل الوظــائف العليــا يــتم بــالتعيين مــن جديــد، لمــن هــو أجــدر، مــن داخــل الوظيفــة العامــة أو مــن خارجهــا، دون تمييــز. وبــذلك فــإنَّ حظــر الترقيــة لــدى المفهــوم الــوظيفي الأميركــي، غيــر وارد، لعــدم وجــود أحكــام خاصــة بالترقيــة أصــلاً، فــي النظــام المفتــوح للوظيفــة العامــة، الــذي ينتهجــه النظــام الأميركــي، علــى عكس ما هو مُتبع وفق النظام المُغلق للوظيفة العامة.

ثالثاً: أسباب حظر الترقية في التشريعات الوظيفية العربية:

لعــلّ أوضــح التشــريعات نصوصــاً، فيمــا يتعلــق بأســباب حظــر الترقيــة وأحكامهــا، فــي التشــريع العربــي، يتمثــل بالتشــريع الــوظيفي المصــري. حيــث ســنتحدث عــن ذلــك، ومــن ثــم الإشــارة إلــى بعــض الــدول العربيــة فيمــا قررتــه بشــأن هــذه المســألة، ومــن ثــم ســنتحدث عمّا ورد في التشريع السوري بشأن هذا الموضوع.

---

[1] للتوسع انظر: د. عبدالله طلبة: الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مرجع سابق، ص 69 وما بعدها.
[2] د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية، مرجع سابق، ص 51 وما بعدها.

أ- أسباب حظر الترقية في التشريع المصري[1]:

لقد حدد التشريع الوظيفي في مصر، أسباب حظر الترقية المتعلقة بالتأديب، وحصرها بحالات ثلاث، هي[2]: الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وحالة الإحالة إلى المحاكمة الجنائية، وحالة الوقف عن العمل. وإلى جانب ذلك فقد أُثير الجدل حول مدى سريان الحظر في حالة تتابع المحاكمة. فقد نصّت المادة /87/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم /47/ لسنة 1978، على ذلك بقولها: "لا تجوز ترقية عامل مُحال إلى المحاكمة التأديبية، أو المحاكمة الجنائية، أو موقوف عن العمل، في مدة الإحالة أو الوقف..."، وبنفس المعنى جاء نص المادة /90/ من قانون العاملين بالقطاع العام.

والإحالة إلى المحاكمة التأديبية، تُعد من أهم أسباب حظر الترقية المتعلق بإجراءات التأديب وأكثرها شيوعاً[3]. وحظر ترقية العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، يبدأ من تاريخ الإحالة، وينتهي بصدور الحكم التأديبي، هذا يعني: أنَّه يبقى الحظر طوال فترة المحاكمة التأديبية، حيث يتوجب على جهة الإدارة التابع إليها المُحال، أن تمتنع عن إدراج اسمه بقائمة الترقيات خلال مدة المحاكمة التأديبية، ولا تملك السلطة المُختصة بالترقية، صلاحية تقدير ملاءَمة الحظر وفقاً لجسامة الجرم المقترف، أو تقدير ظروف العامل المُحال، بل هي مُلزمة وفقاً لنص القانون بإعمال الحظر، وهذا ما قررته المادة /87/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رغم ما في هذا التفنيد من إجحاف بحق العامل.

---

(1) للتوسع انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 348 وما بعدها. وانظر أيضاً: د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 382 وما بعدها.

(2) لم يخرج المُشرّع عن هذه القاعدة باستثناء القانون الوظيفي الأول رقم /210/ لعام 1951، حيث حدد أسباب حظر الترقية المتعلقة بالتأديب بحالتين فقط، هما: حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وحالة الوقف عن العمل. ولم يتطرق القانون المذكور إلى حالة المحاكمة الجنائية، حيث تواترت التشريعات المصرية اللاحقة إلى ذكر الحالات الثلاث آنفة الذكر.

(3) بصدد ذلك انظر:
- د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 349.
- وفيّة العطيفي: ضمانات وحقوق المحامين، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.
- د. ثروت محجوب: دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1994، ص 631.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 230 وما بعدها.
- المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية، مرجع سابق، ص 181.

كما أنَّ مجرد الإحالة إلى المحاكمة الجنائية، يصبح العامل غير صالح للترقية، ويُطبّق عليه الحظر، إلى أن يتم البت في الاتهام المنسوب إليه. مع الإشارة إلى أنَّ قرار القضاء الصادر في المسائل الفرعية المتعلقة بالاختصاص، ليس له تأثير على مسألة حظر الترقية[1].

كما أن السلطة المختصة بتوقيع الحظر في حالة الإحالة الجنائية، تكون مُلزمة في توقيعه، وليس لها سلطة تقديرية في الملاءمة من عدمها. كما أن مبدأ الحظر يشمل جميع حالات الإحالة الجنائية، وفقاً لصريح النص. رُغم مخالفة هذا النهج لقواعد المنطق والعدالة.

أمّا حالة الوقف عن العمل: فقد رتّب الشارع حظر الترقية عليها بشكل عام، ودون تحديد لنوع الوقف[2]، وهذا يعني: أنها شاملة لجميع أنواع الوقف، كالوقف الاحتياطي، والوقف الجزائي بقوة القانون، أو الوقف لأي سبب آخر. هذا وقد تغيا الشارع من حظر ترقية العامل الموقوف عن العمل، إن أدركته الترقية، بسبب تعلق الوقف عن العمل بالتأديب، وما يُحيط الوقف من ريبة وشك في مدى استقامة العامل الموقوف، وصلاحيته في شغل الوظيفة، بحيث لا تستقيم معها ترقيته لما تحمله الترقية من معاني الثقة والتكريم[3]. ومن المآخذ على هذا النهج تعميم مفهوم الوقف، وعدم مراعاة الظروف التي جرى فيها ولأسبابها، فقد يحصل الوقف أحياناً لمجرد الشك أو لأسباب قاهرة يتوجب أخذها بعين الاعتبار.

وحظر ترقية العامل بسبب الوقف عن العمل يبدأ عادة بتاريخ صدور قرار الوقف، وينتهي بانتهائه، ما لم يعقبه إحالة إلى المحاكمة التأديبية، حيث يستمر حتى انتهاء هذه المحاكمة. ولا تملك السلطة الإدارية صاحبة الحق في توقيع حظر الترقية، أيَّة سلطة تقديرية في فرض الحظر، بل مُلزمة بذلك وفقاً لنص القانون.

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /154/ س 2 ق، جلسة 1958/5/10.

[2] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 385.
- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 167.
- د. رفعت المصيلحي النجار: إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 328 وما بعدها.

[3] د. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 334.

وهناك حالة: "تتابع المحاكمة التأديبية والجنائية"[1]، فعلى الرغم من أنَّ إجراءات كلتا المحاكمتين تختلفان وتستقلان عن بعضهما، فإنَّ توقيع عقوبة جنائية عن فعل مجرّم جنائياً، لا تحول دون محاكمته عن ذات الفعل تأديبياً، وتوقيع عقوبة تأديبية مناسبة عليه إذا لزم الأمر. وبالمقابل: محاسبة العامل جنائياً، عن ذات الفعل في حال ملاحقته تأديبياً[2]. وقد يحدث أن تتزامن إجراءات المحكمة الجنائية والمحكمة التأديبية معاً بآن واحد، عن نفس الفعل[3]. فما هو حكم حظر الترقية في مثل هذه الحالات؟!. وهل يُكتفى بإعمال حظر الترقية عن الإحالة إلى المحاكمة الأولى، أم يشمل كلتا المحاكمتين، بحيث يمتد إلى المحاكمة الثانية؟. أم أنَّ هناك عدّة آراء في الفقه المصري حول هذه المسألة[4]، رغم وضوح النص وصراحته أنَّ أيَّة إحالة تستوجب الحظر سواء أكانت تأديبية أم جنائية، إذا استوفت شروطها؟. أم أنَّه لا تجوز قاعدة الحظر لنفس الفعل سوى مرة واحدة، إعمالاً لقاعدة عدم جواز ملاحقة الفعل لأكثر من مرة، كما هو معمول به بالقواعد الجزائية؟!.

لا شك أن النص القانوني واضح في هذه المسألة، رغم رأي البعض بعدم عدالته، فهو يوجب الحظر لأيَّة حالة أوردها النص، بغض النظر عن أيَّة اعتبارات أخرى، وهذا يعني وجوب حظر الترقية كلما توافرت أسبابها، كما هو وارد بالنص، بحيث: لا يجوز الاجتهاد في مورد النص. كما أنه لو أراد المُشرّع تقدير هذه الحالة كما بررها بعض الفقه، لكان نص على ذلك صراحة. والمُشرّع لا يشوبه عامل الخجل والتردد في التشريع وأحكامه.

ب- أسباب حظر الترقية في اليمن:

لقد حظرت قوانين التوظف اليمنية المتعاقبة ترقية العاملين في المسائل المتعلقة بالتأديب، وجاءت أحكامها متشابهة مع أحكام القوانين المصرية. فقد أورد القانون اليمني الحالي

---

(1) للتوسع انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 353 وما بعدها.

(2) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 385 وما بعدها.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية، مرجع سابق، ص 329 وما بعدها.

(4) د. السيد محمد ابراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 275.

رقم /19/ لعام 1991، ولائحته التنفيذية[1]:أنه لا يجوز ترقية المُحال إلى المحاكمة التأديبية، أو الجنائية أو الموقوف عن العمل، في مدة الإحالة أو الوقف، فإذا ثبُت عدم إدانته، أو وقعت عليه عقوبة لفت النظر، أو الإنذار، أو الخصم، أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام: وجب عند الترقية، احتساب أقدميته في الوظيفة المُرقّى إليها، ويُمنح مرتبها، من التاريخ الذي كانت تتم فيه، لو لم يُحل إلى المحاكمة التأديبية، أو الجنائية؛ وبذلك نرى أن الحظر يتم بنص القانون، الذي يحدد ذلك.

جـ- أسباب حظر الترقية في التشريع السوري:

أخذت قوانين التوظف السورية بنظام تقارير الكفاية، كوسيلة لقياس مدى أداء العامل لعمله، وقياس كفايته في العمل عند النظر بترفيعه. ويُعتبر الترفيع أو العلاوة الدورية من الحقوق المتجددة للعاملين في سورية، وهي تُلحق بالراتب الشهري الذي يتقاضاه العامل مقابل القيام بالعمل. وتُقدم تقارير الكفاية في سورية مرة كل سنتين[2]، ويترتب عليها زيادة في أجره، بل هي الوسيلة الطبيعية لزيادة أجر العامل كلما تقدم بالسن[3]. كما نصت المادة /26/ من نفس القانون على شرط منح علاوة الترفيع: وجود العامل في الخدمة، أو ما في حكمها، مدة سنتين اعتباراً من تاريخ مباشرة العمل بعد التعيين، أو من تاريخ الترفيع السابق.

وإنَّ علاوة الترفيع تأخذ حكم الراتب، في الاستحقاق والحجب، حيث أن العامل الذي يستحق رواتبه فهو يستحق علاوة الترفيع[4]. فقد أقرّت المحكمة الإدارية العليا: أنَّ العامل المكفوف اليد، يستحق أجوره عن مدة كفّ يده، وتُعتبر هذه المدة داخلة في خدماته الفعلية، وذلك في حال ثبوت براءته، أو تقرير عدم مسؤوليته، أو منع

---

(1) محمد علي عيد سليمان: ترقية الموظف العام باليمن، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 1994، ص 170 وما بعدها.

(2) انظر المادة /24/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.
- وتُقدم تقارير الكفاية في كل من فرنسا ومصر، مرة كل سنة. انظر: محمد مرعي حسن: كفّ اليد في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 206.

(3) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ط 1973، ص 499.

(4) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، في الطعن رقم /21/ لعام 1976.

محاكمته، من الوجهة الجزائية. وتقرير براءته مسلكياً، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة، أو بعقوبة النقل التأديبي[1]. وقد استقر اجتهاد مجلس الدولة السوري، على اعتبار فترة كفّ اليد، من الخدمات المؤهلة للترفيع، طالما أنَّ العامل لازال مُستحقاً لرواتبه. وهذا يعني: أنَّ أسباب حظر الترقية في التشريع السوري، مرتبطة باستحقاق الراتب وعدمه. فهي مؤجلة طالما أنَّ العامل لا يستحق رواتبه، وعدم استحقاق الراتب، سبب من أسباب حظر الترقية.

هذا، بالرغم من خلو التشريعات الوظيفية السورية، من الإشارة إلى نصوص تحدد حالات الأسباب الداعية لحظر الترقية، كما هي عليه الحال في معظم التشريعات العربية، فإنَّ أحكام القضاء الإداري السوري قد أشارت إلى وجوب الحظر، ويستنتج ذلك من بعض أحكامه، حيث قالت: إنَّ الموظف الذي يُعاقب بغير الطرد أو العزل، يستحق الترفيع عن فترة كفّ اليد أسوة بزملائه[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 1995/146/177، مع 1995 م 127، ص 587.

[2] د. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 283.

- انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /37/ جلسة 1979/2/26. وحكمها رقم /38/، جلسة 1979/2/26.

المبحث الثالث:

حظر قبول الاستقالة

دأبت التشريعات الحديثة إلى ترسيخ مبدأ حرية الإنسان في اختيار العمل الذي يناسبه ويؤديه، وعدم جواز فرض عمل معيّن عليه جبراً ضد إرادته[1]. وهذا المبدأ: قد جعل الاستقالة من العمل حقاً مشروعاً للعامل، يمارسه عندما يشاء، حيث تُعد الاستقالة، إحدى حالات إنهاء خدمة العامل، وقطع علاقته الوظيفية بالعمل، وما يترتب عليها من آثار[2]. غير أنَّ حق العامل بالاستقالة، ليس مطلقاً، بل ترد عليه بعض القيود والتحفظات القانونية، التي تمليها مصلحة العمل، وضرورة سير المرافق العامة باضطراد وانتظام[3]. وهذه القيود والتحفظات، تحدّ من حرية العامل وحقه بالاستقالة، وترك العمل في الوقت الذي يرغبه. حيث اعتبر المُشرّع في بعض التشريعات الوظيفية، أنَّ حالات ترك العمل دون موافقة يُشكّل جرماً قانونياً، يستوجب المعاقبة الجزائية عليه[4].

---

(1) د. محمد ميرغني خيري: المبادىء العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 253 وما بعدها.

(2) د. سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 736.

(3) د. محمد علي عمارة: النظام القانوني للمرافق العامة في قطاع غزة، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة عين شمس، 1991، ص 215.

- وانظر أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 964، س 25 ق، جلسة 1985/11/23.

(4) على سبيل المثال: لاعتبار ترك العمل قبل الموافقة عليه، جرماً جزائياً، انظر المادة /364/ مكرر من قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /148/ لعام 1949.

وحظـر قبـول الاسـتقالة، المُطبّـق علـى العامـل المُحـال إلـى المحاكمـة التأديبيـة، يُعـد أحـد الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، الـذي تأخـذ بـه معظـم التشـريعات الوظيفيـة المعاصـرة. ذلـك أنَّ هـذا الحظـر، يـرتبط وجـوداً وعـدماً مـع أهـم مرحلـة فـي التأديـب، ألا وهـي مرحلـة الإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة، تلـك المرحلـة التـي يكـون فيهـا العامـل موضـع ريبـة وشـك، تسـتوجب التحـوُّط مـن تمكينـه الإفـلات مـن المسـاءلة التأديبيـة، باسـتعماله حـق الاسـتقالة، ومحاولـة التهـرب مـن العقـاب المسـلكي، بحيـث يكـون بـذلك، فـي وضـع أفضـل من قرينه، الذي يتعرض للمساءلة المسلكية حتى نهايتها[1].

ولقـد قـام المُشـرّع الـوظيفي بتنظـيم أحكـام الاسـتقالة، وتحديـد ضـوابطها وإجراءاتهـا، فقـد حـدد كيفيـة التقـدم بهـا، والبـت فيهـا، وتحديـد شـروط قبولهـا، وأسـباب حظرهـا، والآثـار المترتبـة عليهـا، بقصـد الموازنـة بـين حـق العامـل المشـروع المتعلـق بهـا، وتـأمين حسـن سير المرافق العامة، ومراعاة الصالح العام عند البت فيها.

هـذا وسـنقوم فـي معـرض دراسـتنا لهـذا المبحـث بتقسـيمه إلـى ثلاثـة مطالـب رئيسـية وفق الآتي:

المطلـب الأول: ماهيـة الاسـتقالة بشـكل عـام. المفهـوم، والأنـواع ومـن ثـم الشـروط اللازمة لاعتبارها صحيحة.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني للاستقالة وحظرها في التشريع المقارن.

المطلب الثالث: الاستقالة وأحكامها في التشريع والاجتهاد القضائي السوري المعاصر.

وأخيـراً: يجـري الحـديث فـي هـذا المبحـث، عمّـا توصـلنا إليـه مـن ملاحظـات وتحلـيلات، توضح لنا أهم المقترحات التي سنُقدمها بهذا الشأن.

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية في التأديب، مرجع سابق، ص 376.

المطلب الأول:

ماهية الاستقالة (مفهومها، أنواعها، شروطها)

تحديد ماهية الاستقالة، يتطلب منّا الحديث عن عدّة جوانب هامة تتعلق بهذا المصطلح. ولعلَّ أكثر هذه الجوانب أهمية: يكمن في الحديث عن مفهوم الاستقالة بشكل عام، وتحديد معنى وتعريف هذا المصطلح، ومن ثم تحديد أنواع هذا المصطلح، حيث أنَّ الاستقالة عدّة أنواع. فهي تظهر للواقع إمّا بشكل صريح واضح، عندما يُعبّر العامل عنها بشكل كتابي، معبراً عن إرادته التخلي عن مهمته الوظيفية، ويطلب من إدارته الموافقة على قبولها. وإمّا تكون بشكل ضمني، عندما يترك العامل عمله بصورة غير قانونية، دون موافقة إدارته على تركه العمل، وهو ما يُسمى بالاستقالة الحكمية، أو الضمنية. وقد يلجأ عدّة أشخاص مجتمعين على تقديم استقالتهم بشكل جماعي، احتجاجاً على تصرف الإدارة، لسبب ما!. كما يتوجب أيضاً الحديث عن شروط الاستقالة بشكلها الصريح، لكي تكون صحيحة، ويمكن للإدارة النظر فيها، ومن ثم قبولها، أو رفضها. كون البت في أمرها أمر جوازي، من صلاحية الإدارة البت فيه. وأمام ذلك: يتوجب علينا تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع رئيسية، نتحدث في الأول منها عن: مفهوم الاستقالة والتنظيم القانوني لها. لنتحدث في الثاني منها عن: أنواع الاستقالة، سيما الاستقالة الصريحة، ومن ثم الضمنية، مع الحديث عن الاستقالة الجماعية. لنتحدث في الفرع الأخير عن: شروط تقديم الاستقالة الصريحة، وفق ما حدده بعض الفقه تبعاً لآرائهم المتقاربة بهذا الشأن.

الفرع الأول: مفهوم الاستقالة وتعريفها:

الاستقالة كحق من الحقوق الأساسية للعاملين بالدولة، عمد المُشرّع الوظيفي في معظم دول العالم على تنظيم أحكامها، ووضع الضوابط لممارستها. وقد تباينت الأحكام والضوابط تبعاً لكل تشريع وظيفي. وهذا ما يستتبع منّا: بيان ما جاء بصدد المفهوم وتعريفه، ومن ثم الحديث عن التنظيم التشريعي للاستقالة، لبيان تلك الأحكام وأثرها، على تطبيق مفهوم الاستقالة، وفق الآتي:

أولاً: مفهوم الاستقالة:

الاستقالة من العمل، وسيلة اختيارية، وحق من حقوق العامل أثناء العمل، تخوّله إنهاء علاقته بالوظيفة التي يشغلها، وبها يتمكن للعامل من التعبير عن رغبته الصريحة أو الضمنية، في قطع علاقته بالعمل. وهي تصرف يصدر من قِبل العامل بالدولة، اعتبرها المُشرّع حق من الحقوق المقررة له، ولا يحدّ من استعمالها، سوى مراعاة مصلحة المرفق العام الذي يعمل لديه، وإمكانية استمراره باضطراد وانتظام. وهذا يستوجب منّا، تحديد معنى الاستقالة: أي تعريفها، كما أوردها الفقه، كون التشريع قلما تحدث عنها. حيث سنعرض لما أورده الفقهاء بشأن ذلك، لنصل إلى مفهوم واضح المعنى، قبل الحديث عن التنظيم القانوني لها في التشريع المعاصر.

ثانياً: تعريف الاسقالة:

المُشرّع الوظيفي في معظم التشريعات المعاصرة، لم يتطرق إلى وضع تعريف محدد لمفهوم الاستقالة، وترك أمر ذلك إلى رأي الفقهاء، واكتفى في إدراجها ضمن حالات إنهاء الخدمة، وبيَّن أحوالها، وأحكامها، وآثارها الناتجة عنها. واستثناءً من ذلك جاء المُشرّع السوري ووضع تعريفاً مجزوءاً مختصراً للاستقالة، حيث قال[1]: "الاستقالة هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه، بإعفائه من الخدمة". والمقصود هنا: الإعفاء الدائم وليس الإعفاء المؤقت، غير أنَّ التعريف جاء قاصراً ومجزوءاً، ويحتوي على

[1] انظر بصدد ذلك، إلى ما ورد بنص الفقرة /آ/ من المادة /133/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004.

بعض الملاحظات. فهو لم يتطرق إلى مسألة قبول الإدارة للطلب، لأن الإدارة بعد تقديم الطلب إليها، فهي في الخيار بين قبول الطلب أو رفضه. وبذلك لا تكون الاستقالة صالحة وكاملة بمجرد تقديم الطلب!، ولا تكون الاستقالة قائمة من الناحية القانونية.

كما أنَّ التعريف لا يشمل الاستقالة الحكمية أو الضمنية التي تعتبر العامل بحكم المستقيل، وبقي التعريف قاصراً على الاستقالة الصريحة التي يُقدمها العامل كتابة دون غيرها. وأمام ذلك: يكون تعريف القانون السوري للاستقالة: مجزوءاً وناقصاً.

أمّا الفقه: فقد أورد للاستقالة تعريفات غنية وكثيرة، ومنها[1]: "الاستقالة هي: رغبة الموظف في أن يترك العمل نهائياً، وليس بصفة مؤقتة". وقال عنها البعض الآخر، هي[2]: "رغبة الموظف في إنهاء حياته الوظيفية، بإرادته، قبل بلوغ سن التقاعد. وهي من الأسباب التي تؤدي إلى انقطاع علاقة الموظف بالإدارة". كما عرّفها آخر وبشكل أكثر وضوحاً، بقوله[3]: "تعني استقالة العامل: انفصام العلاقة الوظيفية التي كان يرتبط بها العامل مع الإدارة بعمل إداري من جانبه، صادف قبولاً من جانب الإدارة".

كما ورد تعريف الاستقالة في مجال آخر[4]: "الاستقالة: هي إنهاء خدمة الموظف بناءً على طلبه، أو لاتخاذه موقفاً معيناً، يعدّه القانون بمنزلة طلب استقالة". بينما ورد لها تعريف بصيغة أخرى[5]: "الاستقالة هي: أن يعلن العامل بإرادته الحرة، الخالية من العيوب، والمدونة بشكل مكتوب، عن رغبته بقطع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة التي يعمل فيها".

---

(1) د. محمد ميرغني خيري: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 253.
(2) د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 508.
(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، ج 3، مرجع سابق، ص 244.
(4) د. عبدالله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، جامعة دمشق، 2004-2005، ص 161.
(5) د. محمد الحسين، ود. مهند نوح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 129.

ومنهم من قال عنها[1]: "رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل بلوغ السن القانونية، لسبب من الأسباب". وهناك رأي آخر في تعريفها حيث يقول[2]: "الاستقالة هي ترك الموظف الخدمة بإرادته"، بينما اعتبرها آخر[3]: "الخروج من الخدمة بناءً على مبادرة من العامل".

أمّا في الفقه الفرنسي: فقد عُرّفت الاستقالة بأنها[4]: "عمل من جانب واحد هو الموظف، يتضمن شرط واقف: هو موافقة الإدارة". وهناك رأي في الفقه الفرنسي يقول بأنها[5]: "عمل يُعبّر بموجبه الموظف عن قصده في أن يترك نهائياً عمله".

وفي المحصلة، نرى في تعليقنا على معظم التعريفات السالفة الذكر، أنَّ معظمها أغفل حقائق لا يجوز تجاهلها، فيما يتعلق بتعريف الاستقالة بشكل عام، وإنَّ مجمل التعريفات السابقة لم تلحظ في نصوصها حالة الاستقالة الافتراضية، أو ما يُسمى بالحكمية، إضافة إلى بعض القصور في مضمون التعاريف المعتمدة. وأمام ذلك، يمكننا وضع التعريف التالي للاستقالة كمفهوم عام شامل لكل أنواع الاستقالة، كما يلي: "الاستقالة كمفهوم عام، هي أن يُعلن العامل بإرادته الحرة وبشكل مكتوب، عن رغبته بإنهاء العلاقة الوظيفية، بينه وبين الإدارة التي يتبع لها، بشرط قبول الإدارة صراحة لها، ومثلها الحالة التي يُعد فيها العامل مُستقيلاً بحكم القانون، لاتخاذه مواقف أدت إلى غيابه بصورة غير مبررة".

وبهذا التعريف الشامل لمفهوم الاستقالة، نكون قد جعلنا التعريف المقترح، يشمل جميع أنواع الاستقالة، أي الاستقالة الصريحة، والاستقالة الضمنية، بنفس التعريف.

الفرع الثاني: أنواع وأشكال الاستقالة:

---

(1) د. سليمان الطماوي: مبادىء القانون الإداري، مرجع سابق، ص 527.

(2) د. حنا ابراهيم ندة: القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع الأميرية، ط 1972، ص 197.

(3) د. زكي محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة، والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 57.

(4) Biquamal "Marcel", OP. Cit. P. 277.

(5) Missum Shik "Fonctionaire puiblique', P. 145.

عندما ينوي العامل بالدولة، ترك عمله الوظيفي، قد يأخذ ذلك أشكالاً مختلفة، حسب ظروف وطريقة ترك العمل. فقد يكون ترك العمل بشكل نظامي طبيعي، بعد تقديم العامل طلباً خطياً، ونيله موافقة الإدارة عليه. حيث يقدم العامل إلى إدارته طلباً خطياً حسب الأصول المرعية، يُعبّر بموجبه – بشكل صريح – عن رغبته بترك العمل لأسباب خاصة به، وبعد ذلك: تأتي الموافقة من الإدارة على قبول الطلب، وهذا ما يُدعى بالاستقالة الصريحة. وقد تكون استقالة العامل ضمنية أو حكمية، عندما يلجأ العامل إلى ترك العمل دون موافقة إدارته على ترك العمل، أو لم يلتحق العامل بعمله دون مبرر قانوني تقبل به الإدارة، أو عند التحاقه بخدمة جهة أجنبية دون إذن يُجيز له ذلك. وهو ما يُطلق عليه: الاستقالة الحكمية أو الضمنية[1].

وهناك شكل آخر للاستقالة، رغم ندرة تطبيقه ويتمثل: بالاستقالة الجماعية!، ويحصل ذلك الشكل من الاستقالة الغريبة الأطوار!، عندما يلجأ أكثر من عامل وبوقت واحد، على تقديم طلب الاستقالة، أو القيام بترك العمل بشكل جماعي، دون موافقة من الرؤساء. حيث لا تعترف معظم التشريعات الوظيفية بالاستقالة الجماعية، بل البعض منها يعتبرها نوعاً من الإضراب[2]، والبعض الآخر، قد أوجب لمثل هذا الشكل الغريب من الاستقالة، عقوبة جزائية، لكونها بنظرهم تشكل جرماً جزائياً، يمسّ الوظيفة العامة ويعرقل عملها الاجتماعي، وسير المرفق العام.

هذا، وفي معرض حديثنا عن أنواع الاستقالة، فإننا سنتحدث أولاً: عن ما يُسمى الاستقالة الصريحة أو الكتابية بناءً على الطلب. لنتحدث بعد ذلك عن الاستقالة الضمنية، أو ما يُطلق عليه الاستقالة الحكمية، أو الافتراضية، أو ما يُسمى بالتشريع السوري (المعتبر بحكم المستقيل)، لنتحدث بعد ذلك عن مصطلح الاستقالة الجماعية.

أولاً: الاستقالة الصريحة:

---

[1] في التشريع السوري يُطلق على هذا الشكل من أشكال الاستقالة تسمية: "المعتبر بحكم المستقيل". انظر بصدد ذلك: نص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

[2] وهذا ما سنتحدث عنه ويتم توضيحه بحينه، حين الحديث لاحقاً عن الاستقالة الجماعية.

ويُطلق على هذا النوع تسمية: الاستقالة بناءً على الطلب وبموافقة السلطة الإدارية. وتتطلب هذه الحالة، ضرورة تقديم طلب خطي، يطلب فيها مُقدّم الطلب من إدارته الموافقة على إعفائه من الخدمة، ويُسجل الطلب عادة في ديوان الجهة الإدارية التي يتبع لها العامل، ويعلَّق قبول الاستقالة على إجراءات محددة، يتوجب فيها على كل من الإدارة أو الموظف التقيد بها، ومن أهمها[1]:

– انتظار صدور القرار الإداري اللازم بقبول الاستقالة. وبذلك يُقيّد الانفكاك من الوظيفة، على صدور القرار اللازم بالموافقة من السلطة المُختصة، مع ضرورة تبلغه أصولاً[2].

– منح السلطة المُختصة بقبول الاستقالة: سلطة تقديرية مطلقة في قبول أو رفض الاستقالة، تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة، والظروف التي أدت بالموظف إلى تقديم الطلب.

– منح مدة محددة للبت بالطلب، يتوجب على الإدارة التقيّد بها وعدم تجاوزها، وحق العامل بالدولة بالرجوع عن الاستقالة ضمن هذه المدة، طالما أنَّ الإدارة لم تبت بالطلب بالموافقة[3]، وفي حال صدور قرار بقبول الاستقالة بعد رجوع العامل عنها، ضمن المدة: يجعل القرار معدوماً لافتقاره إلى السبب[4].

– صدور صك صحيح بقبول الاستقالة، يجعل الرابطة الوظيفية للعامل منفصمة[5]، ويعتبره خارج العمل الوظيفي.

– فقدان الموظف امتيازات الوظيفة العامة بعد الانفكاك وتركه العمل.

---

[1] معظم هذه القواعد والأحكام الواردة آنفاً وتباعاً، يتقيد بها التشريع السوري النافذ وأحكامه التفسيرية الصادرة عن مجلس الدولة وقضائه الإداري، سيما المادة 133-134 من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

[2] إنَّ قبول طلب الاستقالة مع بقاء العامل على رأس عمله لعدم تبليغه قرار الموافقة على الاستقالة، وعدم انفكاكه وتبرئة ذمته، ومن ثم صدور قرار لاحق من الإدارة باعتباره مستقيلاً، يوجب اعتبار العامل قائماً على رأس عمله، وله الحق بصرف كامل استحقاقاته.
انظر بصدد ذلك: قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 2/192 في الطعن رقم /3556/ لعام 2003.

[3] انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا: رقم 2/167 في الطعن رقم /1707/ لعام 2003.

[4] قرار المحكمة الإدارية العليا، 2381/1140 لعام 1991 م 39، ص 212.

[5] رأي مجلس الدولة، رقم /139/ لعام 1978.

– انقطاع العامل عن عمله قبل صدور الصك اللازم بقبولها، يعرّضه للمساءلة الجزائية بالحبس، إضافة إلى الغرامة المالية، وفق ما تقرره الأنظمة النافذة[1]، شرط أن تقوم الإدارة بتحريك الدعوى العامة بحق المخالف، وصدور حكم جزائي بالإدانة[2].

– إذا تقرر حظر قبول الاستقالة نتيجة للوقف الاحتياطي، يتحتم على الإدارة عدم قبول طلب الاستقالة، وفقاً لما تقتضيه الأصول النافذة في التشريع.

– إذا اعتبرت الاستقالة مُحققة بشكل نهائي: يؤدي ذلك إلى قطع علاقة العامل الوظيفية، ويؤدي أيضاً إلى عدم خضوعه لأحكام المساءلة المسلكية، ويصبح خارج نطاق التأديب.

أمّا موقف المُشرّع المصري من الاستقالة الصريحة، فإن نظرته إليها تقوم على أنَّ الاستقالة حق للعامل بالدولة، وله ملء الحرية بتقديمها للجهة المختصة، ولكن هذا الحق يُقيّده واجب استمرار سير المرفق العام بانتظام واضطراد. كما قرر المُشرّع المصري أنَّ مجرد تقديم الاستقالة لا ينهي الرابطة الوظيفية للعامل، ولا ينهي علاقة العامل بالدولة، وأوجب على العامل الاستمرار في العمل ريثما تخطره الإدارة بقبول طلب استقالته، تحت طائلة تعرّض الموظف المخالف لعدد من أنواع المسؤوليات المترتبة على عدم التقيد بذلك.

كما أقرّ المُشرّع المصري حق الإدارة بقبول الاستقالة أو رفضها. وأُعطيت الإدارة بصدد ذلك، سلطة تقديرية واسعة تحكمها مصلحة المرفق العام وضرورة استمرار عمله، وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة. ورغم أنَّ قبول الاستقالة أو عدمه، تتخصص به السلطة الإدارية التي يتبع إليها العامل، فإنَّ المُشرّع المصري قد قيّد سلطة الإدارة بهذا الشأن في حالتين[3]:

---

[1] انظر بصدد ذلك: نص المادة /364/ مكرر من قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /148/ لعام 1949.

[2] انظر قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 1966/48/30 مع 1966 م 65، ص 148، مجموعة المهايني، رقم 8668 + 8383/ ج 3.

[3] د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 387-391.

- د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري – قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 508-510.

آ- الحالة الأولى: إذا أُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، فلا تُقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل، أو الإحالة إلى المعاش[1]. وهذه الحالة: توجب وجود فرضيتين[2]. الفرضية الأولى أن يُقدم العامل استقالته بعد إحالته إلى المحاكمة التأديبية تجنباً لإدانته، وفي هذه الفرضية، لا تملك الإدارة قبول الاستقالة لصراحة النص. أمّا الفرضية الثانية فتتلخص بأن يقدم العامل استقالته قبل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وقبل أن تبت فيها الإدارة، وهنا يسري ذات الحكم على موضوع قبول الاستقالة، نظراً لوحدة العلّة في الافتراضين، مع أنَّ بعض الفقه لا يوافق على هذا الرأي، تمسكاً بحرفية النص، الذي يوجب شرط الإحالة إلى المحاكمة المسلكية لرفض القبول.

كما أن حالة المحاكمة الجنائية لا تستوجب عدم قبول الاستقالة، رغم الإحالة إلى المحكمة الجزائية، من منطلق عدم قبول القياس، لاختلاف طبيعة المحاكمة التأديبية عن المحاكمة الجزائية[3]. ولكن طالما أنَّ السلطة الإدارية تترخص في قبول الاستقالة أو عدم الموافقة عليها، وفقاً للمصلحة العامة، قد ترى من اللازم إرجاء قبول الاستقالة، إذا كان الاتهام الجزائي يتعلق بجريمة من الجرائم التي لها أثرها على وضع العامل الوظيفي[4].

ب- الحالة الثانية:

وتتعلق بالقواعد لخاصة بحالة الاستقالة الضمنية[5]، وهذه الأحكام تعتبر أنَّ العامل مُقدماً استقالته في حالات محددة على سبيل الحصر[6].

وعادة تنص القوانين الوظيفية على أنه في حالة إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية، فلا تُقبل استقالته إلاّ بعد الحكم في الدعوى، بغير عقوبة الفصل، أو الإحالة إلى المعاش. وهناك

---

(1) انظر المادة 4/9 من القانون المصري رقم /47/ لعام 1978، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، والمادة /99/ من القانون المصري رقم /48/ لعام 1978، الخاص بالعاملين بالقطاع العام.
وانظر أيضاً: د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين، مرجع سابق، ص 151.

(2) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 387.

(3) فتوى مجلس الدولة المصري رقم /5890/، الصادرة في 1965/9/19، ملف 7-6/1، مُشار إلى هذه الفتوى في مؤلف الأستاذين: عبد الحليم مرسي ومصطفى الاسحاقي: التطبيق العملي لنظام العاملين المدنيين بالدولة. طبعة 1966، ص 565.

(4) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 388.

(5) القواعد الخاصة بحالة الاستقالة الضمنية، منصوص عنها في المادة /98/ من القانون رقم /47/ لعام 1978، المتضمن أحكام العاملين المدنيين بالدولة في مصر.

(6) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 388.

نصوص أخرى في قوانين أخرى، تنص على أن العامل عندما يكون موضع تحقيق، أو محاكمة مسلكية، أو جزائية، فلا يجوز النظر في طلب استقالته، إلاّ بعد صدور الحكم.

ومن خلال مثل هذه النصوص، يتبيَّن لنا أن تقديم طلب الاستقالة، لا يحول دون مساءلة العامل مسلكياً، بل ويُحظر قبول الاستقالة لدى العديد من التشريعات إذا أُحيل العامل إلى المحاكمة، ويبقى ذلك الحظر حتى البت بالموضوع التأديبي بغير الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

وهناك بعض التشريعات – واستثناءً من مبدأ حظر الاستقالة بعد إحالة العامل للملاحقة المسلكية – تُجيز للعامل الاستقالة، بقصد انقضاء الدعوى التأديبية، ويتم ذلك لبعض فئات الوظيفة العامة. كما هو الحال بالنسبة للقضاة، وأعضاء النيابة العامة في مصر[1]. وعادة ما يتم ذلك قبل الإحالة إلى المحكمة المسلكية، وأحياناً أخرى إذا كان السير بإجراءات الدعوى التأديبية، يمس بكرامة الوظيفة، أو بالنزاهة، أو بالشرف والأخلاق العامة والسمعة، فتلجأ السلطة التأديبية المُختصة بالإحالة للمحاكمة المسلكية، إلى اقتراح الفصل من الوظيفة بغير الطريق التأديبي، ليكون بديلاً عن إتمام إجراءات التأديب[2]، وانقضاء الدعوى التأديبية نتيجة الاستقالة. غير أنَّ الانفصال عن العمل، لا يؤثر على المسؤولية الجزائية، أو المدنية الناشئة عن الواقعة[3]، ويبقى أثره مقتصراً على الناحية المسلكية فحسب، أمّا المسؤولية الجزائية والمدنية، فتبقى تلاحق العامل إلى خارج الوظيفة.

ويعلل البعض أنَّ غاية وعلّة ذلك النهج الذي يبغي الاستثناء من حظر الاستقالة هي: المحافظة على كرامة الهيئات الوظيفية والعاملين فيها[4]، وفيه حماية لسمعة المتهم وشرف الوظيفة، وليس لديه إجبار وظلم لمن أُجيز له، لأنه سوف يقرر بملء إرادته، من خلال موازنته بين تقديم الاستقالة، وتحريك إجراءات التأديب ضدّه[5].

---

(1) انظر بصدد ذلك: د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للوظف العام، مرجع سابق، ص 310. حيث قررت المادة /104/ من قانون السلطة القضائية بمصر رقم /46/ لعام 1972، وكذلك المادة /117/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972. ذلك النهج بشكل واضح صريح.
- وانظر أيضاً: د. محمد جودت الملط: المساءلة المسلكية في التأديب، مرجع سابق، ص 249.

(2) مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 342.

(3) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 250.

(4) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 151-152.

(5) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 646.

وهو بلا شك سوف يفضّل تقديم استقالته، إذا كان جرمه فيه نوعاً من الإخلال بالشرف والأمانة والاعتبار، مما يجنّبه التشهير والإحراج، وبالتالي يحافظ على كرامته، واعتبار مكان عمله، وسمعته المعتبرة.

والاستقالة لدى الجانب المصري عمل إرادي، وحق يمارسه العامل متى شاء، وهذا الحق له صفة دستورية، كونه وفقاً للعديد من الدساتير لا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين، إلاّ بمقتضى القانون، ولأداء خدمة عامة، وبمقابل[1]. إلاّ أنَّ استعمال حق الاستقالة، لا يمكن أن يكون طليقاً من كل القيود، حيث أنَّ استعماله يكون مرهوناً بإطار المصلحة العامة للوظيفة، وهذا ما دعا المُشرّع إلى تقييد قبول الاستقالة في حالة الإحالة إلى المحاكمة المسلكية، منعاً من تمكين الموظف المتهم من التحلل من مسؤوليات أعماله الخاطئة، وبالتالي الإفلات من العقاب المسلكي، بعد تقديم الاستقالة، حيث يمتنع بقبولها، مواصلة الدعوى التأديبية، لفقدان العامل صفة الموظف العام، بعد قبول استقالته. ويبقى حق الموظف في تقديم استقالته مرهوناً بالبت بالدعوى المسلكية، على أن يعود له الحق بتقديمها، وإمكانية الإدارة بقبولها بعد البت بالدعوى التأديبية، بشرط أن يكون البت بالدعوى التأديبية بدون حالة الفصل أو الإحالة إلى المعاش، لكي لا تزول عنه الصفة الوظيفية، التي تُجيز ملاحقته مسلكياً[2]. وبعدها تعود للإدارة سلطة تقدير قبول الاستقالة أو عدمها وفقاً لسلطتها التقديرية المقررة قانوناً.

ولدى الجانب المصري هناك نوعين من الاستقالة: النوع الأول هو الاستقالة الضمنية التي يفرضها القانون (المُشرّع)، وتكون عندما يوجد الموظف خارج الخدمة دون موافقة قانونية، أو عندما يكون بمواقف غير مبررة من قبل الإدارة. أمّا النوع الآخر فيكون عندما يتقدم العامل بطلب خطي يُعبر فيه عن رغبته بترك العمل، وينال موافقة رؤسائه عليه. وفي كل الأحوال: يتوجب على العامل عدم ترك العمل بل

---

[1] انظر نص المادة /13/ من الدستور المصري الصادر عام 1971 الذي لا يُجيز فرض العمل على المواطنين جبراً. مع الإشارة إلى أنَّ الدستور السوري لعام 2012، قد خلا من نص مشابه في نصوصه، يمنع فرض عمل ما جبراً على المواطنين، كما هو في الدستور المصري.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم حليفة: الموسوعة الإدارية، ج 3، ص 245.

الاستمرار به، ريثما يتم قبول الاستقالة الكتابية، حفاظاً على استمرارية سير المرفق العام بانتظام واضطراد. ولهذا، لا يُعتبر العامل مستقيلاً بمجرد تقديم طلب الاستقالة، وإنّما بعد الموافقة عليها من قِبل الإدارة. كما ويتوجب على الإدارة البت بالطلب، خلال مدة حددها المُشرّع، وفي حال تخطي البت الزمن المحدد، وعدم صدور الموافقة، تُعتبر الاستقالة مقبولة ضمنياً، ما لم يكن العامل مُحالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية.

أمّا في حالة إحالة الموظف إلى التحقيق المسلكي فقط، فقد درجت بعض التشريعات على منع قبول استقالته، قبل البت بالمحاكمة بشكل نهائي[1]. ما لم تقضِ المحاكمة المسلكية بالفصل، أو الإحالة على المعاش. والغرض من عدم قبول الاستقالة، هو: منع الموظف المتهم من التحايل على العقوبة، بالهروب منها عن طريق ممارسة حقه الاختياري في إنهاء خدمته، وقطع علاقته بالوظيفة، عن طريق الاستقالة[2] عند قبولها.

والجدير بالذكر: أنَّ الإدارة في حالة قبولها الاستقالة في فترة الحظر، فلا يترتب أي أثر قانوني عليها، ويُعتبر قرار قبولها معدوماً ولا قيمة له بالنسبة لاستمرار المحاكمة، لما ينطوي على القرار من مخالفة دستورية تتعلق بفصل السلطات، وسلب ولاية المحكمة بالمساءلة[3]، إذا قُبلت الاستقالة، قبل إجراء المحاكمة واكتمالها.

وبنظر الجانب المصري أنَّ حظر قبول الاستقالة هو استثناء على النص العام، ولذلك فإنه لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، ويقتصر نطاق الحظر على ما ورد عليه النص حصراً، وبذلك فلا يجوز الحظر في حالة إحالة العامل للتحقيق وقبل الإحالة إلى المحاكمة المسلكية، ولو كان احتمال إحالته للمحاكمة المسلكية مرجحاً.

---

(1) هناك من يرى قصر حظر قبول الاستقالة على الإحالة على المحاكمة وليس التحقيق. انظر بصدد ذلك: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 105.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية، مرجع سابق، ص 330.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 105.
- د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، مرجع سابق، ص 76.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /582/ تاريخ 1984/6/23 س 29 ق.
- تعامل مجالس التأديب كالمحاكم المسلكية في مجال الإحالة إليها، وحظر الاستقالة، بمجرد الإحالة للمحاكمة. انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 110-111. ويُشترط أن تكون قرارات مجلس التأديب لا تخضع أحكامها لتصديق سلطة عليا. انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /1039/ س 28 ق جلسة 1983/5/7.

وعلّة ذلك: منعاً من تعنت الإدارة إذا رغبت في التسويف وإطالة التحقيق، وخاصة عندما تعلم الإدارة بعدم صحة ما نُسب للعامل، طالما أنها تملك سلطة إنهاء التحقيق وفق إرادتها، الأمر الذي يؤدي إلى الضرر بالعامل وإضاعة فرصته بالاستفادة من الاستقالة، في مجالات جديدة أخرى من العمل، سواء أكان ذلك داخل البلاد أم خارجه[1].

ثانياً: الاستقالة الحكمية (الضمنية):

يُعتبر العامل في بعض الحالات بحكم المستقيل، أو ما يُسمى بالتشريع المصري: "الاستقالة الضمنية". وتتم هذه الاستقالة: عند ترك العامل بالدولة، الدوام في عمله بدون مبرر، أو لأسباب قاهرة أجبرته على ترك العمل.

ومتى اعتُبرت الاستقالة الحكمية محققة بشكل نهائي، يؤدي ذلك إلى قطع العلاقة بين العامل ومكان عمله. أي: قطع العلاقة بالوظيفة العامة، مما يؤدي إلى عدم خضوع العامل إلى أحكام التأديب، ويُصبح خارج نطاق المساءلة المسلكية. كما يفقد العامل جميع الحقوق، التي كان يتمتع بها عندما كان بالوظيفة. سيما بصورة خاصة: الحقوق التقاعدية، أو تعويض التسريح، وحقه بالراتب، بدءاً من تاريخ اعتباره بحكم المستقيل. وقد حدد المُشرّع السوري على سبيل الحصر، حالات الاستقالة الحكمية، وفقاً لنص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004[2].

هذا، وقد حدد المُشرّع السوري حالات الاستقالة الحكمية بثلاث حالات حصراً، هي[3]:

1- حالة انقطاع العامل عن العمل بصورة غير مبررة:

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية، ج 3، مرجع سابق، ص 246.

[2] يقابلها في قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945، نص المادة /81/ منه. حيث حددت هي الأخرى حالات الاستقالة الحكمية على سبيل الحصر أيضاً. مع الإشارة إلى أنَّ قانون الموظفين السالف، لازالت أحكامه تسري على بعض فئات الموظفين بالدولة، كالشرطة، والقضاء، وغيرهما. وهذا ما دعانا إلى الإشارة إليه.

[3] للتوسع انظر: د. عبدالله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

الموظف يعتبر بحكم المستقيل بالتشريع السوري: إذا تغيّب عن عمله مدة خمسة عشر يوماً متصلة، أو ثلاثين يوماً غير متصلة، مع عدم احتساب أيام العطل الرسمية، والأعياد، أو الجمع، التي تقع ضمنها. وتُصبح هذه المدة ثلاثون يوماً متصلة بالنسبة للعامل الموفد، أو المُعار، أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر. وإذا لم يضع الموظف نفسه تحت تصرف الإدارة خلال المدد المحددة، يُعتبر بعدها بحكم المستقيل، إن كان غيابه غير مبرر من قِبل الإدارة. وإنَّ تبرير الغياب، يخضع للسلطة التقديرية للإدارة التي يتبع لها العامل. ولا يقبل التبرير من قِبل الإدارة بعد صدور الصك ونشره وتبليغه للعامل. حيث يحق للعامل بعدها الطعن بالقرار أصولاً بدعوى الإلغاء، وضمن إجراءاتها القانونية الخاصة بها.

2- الانقطاع عن العمل بقصد الإضراب:

في التشريع السوري النافذ: يُعتبر العامل بحكم المستقيل عند تركه العمل بقصد الإضراب. حيث يُعدّ مستقيلاً، كل عامل بالدولة ينقطع عن عمله بقصد الإضراب الجزئي أو الكلي، ولمجلس الوزراء حق تقرير ما إذا كان انقطاع العامل عن العمل ناشئاً بقصد الإضراب أم لا. ولا يجوز إعادة المضربين المعتبرون بحكم المستقيل إلى أيَّة وظيفة في الدولة. وقد نظم القانون رقم /138/ لعام 1951، قواعد وإجراءات وجزاءات هذه الحالة. هذا وقد حظرت التشريعات الجزائية في بعض الدول الاستقالة المشتركة، واعتبرتها بحكم الإضراب، كالقانون الجزائي الفرنسي، والقانون الجزائي اللبناني[1]. أمّا في سوريا فلم يتطرق المُشرّع إلى معالجة مثل هذه الحالة.

3- حالة الالتحاق بخدمة جهة أجنبية:

عندما يترك العامل عمله، بقصد الالتحاق بدولة أجنبية، بغير موافقة من حكومته، تُعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة لدى الدولة الأجنبية. ويَخضع للمساءلة الجزائية كالعامل المُعتبر بحكم المستقيل، وفقاً لنص المادة /364/ مكرر من قانون العقوبات المُعدّلة

[1] انظر بصدد ذلك: د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص 428.

بالمرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 1974، المتضمن: عقوبات جزائية، وغرامات مالية، والحرمان من الراتب والتقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة[1].

ولقد جاءت أحكام التشريع المصري بصدد الاستقالة الضمنية، متوافقة مع أحكام التشريع السوري تقريباً. وهي على سبيل الحصر كما يلي:

1- حالة انقطاع العامل عن عمله بغير اذن، أكثر من مدة خمسة عشر يوماً متصلة، ولم يقدم عذراً مبرراً مقبولاً. وفي حالة تقديم عذر مبرر مقبول، وكان له رصيد من الإجازات، فيجوز للسلطة المُختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره خلال مدة الانقطاع، وإذا لم يقدّم العامل اعذاراً مبررة لغيابه، أو رُفضت أعذاره، اعتُبرت خدمته منتهية اعتباراً من تاريخ انقطاعه عن العمل.

2- حالة غياب العامل المتقطع بدون اذن مقبول، أكثر من ثلاثين يوماً في السنة الواحدة، وبعدها تُعتبر خدمته منتهية، اعتباراً من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة. وفي كلتا الحالتين: يتوجب إنذار العامل الغائب كتابة، بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى، وعشرة أيام في الحالة الثانية.

3- حالة التحاق العامل بخدمة جهة أجنبية، بدون موافقة من حكومة مصر. حيث تُعتبر خدمته منتهية من تاريخ التحاقه بخدمة الجهة الأجنبية.

وفي هذه الحالات الثلاث المذكورة، لا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً، إذا كانت قد اتخذت بحقه إجراءات تأديبية، خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، أو لالتحاقه بخدمة جهة أجنبية. وفي هذه الحالات: تُعتبر خطأ تأديبي يوجب المساءلة المسلكية، والإدارة بالخيار إن قبلت الاستقالة الضمنية لهذه الحالات وإن أرادت، اتخذت الإجراءات التأديبية المناسبة ضد العامل المُخالف[2].

---

[1] انظر قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1995/432/741/م 120 ص 564، مهايني 4813 ج 2.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر في 25 يناير 1969، س 14 ص 300. وحكمها الصادر في 17 يونيه سنة 1967، س 22 ص 1184.
- د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 389.
- د. محمود أبو السعود حبيب: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 510.

كما يسري الحظر بقبول الاستقالة: على الاستقالة الضمنية، كما هو عليه الحال في الاستقالة الصريحة، وتتحقق هذه الحالة، عندما ينقطع العامل عن عمله المدة المحددة، متصلة أو منفصلة، بدون إذن مشروع، أو عند الالتحاق للعمل بجهة أجنبية دون إذن حكومة العامل. وعلّة تطبيق الحظر من عدمه: يُرجع فيها إلى تاريخ تحقق الاستقالة، وتاريخ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، لمعرفة أيهما يسبق الآخر، ليتقرر الحظر في حال كون تاريخ المحاكمة هو الأسبق، لصراحة النص بذلك، والعكس صحيح[1].

وبدورنا نحن، ومن خلال تقويم أحكام الاستقالة الصريحة والضمنية، نرى: أن المُشرّع السوري، كان أكثر قساوة وجفاءً مع العاملين، وخاصة في مجال الاستقالة الضمنية، أو ما يعتبر لدينا بحكم المستقيل، حيث اعتبر المُشرّع السوري – على خلاف باقي تشريعات العالم المعاصر – أن: هذه الحالة بمثابة جرم جزائي لا تأديبي. ووضع لها عقوبات صارمة لا تتناسب مع الواقع والعدالة. بل وأصبحت العقوبات الجزائية المقررة لمثل هكذا حالة، تقارب بل تتشابه مع العقوبات جنائية الوصف. ولا يخفف من وطأتها وصف العقوبة: (بعقوبة الحبس)، لكي لا ترقى إلى مستوى الجناية، رغم أنها من الناحية الفعلية والتطبيقية: بمثابة العقوبة الجنائية، من ناحية القساوة والضرر. ولا مبرر مهما كان مستنده لمثل هذا الإجراء، الذي يُخالف – بالأصل – قيم العدالة والإنصاف، الذي يُجبر العامل على القيام بعمل لا يرضى به، ولا يُلبي مستلزمات حياته المعيشية[2] والنفسية. ونقترح: أن تكون هناك مداخلة تشريعية، تُعيد النظر بقساوة نص المادة /364/ مكرر[3]، وتجعل العقوبة ضمن المنطق التأديبي للمساءلة المسلكية، وبدون عقوبات تمس حرية الإنسان، وقصر ذلك على الغرامة المالية المعتدلة، التي لا تهدر الحقوق المكتسبة المتعلقة بالراتب والتعويضات، بل قصرها على ما لحق الإدارة من ضرر محقق، نتيجة ترك العمل بدون موافقة الإدارة. ومثل هذا الأمر يستوجب تشكيل لجنة مشتركة، تُعنى بأمور العاملين والإدارة، وتضع صياغة منطقية عقلانية لمعالجة هكذا أمور، وتكريس ذلك بنص تشريعي تأديبي

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية، ج 3، مرجع سابق، ص 246.

[2] ينص الدستور السوري في مادته /2/40 "لكل عامل أجر عادل حسب نوعية العمل ومردوده... يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيرها". دستور 2012.

[3] المقصود بها المادة /364/ مكرر من قانون العقوبات السوري رقم /148/ لعام 1949، والمُعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 1974.

حضـاري إنسـاني، يراعـي مصـلحة العامـل وأسـرته، كمـا يراعـي مصـلحة المرفـق العـام وسـيره باضطراد وانتظام.

ثالثاً: الاستقالة الجماعية:

الاستقالات الجماعية، غير معروفة في التشريع الوظيفي المعاصر، وتتم عادة عندما يلجأ عدد أكثر من الحالة الفردية، بتقديم طلب الاستقالة، أو عندما يلجأ عدد من العاملين إلى ترك العمل دون موافقة تُجيز لهم ذلك. فهي من الناحية القانونية، نوع من الاحتجاج أو الإضراب عن العمل، بقصد إشعار الإدارة المعنية بسخط العاملين، واحتجاجهم على أوضاع وظروف العمل.

بينما الصيغة المتعارف عليها للاستقالة، تأخذ الطابع الفردي، دون الربط بين تقديم طلبها بطلبات أخرى مقدمة من الغير من العاملين بنفس المرفق، أو إذا انقطع العامل عن العمل دون وجود اتفاق على ترك العمل مع آخرين، أو تم الالتحاق بالعمل مع جهة أجنبية، دون الربط بين التحاق العامل بجهة أجنبية مع مواقف مماثلة من زملائه في العمل[1].

هذا، وقد عدّت بعض التشريعات الجزائية أنَّ ترك العمل بصورة جماعية، أو الامتناع عن تأدية الخدمات الوظيفية، جرماً يُعاقب عليه القانون[2].

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنَّ بعض التشريعات الجزائية المعاصرة، قد حظّرت الاستقالة الجماعية المشتركة، واعتبرتها بحكم الإضراب العام[3]، كقانون العقوبات الفرنسي[4]، وقانون

---

(1) د. طعيمة الجرف: مبادىء القانون الإداري، مرجع سابق، ص 594.

(2) انظر في التشريع المصري نص المادة /124/ من قانون العقوبات المصري رقم /24/ لعام 1951، حيث يقول: "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم، متفقين على ذلك، أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك، عُوقب كل منهم بالحبس وبغرامة..."، وهذا يعني أنَّ الاستقالة الجماعية تشكل جرماً جزائياً لدى المُشرّع المصري، وهو بذلك لا يعرف الاستقالة المشتركة.

(3) د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 206.
- د. محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.

(4) القانون الفرنسي يعتبر أن الموظف العام عندما يلجأ إلى الإضراب العام، يكون قد وضع نفسه بإضرابه خارج نطاق القانون، ولذلك لا يحق له الاستفادة من أحكامه.
انظر بصدد ذلك، مجلس الدولة الفرنسي في حكميه:
- Dehaene 7 Juillet 1950 Rec. 426.
- C. E. Winkell – 1956. Les grands arréts de jurisprudence administrative – 1956.

العقوبات اللبناني[1]. أمّا قانون العقوبات السوري، فلم يتعرض لهذه المسألة في أحكامه النافذة. مع الإشارة إلى أن المُشرّع السوري قد سمح بالإضراب عن العمل، بشرط أن يكون ضمن مبادىء الدستور، ويُنظمه القانون[2]. ونحن بدورنا نرى أن يُمارس الإضراب لغايات وظيفية بحتة، ليس لها أية غايات أخرى، كالغايات السياسية أو ما شابهها. ونرى أن تصدر التعليمات القانونية التي تسمح بالإضراب، متضمنة هذا الشرط بشكل صريح وواضح.

الفرع الثالث: شروط وحالات تحقق الاستقالة:

تختلف شروط تحقق الاستقالة حسب نوعها، فهي في الاستقالة الصريحة تستلزم شروطاً محددة، تختلف عنها لتحقق الاستقالة الضمنية (الحكمية). وهذا يستتبع منّا الحديث أولاً عن شروط تحقق الاستقالة الصريحة، لنتحدث بعد ذلك عن الحالات التي تتحقق من خلالها الاستقالة الضمنية.

أولاً: شروط الاستقالة الصريحة:

لقد اشترط البعض لصحة الاستقالة الصريحة توافر الشروط التالية[3]:

1- خلو طلب الاستقالة من أي قيد أو شرط.

2- أن تكون الاستقالة خطية[4]، لإثباتها، ولتحميل الموظف مسؤولية عرضها على الإدارة، ومنعه من التسرع في تقديمها.

3- أن تكون إرادة العامل عند تقديم طلب الاستقالة حرّةً، وخاليةً من أي ضغط أو إكراه مادي أو معنوي، وخالية من أي عيب من عيوب الإرادة[5].

---

(1) د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية، مرجع سابق، ص 428.

(2) انظر نص المادة /44/ من الدستور السوري لعام 2012، التي تنص على ذلك.

(3) د. عبدالله طلبة ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 162.
- وبهذا المعنى أوجز د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن شروط قبول الاستقالة الصريحة. انظر مؤلفه، الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 382-383.

(4) د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 205.

(5) انظر بصدد ذلك: د. أحمد حافظ نجم: السلطة التقديرية للإدارة، ودعاوى الانحراف بالسلطة، في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية المصرية س 25 24 عام 1983، ص 24. حيث بيّن أن مجلس الدولة الفرنسي قد قام بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بقبول الاستقالة، لتقديمها تحت ضغط أو إكراه. مثلها: حكمه الصادر في 1956/6/16 في قضية "بيرنارد".

4- عدم وجود ملاحقة تأديبية بحق الموظف صاحب طلب الاستقالة[1]. كون الملاحقة التأديبية المؤدية للإحالة إلى المحاكمة المسلكية، تحظر قبول الاستقالة إلى حين البت بأمر الملاحقة، بغير الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

5- يجب أن يبقى طلب الاستقالة ساري المفعول، حتى البت بأمر الطلب بالقبول، أو مُضي المدة المقررة للبت، فيما إذا اعتُبر أمر انتهاء مدة البت بالطلب قرينة على الموافقة الضمنية بحكم القانون[2]. أي أن لا يقوم مُقدّم الاستقالة بالعدول عنها قبل الموافقة عليها، أو ضمن المدة المحددة للبت فيها[3].

6- الاستمرار بالعمل الوظيفي الموكل، إلى حين صدور قرار قبول الاستقالة، وإبلاغه أصولاً للعامل المعني[4]. وإنَّ انتهاء المدة المحددة للبت بالطلب دون إصدار القرار اللازم، أو رفضه، يعتبر موافقة ضمنية على قبول الاستقالة وفق التشريع السوري، وكذلك الأمر بالنسبة للتشريع المصري[5].

ثانياً: شروط وحالات الاستقالة الضمنية (الحكمية)[6]:

الاستقالة الضمنية أو الحكمية، هي التي تظهر كنتيجة يرتّبها القانون، بسبب وجود ظروف أو وقائع معيَّنة، يرى المُشرّع بوجودها ما يقطع الرابطة الوظيفية ما بين العامل وإدارته،

---

(1) د. نعيم عطية: الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد /2/ السنة السابعة، 1965، ص 167 وما بعدها.

(2) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الشأن، بالطعن رقم 170 س2، جلسة 1957/3/23. والطعن رقم 350 س 2 جلسة 1956/6/16، مجموعة المبادىء القانونية للمحكمة الإدارية العليا المصرية، ص 33+913.

(3) لأن العدول عن الاستقالة ضمن المدة المحددة يعني إلغاء لها. وقبولها بعد ذلك يجعل قرار القبول فاقداً لركن السبب. انظر ع 1991/23/1140 – مع 1991 م 39 ص 212، مهايني 4758 ج 2.

(4) إن قبول طلب الاستقالة، مع بقاء العامل على رأس عمله، لعدم تبليغه قرار الموافقة على الاستقالة وعدم انفكاكه، أو تبرئة ذمته، ومن ثم صدور قرار لاحق من الإدارة باعتباره مستقيلاً بتاريخ لاحق، يوجب اعتبار العامل قائماً على رأس عمله، وله الحق بصرف كامل استحقاقاته. انظر بصدد ذلك: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /192/ في الطعن 3556 لعام 2003.

وأقرت المحكمة الإدارية العليا السورية بقرارها رقم 58-1997/374/2 سمع 1997 ج 1 مهايني 4761، ما يلي: إنَّ خدمة العامل لا تنتهي بمجرد تقديمه طلب الاستقالة، وإنما تنتهي بالقرار الصادر بقبولها... وهذا يعني وجوب صدور القرار وتبلُّغه، وانفكاكه أيضاً.

- وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /557/ لعام 1992 مع 1992 م 46 ص 234. وحكمها رقم 1995/1374/260 مع 995 م 116 ص 549.

(5) د. زكي محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة، مرجع سابق، ص 56.

(6) للتوسع بذلك انظر: د. عبدالله طلبة، ود. نجم الأحمد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

- د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 388 وما بعدها.

- د. محمد صالح: شرح قانون نظام العاملين بالدولة، مرجع سابق، ص 584 وما بعدها.

- د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 168 وما بعدها.

حيث يُعتبر الموظف العام في بعض الحالات بحكم المستقيل، أو ما يُسمى بالتشريع المصري: الاستقالة الضمنية. وتتجلى هذه الحالة عند ترك العامل الدوام في عمله بدون عذر مبرر، أو عند وجود أسباب أجبرته على ترك العمل.

هذا وقد حدد المُشرّع السوري هذه الحالات بثلاث هي:

– حالة انقطاع العامل عن العمل بصورة غير مبررة ولمدد حددها القانون بشكل صريح واضح[1]. مع الإشارة إلى أن صلاحية تبرير الغياب يخضع للسلطة التقديرية للإدارة التي يتبع لها العامل.

– حالة الانقطاع عن العمل بقصد الإضراب. حيث يُعتبر العامل مستقيلاً عند تركه العمل بقصد الإضراب، وفقاً لنص القانون رقم /138/ لعام 1951. وقد حدد هذا القانون قواعد وأحكام وجزاءات هذه الحالة بشكل مفصل مع الإشارة إلى أن الإضراب أصبح من الحقوق الدستورية للعاملين بالدولة[2].

– أمّا الحالة الثالثة والأخيرة، فهي: حالة الالتحاق بدولة أجنبية دون موافقة الرؤساء أو الجهات المعنية. حيث يُعتبر العامل منقطعاً عن العمل دون موافقة ويُعامل معاملة من يُعتبر بحكم المستقيل. وتُعد خدمته منتهية فور التحاقه بخدمة جهة أجنبية.

أمّا المُشرّع المصري فلم تكن أحكامه بشأن الاستقالة الضمنية تختلف عمّا هي عليه في التشريع السوري كون الحالات التي اعتمدها التشريع واحدة، وهي نتيجة رتبها القانون المصري وفقاً لنص المادة /98/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، التي ترى قيام ظروف أو وقائع، يرى فيها المُشرّع المصري ما يؤدي إلى ترك العمل، وقطع الرابطة الوظيفية ما بين العامل وإدارته، وحددها المُشرّع بثلاث حالات مشابهة لحالات الجانب السوري، هي:

---

[1] بصدد الاطلاع على حالات انقطاع العامل عن عملة بصورة غير مبررة، انظر: نص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

[2] انظر بصدد ذلك: نص المادة /44/ من الدستور السوري لعام 2012.

– انقطاع العامل عن عمله بغير إذن أو تبرير مقبول، أكثر من المدد التي حددها القانون المسموح بها للغياب. وتُعتبر خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل[1]. مع وجوب إنذار العامل بعد انقطاعه بخمسة أيام.

– انقطاع العامل عن عمله بصورة منفصلة بعد المدة التي حددها القانون خلال العام الواحد. مع وجوب إنذار العامل كتابة بعد الانقطاع عن العمل بمدة عشرة أيام.

– إذا التحق العامل بخدمة جهة أجنبية دون إذن من حكومته، وتُعتبر خدمته منتهية منذ التحاقه بالجهة الأجنبية[2].

وفي مُجمل هذه الحالات الآنفة الذكر: لا يجوز اعتبار العامل مستقيلاً ضمنياً إذا كانت اتُخذت بحقه إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه، أو بعد التحاقه بجهة أجنبية. وبذلك، فقد اعتبر المُشرّع المصري الاستقالة الضمنية، أثراً مترتباً على ترك العمل بصورة غير قانونية، حيث تقع الاستقالة بحكم القانون، بغض النظر عن إرادة الإدارة أو العامل[3].

ومن الملاحظ أن شروط وحالات تحقق الاستقالة، بشكليها الصريح والضمني، في معظم التشريعات العربية المعاصرة، متقاربة ومتشابهة، مع بعض الاختلافات الطفيفة غير المؤثرة، وهذا ما يدعو إلى القول: أنَّ شروط الاستقالة لدى التشريع العربي المعاصر قريبة الشبه بأحكامها النافذة، بل يمكن القول أن أحكامها يمكن توحيدها إذا ما تولت هيئة عربية مشتركة أمر توحيد الأحكام وتنسيقها، تمهيداً لإيجاد تشريع عربي موحد ومشترك، يمكن تطبيقه على جميع الأقطار العربية مستقبلاً.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: بالطعن رقم /540/ جلسة 1985/11/2. والطعن رقم /477/ س3، جلسة 1958/3/1. والطعن رقم /229/ س 29 جلسة 1986/4/12. والطعن 1172 س 25 جلسة 1985/1/5.

[2] د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 207.

[3] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 384.

المطلب الثاني:

التنظيم القانوني للاستقالة وحظرها في التشريع المقارن

الاستقالة من العمل وسيلة اختيارية، يمارسها العامل لإنهاء علاقته بالوظيفة، التي من خلالها يمكن للعامل التعبير عن رغبته الصريحة أو الضمنية، في فصم علاقته الوظيفية. وقد قام المُشرّع الوظيفي في البلدان التي تأخذ بهذا النهج، بتنظيم أحكام الاستقالة، واعتبرها من الحقوق المقررة للعامل واللصيقة به، ولا يحول دون استعمالها، سوى مصلحة العمل، أو حظرها لأسباب الملاحقة التأديبية والمحددة قانوناً بنص تشريعي مُعتبر.

أمّا حظر قبول الاستقالة، فعادة ما يترتب أكثر الأحيان على إحالة العامل إلى المحاكمة المسلكية، ويسري هذا الحظر طوال فترة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، سواء أكانت هذه الاستقالة صريحة أم ضمنية[1]، ذلك أن قبول استقالة العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، فيه اعتداء على مبدأ فصل السلطات، الذي من مقتضياته، عدم اعتداء سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، وهذا يعني أنَّ قبول استقالة العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، فيه غلٌ وقيدُ يد المحكمة من مباشرة الدعوى التأديبية. وهو ما يُشكّل اعتداءً على عمل السلطة القضائية[2]، لأنَّ

---

[1] د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 167.

[2] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 393.

حظر قبول استقالة العامل المُحال للتأديب، هو صورة من صور الإجراءات الاحتياطية الممنوحة للإدارة، بموجب النص القانوني.

وهذا ما يوجب تقييد السلطة التقديرية للإدارة، في قبول طلب الاستقالة، ريثما تنتهي المحاكمة، وصدور القرار اللازم أصولاً، بغير قرار الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة[1]. حيث أنَّ نص الحظر يسلب ولاية الإدارة من البت بطلب الاستقالة، وبالتالي منع قبول الطلب.

وإذا خالفت الإدارة نص الحظر، وقبلت استقالة العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، فإنَّ قرارها يُعد مخالفاً للقانون، وينحدر إلى مرتبة العمل المادي[2] وغير ذي قيمة، لأنَّ الحظر تمّ بموجب القانون، مع الإشارة إلى أنَّ الحظر الوارد بشأن العامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية، لا يرتد إلى مرحلة التحقيق الإداري، الذي يسبق مرحلة الإحالة إلى المحاكمة مهما طالت مدته[3].

هذا وقد تباينت أحكام الاستقالة بين التشريعات المعاصرة، وفقاً لفلسفاتها الوظيفية السائدة، فهي متباينة في التشريعات الغربية بشكل واضح، وإن تقاربت أكثر الأحيان في التشريعات الوظيفية العربية، وسنبيّن أحكامها تباعاً في التشريع الغربي، في كل من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأميركية، لنتحدث بعد ذلك عن بعض النماذج في التشريع العربي وفقاً لما يلي:

آ- في التشريع الوظيفي الفرنسي:

التشريع الوظيفي الفرنسي، اشترط أن تكون الاستقالة بموجب طلبٍ خطي (أي استقالة صريحة)، وأن يُعبّر صاحب الشأن بطلبه صراحة عن رأيه في ترك العمل[4]. واشترط المُشرّع أن تصدر الاستقالة عن إرادة حرّة سليمة، لا يشوبها ضغط أو إكراه[5].

---

(1) د. ثروة المحجوب: دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 637 وما بعدها.
- د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القضاء الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 207.
(2) المستشار سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 77.
(3) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 401.
(4) انظر بصدد ذلك المادة /32/ من مرسوم 4 شباط الفرنسي لعام 1959.
(5) Piquemal "Marcel". OP. Cit. P. 277.

كما اشترط المُشرّع أن يبقى مقدم الطلب مُلتزماً بعمله إلى حين البت في أمر الطلب، تحت طائلة الجزاء التأديبي، في حال تركه العمل قبل ذلك[1].

وفي فرنسا فإنَّ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية لا تُقيّد سلطة الإدارة في قبول استقالة العامل، ولها سلطة قبولها إذا أرادت ذلك، بالرغم من الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، بل إنَّ قبول الاستقالة من قِبل الإدارة، يُعد تنازلاً من الإدارة عن الاستمرار في الإجراءات الاحتياطية[2].

وتقوم الإدارة المعنية، بالبت بالطلب وفق سلطتها التقديرية، وحسبما ترتئي، خلال أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب[3].

والاستقالة في التشريع الفرنسي وإن كانت من الحقوق المقررة للموظف، غير أنَّ المُشرّع لا يُجيزها لبعض الفئات الوظيفية، بسبب طبيعة عمل هذه الفئات، فهي مثلاً غير جائزة للمحلفين Júre، ولا للعاملين في مرفق الدفاع، كما أن التشريع الفرنسي لا يعرف الاستقالة الضمنية أو الجماعية[4].

ب- في التشريع البريطاني:

التشريع البريطاني لا يحتوي تشريعاً موحداً للوظيفة العامة، بل لديه تشريعات مختلفة تطال كل فئة وظيفية على حدة. ووفقاً لذلك: فإنَّ أحكام الاستقالة هي الأخرى تختلف بين فئة وظيفية وأخرى. وكذلك الأمر في موضوع الحظر هي الأخرى مختلفة وفقاً للتشريع الخاص بكل فئة من فئات الوظيفة العامة، وهي بالتالي: موضع للاختلاف والتباين.

جـ- في التشريع الأمريكي:

---

(1) حيث استقر القضاء الإداري الفرنسي على: أنَّ العلاقة الوظيفية ما بين العامل والإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم طلب الاستقالة، بل تنقطع عند قبول الاستقالة، وإخطاره بذلك. وهذه القاعدة تشمل جميع موظفي الدولة بما فيهم الوزراء. انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 382.

(2) Salon, S, OP, P. 117.

- د. ثروة محجوب: دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 637 وما بعدها.

(3) انظر: د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 389.

(4) المرجع السابق، ص 390.

إشـغال الوظيفـة فـي أمريكـا: يأخـذ طابعـاً مميـزاً عـن بـاقي التشـريعات الوظيفيـة السـائدة. حيـث يَشـغل الموظـف موقعـه الـوظيفي بشـكل مؤقـت. والموظـف لا يـرتبط بوظيفـة محـددة طـوال عمـره الـوظيفي، وإنّمـا ينتقـل مـن وظيفـة إلـى أخـرى، حسـب مصـلحته الخاصة.

وبـذلك: فـإنَّ مفهـوم الاسـتقالة سـمة مميـزة للوظيفـة العامـة الأمريكيـة[1]، ويعـود إقرارهـا إلـى الإرادة المشـتركة، مـا بـين الموظـف والإدارة، دون وجـود قيـود علـى ذلـك. ولا أثر للإحالة إلى الملاحقة التأديبية على حظر الاستقالة.

د- أمّا في التشريع العربي:

فـإنَّ أمـر الاسـتقالة وشـروط حظرهـا كـإجراء احتيـاطي فهـي مختلفـة عمّـا هـي عليـه في الغرب. وسنستعرض بعض النماذج السائدة في التشريع العربي وفقاً لما يلي:

1- في الإمارات العربية المتحدة[2]:

الاسـتقالة فـي التشـريع الإمـاراتي نوعـان: اسـتقالة صـريحة، ونظمـت أحكامهـا المـادة /91/ مـن القـانون الاتحـادي رقـم /8/ لعـام 1973، الخـاص بتنظـيم أحكـام الخدمـة المدنيـة. أمّـا النـوع الآخـر: فهـو الاسـتقالة الضـمنية. وقـد نظمـت أحكامهـا المـادة /55/ مـن القانون آنف الذكر.

والاسـتقالة الصـريحة: أباحـت للعامـل التقـدم باسـتقالته بطلـب خطـي، بشـرط الاسـتمرار بالعمـل لحـين البـت بالطلـب خـلال مـدة ثلاثـين يومـاً مـن تـاريخ تقـديم الطلـب، وإلاّ اعتُبـرت الاسـتقالة مقبولـة بحكـم القـانون حـين عـدم البـت بالطلـب خـلال المـدة المحددة.

---

(1) Fougere "Louis": La function publique "Etude et choix de textes commentés. Bruxelles. 1966. P. 155, ETS.
- Gazier "Francois": La function publique dan, Le monde-Paris, 1972, P. 48.

(2) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 392.

أمّـا الاسـتقالة الضـمنية: فقـد اعتبـرت الانقطـاع عـن العمـل مـدة ثلاثـين يومـاً، أو عـدم عـودة العامـل إلـى العمـل بعـد انتهـاء إجازتـه بثلاثـين يومـاً، اعتبـر ذلـك بحكـم الاسـتقالة الضمنية، ما لم يرَ الوزير المُختص سبباً مبرراً للغياب.

2- في التشريع الليبي[1]:

نظمـت أحكـام الاسـتقالة فـي التشـريع الليبـي، أحكـام القـانون رقـم /55/ لعـام 1976. وتضـمنت المـادة /108/ منـه أحكـام الاسـتقالة الصـريحة، أمّـا الاسـتقالة الضمنية: فقد نظمت أحكامها المادة /109/ من نفس القانون.

وقـد أوجبـت الاسـتقالة الصـريحة علـى العامـل أن يتقـدم بطلـب خطـي يُعبّـر فيـه عـن إرادتـه بتـرك العمـل. وبـذلك يتوجـب الاسـتمرار بالعمـل، إلـى حـين البـت بالطلـب – كمـا يتوجـب علـى الإدارة فـي مثـل هـذه الحالـة – البـت بالطلـب، خـلال فتـرة شـهر مـن تـاريخ تقديمـه، وإلاّ اعتُبـر مرفوضـاً. أمّـا حظـر قبـول الاسـتقالة، فيـتم: عنـد الإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة، وفقـاً لـنص المـادة /108/ مـن القـانون رقـم /55/ لعـام 1976 بشـأن الخدمـة المدنيـة فـي ليبيـا[2]. ولا تجـوز الموافقـة علـى اسـتقالة مـن تمـت إحالتـه إلـى المحاكمـة التأديبية، إلاّ بعد أن يُبت في وضعه التأديبي نهائياً.

3- في التشريع الوظيفي المغربي:

نظمـت أحكـام الاسـتقالة فـي التشـريع المغربـي: أحكـام الظهيـر الشـريف للنظـام الأساسـي للوظيفـة العامـة، فـي الفصـل /77/ منـه، حيـث اعتُبـرت الاسـتقالة حـق مـن الحقـوق الأساسـية للموظـف العـام. وتقـدم الاسـتقالة، بموجـب طلـب خطـي، إلـى السـلطة التـي تملـك حـق التعيـين، ويُشـترط فـي الطلـب: أن يكـون مُعبـرّاً صـراحة عـن رغبـة الموظـف

[1] د. محمد عثمان مختار: المبادىء والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية، مرجع سابق، ص 451 وما بعدها.

[2] د. محمد عثمان مختار: المبادىء والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية، مرجع سابق، ص 151 وما بعدها.

فـي تـرك العمـل. وحينهـا يتوجـب علـى الموظـف عـدم تـرك العمـل قبـل البـت فـي الطلـب، ويتوجـب علـى السـلطة المعنيـة البـت فـي الطلـب، خـلال فتـرة شـهر مـن تـاريخ تقديمـه، وإلاّ اعتُبـر مقبـولاً ضـمنياً، بعـد مُضـي المـدة، لأن السـكوت عـن البـت فـي الطلـب يُعتبـر موافقـة ضـمنية[1]. وفـي حـال المتابعـة التأديبيـة، لا يجـوز للسـلطة المعنيـة قبـول الاسـتقالة لوجـود ملاحقة مسلكية بحق الموظف[2]. وهي بمثابة إجراء احتياطي أوجبه القانون.

4- في التشريع الوظيفي المصري:

الاستقالة في التشريع المصري قد تكون استقالة صريحة، وقد تكون استقالة ضمنية[3]. وتكون الاستقالة صريحة: عندما يلجأ الموظف إلى تقديم طلب خطي يُعبر فيه صراحةً عن رأيه في ترك العمل. أمّا الاستقالة الضمنية، فتكون: عندما ينقطع العامل عن عمله الوظيفي خلال الفترة التي حددها القانون.

وعادة ما تتخذ الاستقالة في كلتا الحالتين صورة الطابع الفردي، كون المُشرّع المصري لا يعترف بالاستقالة الجماعية، بل جعلها جرماً جزائياً، وأوجب لها عقوبة خاصة بها.

أمّا أحكام كل نوع من الاستقالة: (الصريحة والضمنية) في التشريع المصري، فيمكننا الحديث عنها بشيء من الإيجاز، كونها غالبة الشبه بمعظم التشريعات العربية. وكنّا قد تحدثنا عنها وبشيء من التفصيل في مواضع سابقة، وبما يفي الغرض. ولعلّ أهم أحكامها ما يلي:

آ- أحكام الاستقالة الصريحة في التشريع المصري[4]:

الاستقالة الصريحة، هي التي يتقدم بها الموظف على شكل طلب مكتوب، يُعبّر بموجبه عن إرادته في إنهاء العلاقة التي تربطه بالعمل الوظيفي[5].

---

(1) د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 391.

(2) د. محمد ميرغني خيري: مبادىء القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 255 وما بعدها.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم /2914/ س 29 جلسة 1986/4/13، مجموعة المبادىء التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية.

(4) د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 205.

(5) ورد بالمحكمة الإدارية العليا المصرية، أنَّ الطلب في الاستقالة يُعبّر عن ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة، وعليه يجب أن يظل قائماً مستوفياً شروطه، إلى حين صدور قرار بالطلب، انظر: الطعن رقم /158/ س1، جلسة 1955/11/5، مجموعة المبادىء ص 33.

وقد وردت أحكام الاستقالة الصريحة في التشريع المصري، بموجب المادة /97/ من القانون رقم 47 لعام 1978، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، وبالمادة /98/ من القانون رقم 48 لعام 1978، الخاص بشأن العاملين بالقطاع العام. وقد أجاز المُشرّع المصري للعامل تقديم استقالته إذا رغب في ترك العمل، على أن تُقدم الاستقالة بموجب طلب خطي.

وأوجب على جهة الإدارة، البت بالطلب خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلاّ اعتُبرت الاستقالة مقبولة حكماً، بعد مُضي المدة المحددة، ما لم يكن الطلب مقترناً بشرط. وفي هذه الحالة، لا تنتهي المدة، إلاّ إذا تضمن قرار قبول الاستقالة ما يُجيب العامل إلى الموافقة على شرطه[1].

كما أوجب المُشرّع على مُقدم الاستقالة، الاستمرار بالعمل إلى حين البت بالطلب أو مُضي الميعاد المحدد[2]، تحت طائلة المسؤولية التأديبية[3]، بُغية تجنب الإرباك الوظيفي، في حال شغور الوظيفة، ومن ثم التأثير على سير العمل[4]. وللإدارة سلطة تقديرية في قبول الطلب، أو رفضه، وعند انتهاء المدة المحددة دون البت بالطلب، يُعتبر ذلك موافقة بالقبول بقوة القانون[5].

هذا، وقد نص المُشرّع المصري على أحكام حظر الاستقالة، بالنسبة للاستقالة الصريحة، بقوله: "إذا أُحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية، فلا تُقبل استقالته، إلاّ بعد الحكم في الدعوى، بغير جزاء الفصل، أو الإحالة إلى المعاش[6]. أي أن الحظر يبدأ منذ تاريخ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، حتى البت بالدعوى، بغير الفصل، أو الإحالة للمعاش. والحظر هنا يكون بحكم القانون، طوال فترة الإحالة للمحاكمة التأديبية.

---

(1) د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 168 وما بعدها.

(2) انظر: محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 338 س1، جلسة 1948/5/12. والقضية رقم 1069 س6 ق، جلسة 1954/3/7.

(3) د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 387.

(4) د. محمد ميرغني: المبادىء العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 254.

(5) د. زكي محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 56.

(6) د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 207.

- د. ثروة المحجوب: دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 637 وما بعدها.

- وانظر أيضاً: نص المادة /97/ من القانون رقم 47 لعام 1978 المصري، والمادة /99/ من القانون المصري رقم 48 لعام 1978، اللتين نصتا على ذلك؛ بشأن حظر الاستقالة لدى المُشرّع المصري للعامل المُحال إلى المحاكمة التأديبية.

ب- أحكام الاستقالة الضمنية[1]:

تضمنت أحكام التشريع المصري أيضاً، الاستقالة الضمنية أو الحكمية في المادة /98/، من القانون رقم 47 لعام 1978، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، واعتُبر العامل مُقدماً استقالته في حال توافر ثلاث حالات، هي:

- إذا انقطع العامل عن عمله بغير إذن مبرر، أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة. وفي هذه الحالة تُعتبر خدمته بحكم المنتهية، من اليوم التالي لإكمال مدة الانقطاع[2].

- إذا انقطع العامل عن عمله بغير إذن مبرر، لمدة ثلاثين يوماً منفصلة في السنة، وتُعتبر خدمته منتهية من اليوم التالي لإكمال هذه المدة.

- عند التحاق العامل، بدون موافقة من حكومته، بجهة أجنبية. وفي هذه الحالة، تُعتبر خدمة العامل الوظيفية منتهية منذ تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية[3].

واعتبر المُشرّع المصري الاستقالة الضمنية أثراً مترتباً على الانقطاع عن العمل بدون موافقة، وحصرها في الحالات الثلاث السابقة. غير أنَّ الاستقالة الضمنية لا تسري بحق العامل إذا جرى اتخاذ إجراء من إجراءات الاتهام، أو التحقيق، أو المحاكمة بحقه، أو خلال الشهر الذي يلي لالتحاقه بجهة أجنبية[4]. وهذا يعني: أنَّ اتخاذ السلطة المُختصة أيّة إجراءات خلال المدة السابقة، فلا يُعتبر العامل مستقيلاً ضمنياً. أمّا في حال عدم اتخاذ الإدارة لتلك الإجراءات بامتناعها أو تقاعسها، فإن ذلك يعني تحقق الاستقالة، ووقوعها بحكم القانون[5]، بغض النظر عن إرادة الإدارة أو العامل بالدولة. وبذلك: فإنَّ اتخاذ الإجراءات التأديبية الآنفة بحق العامل خلال مدة

---

[1] للتوسع بصدد ذلك، انظر:
- د. محمد صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 584 وما بعدها.
- د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 168 وما بعدها.
- د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، 1995، مرجع سابق، ص 388 وما بعدها.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 477 س3، جلسة 1958/3/1. والطعن رقم 1172 س25، جلسة 1985/1/5.

[3] د. جورجي شفيق ساري: المبادىء العامة في القانون الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 207.

[4] المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 229 س26 ق، جلسة 1986/2/23.

[5] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 385.

شهر من ترك العمل، يُعتبر بمثابة الإجراء الاحتياطي، ويمنع الاستقالة الضمنية بسبب وجود الملاحقة التأديبية.

5- في دولة قطر:

التشريع القطري لأحكام الاستقالة: متقارب في الأحكام العامة مع باقي التشريعات العربية الأخرى. غير أن أحكام حظر الاستقالة بسبب المحاكمة التأديبية، تختلف في التشريع القطري عن غيرها في التشريع العربي.

وفي التشريع القطري: لا يحظر المُشرّع على السلطة المُختصة، قبول الاستقالة في حالة وجود متابعة تأديبية، بل ترك لها سلطة تقديرية واسعة، في القبول أو الرفض بموجب نص المادة /78/، من القانون رقم 9 لعام 1967، بقولها: "للموظف أن يُقدم استقالته من عمله... ويجوز إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، أو بسبب اتخاذ إجراءات تأديبية ضده. وتلتزم الإدارة بإبداء رأيها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة[1]. وهنا تأجيل قبول الاستقالة بسبب المتابعة التأديبية أمر جوازي، وليس مُلزماً للإدارة، فهي بالخيار بشأن ذلك.

6- في التشريع الوظيفي السوري:

تضمنت أحكام الاستقالة في التشريع السوري، قواعد وأحكام نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004. سيما أحكام المادة /133/ والمادة /134/ والمادة /135/. وتحدثت المادتان الأولى والثانية عن أحكام الاستقالة الصريحة، فيما تحدثت المادة الأخيرة عن العامل المُعتبر بحكم المستقيل (الاستقالة الضمنية). ونظراً لأهمية الأحكام الخاصة في التشريع السوري سنقوم بتخصيص مطلب خاص في هذا المبحث للحديث عن أحكام التشريع والاجتهاد القضائي في سوريا، فيما يتعلق بالاستقالة الصريحة والضمنية، مع العلم أن المُشرّع السوري لا يعترف بالاستقالة الجماعية، واعتبر الإضراب الكلي أو الجزئي، نوعاً من الاستقالة[2].

---

[1] د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن: الإجراءات الاحتياطية للتأديب، مرجع سابق، ص 402.
[2] انظر بصدد ذلك: القانون رقم /137/، تاريخ 1951/10/8، المادة /1-4/ منه.

وأخيراً، لابدَّ من الإشارة إلى أن الحظر الوارد في التشريع العربي بسبب الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ومنع الاستقالة، هو الآخر ينطبق على الإحالة إلى مجالس التأديب، شرط: أن تكون سلطة مجلس التأديب مخوّلة بالبت في الدعوى التأديبية، وتوقيع العقوبة الصادرة، أو إصدار الحكم بالبراءة، دون أن يكون دور المجلس مقتصراً على مجرّد إبداء الرأي فحسب، في القضية موضوع الدعوى[1].

المطلب الثالث:

أحكام الاستقالة في التشريع والاجتهاد القضائي السوري وحظرها

[1] انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: متى يُعتبر العامل مُحالاً إلى المحاكمة التأديبية: تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بالطعن رقم 28/1039ق جلسة 1983/5/7، ع1 س27 ص 402. مُشار إلى ذلك لدى د. محمد أحمد مصطفى عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 402.

لقد وردت أحكام الاستقالة في التشريع السوري بشكل جلي واضح، ثم جاء اجتهاد القضاء الإداري، ليكمل هذه المهمة فيما احتاج إلى تفسير أو توضيح للنصوص التشريعية. وبذلك: يمكننا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين: نتحدث في الأول منهما عن: أحكام الاستقالة وحظرها في التشريع السوري، لنتحدث في الثاني منهما: عن أحكام القضاء الإداري بهذا الشأن.

الفرع الأول: أحكام التشريع السوري بشأن الاستقالة وحظرها:

تناولت نصوص التشريع مجالين من مجالات الاستقالة. أولهما يتضمن الاستقالة الصريحة، أو ما يُعرف بالاستقالة بناءً على الطلب. ليتحدث الآخر عن الحالات التي اعتبرها المُشرّع "بحكم المستقيل". وسنتحدث عنهما وفقاً للآتي:

أولاً: حالات الاستقالة الخطية (ماهيتها – قبولها ورفضها)[1]:

عرّفت المادة /133/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة، الاستقالة بأنها: "هي تقديم العامل طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة".

وعادة ما يشتمل الطلب على شروط، يتوجب التقيّد بها ليتم قبوله. أمّا صدور قرار الاستقالة – وفقاً للنص القانوني – فيتم: بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمديرين العامين. وبقرار من الوزير المُختص، أو بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين، أيّهما أدنى بالنسبة لسائر العاملين.

وقد أعطى المُشرّع للإدارة المعنية مهلة للبت بالطلب، إمّا بالقبول أو بالرفض، خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة. ثم بيّن المُشرّع كيفية سحب طلب الاستقالة إذا رغب العامل ذلك[2]، بقوله: "يحق للعامل سحب طلب الاستقالة قبل انتهاء المدة المحددة في الفقرة (ب) من المادة /133/ السابقة، وقبل أن يَصدُر صك قبول الاستقالة". وفي هذه الحالة يُعتبر طلب الاستقالة مُلغى.

---

[1] انظر نص المادة /133-134/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004.
[2] انظر: نص المادة /134/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة الآنف الذكر.

ثانياً: اعتبار العامل بحكم المستقيل[1]:

علّة اعتبار العامل بحكم المستقيل، تعود إلى اعتبارات وأسباب لا تقبل بها الإدارة المعنية. وقد جاء النص موضحاً حالات اعتبار العامل بحكم المستقيل[2]، قائلاً:

– العامل المُعيّن، أو المُسمى، أو المنقول، أو المنـدب، الذي لا يُباشر عمله خلال /15/ يوماً من تاريخ تبليغه صك التعيين، أو التسمية، أو النقل، أو الندب.

– العامل الذي يُنهى ندبه، ولا يلتحق بوظيفته خلال /15/ يوماً من تاريخ تبليغه صك إنهاء الندب.

– العامل الذي يترك وظيفته بدون إجازة قانونية، ولا يستأنف عمله خلال /15/ يوماً من تاريخ تركه الوظيفة، أو الذي يتغيب أكثر من /30/ يوماً بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة.

– العامل المُجاز الذي لا يستأنف عمله خلال /15/ يوماً من تاريخ انتهاء إجازته.

– العامل المدعو لخدمة العلم، الذي لا يستأنف عمله خلال /15/ يوماً من تاريخ تسريحه من الجيش.

– العامل الموفد بمهمة رسمية، الذي لا يستأنف عمله خلال /15/ يوماً من تاريخ انتهاء إيفاده.

– العامل الموفد للدراسة، أو الاطلاع، أو التدريب، الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال /30/ يوماً من تاريخ انتهاء أو إنهاء إيفاده.

– العامل المُعار، أو المُجاز إجازة خاصة. بلا أجر، الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال /30/ يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة.

---

[1] انظر: نص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ 2004.
[2] انظر: نص المادة /135/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

ثم جاءت الفقرة /ب/ من المادة /135/ لتوضح حالة عودة العامل إلى عمله قبل انقضاء المدد المحددة، أو في حالة إعادة العامل إلى العمل، بسبب اعتبار مدة غيابه مبررة من قِبل الإدارة، حيث أوجبت أن يُعتبر الغياب بمثابة إجازة إدارية محسوبة على إجازته الإدارية السنوية المُستحقة. وفي حال تجاوز مدة الغياب لمدة إجازاته السنوية المُستحقة، وعدم كفايتها، فتُعتبر المدة الباقية من الغياب بمثابة إجازة خاصة بلا راتب. وبذلك تتم تغطية مدة الغياب المبررة بشكل قانوني سليم ومنطقي.

ثم جاءت الفقرة ج/135/ لتتحدث عن الإجراءات المتخذة بحق المعتبرين بحكم المستقيل، وأوجبت تطبيق المؤيدات الواردة في القوانين النافذة. وهنا يتوجب علينا الرجوع إلى نص المرسوم التشريعي رقم /46/ تاريخ 1974/7/23 المُعدّل لنص المادة /364 مكرر/ من قانون العقوبات السوري رقم /148/ لعام 1949، والتي تضمنت عقوبات جزائية ومالية[1]: فقد نصت الفقرة آ/364 مكرر/، بقولها: "يُعاقب بالحبس من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، وبغرامة لا تقل عن الراتب الشهري مع التعويضات، لمدة سنة كاملة، كل من ترك عمله أو انقطع عنه من العاملين... قبل صدور الصك القاضي بقبول استقالته من المرجع المُختص، وكذلك كل من اعتُبر من هؤلاء بحكم المستقيل، لتركه العمل، أو انقطاعه عنه، مدة خمسة عشر يوماً"[2].

ثم تضمنت الفقرة /ب/ من المادة /364 مكرر/ الآنفة الذكر، ما يلي: "يُعاقب بنفس العقوبة كل من نكل عن أداء التزامه بالخدمة، في الجهات العامة المُبيَّنة في الفقرة /أ/ من هذه المادة، سواء أكان الالتزام نتيجة للإيفاد ببعثة، أو منحة، أو إجازة دراسية، وتُصادر أمواله المنقولة وغير المنقولة".

ومن المُلاحظ على هذه الفقرة شدَّة العقوبة المرافقة لها، وخاصة ما يتعلق منها بالعقوبة الجزائية ومصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة، لما فيها من تطرف وقساوة

---

[1] لمعرفة التفاصيل يمكن الرجوع إلى نص المادة /364/ مكرر بعد التعديل بموجب المرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 1974.

[2] لم يتطرق هذا النص للحالة التي يتغيّب فيها العامل مدة /30/ يوماً متقطعة خلال عام أو غير متقطعة، والتي أوردتها النصوص. وهذا قصور من المُشرّع يتوجب تداركه والإشارة إليه بشكل صريح واضح.

غير مبررتين، إذ أصبحت العقوبة في مثل هذه الحالات توازي العقوبات الجزائية من فئة الجناية.

مع أن الإجراءات المسلكية وعقوباتها في الأصل يجب أن تقتصر على الجانب المادي للعامل، لتعلقها بالمجالات الوظيفية، ومن اللائق عدم تجاوزها إلى الجانب الشخصي وحرية العامل الشخصية والجسدية، مع مصادرة أمواله التي هي من الحقوق الملازمة لشخصية العامل بالدولة. وأقترح في مثل هذه الحالات: أن تقتصر العقوبات على الأضرار المادية التي تسبب بها العامل بسبب تركه الوظيفة، دون موافقة، وترك تقدير ذلك للقضاء المُختص حصراً دون تدخل الإدارة.

ثم جاءت الفقرة /ج/ من المادة الآنفة الذكر، لتقرر حرمان المشمولين بأحكامها من حقوقهم لدى الدولة، مع الزامهم بجميع الأضرار الناجمة عن ترك العمل أو الانقطاع عنه[1].

أمّا الفقرة /د/ من نفس المادة المذكورة، فقد حظَّرت تطبيق الأسباب المخففة التقديرية على الجرائم المعاقب عليها بموجب حكم هذه المادة، كما لا تطبق أيضاً أحكام وقف التنفيذ. المنصوص عليها في المادة /168/ وما يليها من قانون العقوبات[2].

وجاءت بعد ذلك الفقرة /هـ/ من نص المادة المذكورة لتقرر حالة الإعفاء من العقوبة ولمرة واحدة، لمن عاد للخدمة، أو وضع نفسه تحت تصرف الدولة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تحريك الدعوى العامة بحقه[3].

ثالثاً: حظر الاستقالة في التشريع السوري:

---

[1] انظر: نص الفقرة /ج/ من المادة /364 مكرر/ من قانون العقوبات السوري.
[2] انظر: نص الفقرة /د/ من المادة /364 مكرر/ من قانون العقوبات السوري.
[3] انظر نص الفقرة /هـ/ من المادة /364 مكرر/ من قانون العقوبات السوري.

لـم تتضـمن أحكـام القـانون السـوري مـا يُشـير إلـى ورود نـص صـريح بحظـر الاسـتقالة كتـدبير احتيـاطي كمـا وردت بمعظـم التشـريعات المقارنـة. فلـم يعتبـر المُشـرّع السـوري حظـر الاسـتقالة إجـراء يمكـن اتخـاذه بـنص القـانون لمنـع الإدارة مـن قبولهـا فـي حـالات محـددة كحالـة إجـراء تحقيـق إداري رئاسـي أو حالـة الإحالـة إلـى المحاكمـة المسـلكية بـل تـرك منـع قبـول الاسـتقالة لمبـادرة الإدارة وتقـديرها عنـدما تـرى لزومـاً لـذلك ومنعـاً لتهـرب العامـل المرتكـب لأخطـاء مسـلكية مـن العقوبـة المسـلكية التـي قـد توقـع بحقـه. وعـادة مـا تمتنـع الإدارة عـن قبـول اسـتقالة العامـل المقدَّمـة لهـا إذا قـدرت أن مصـلحة العمـل والمرفـق تقتضـي ذلـك، كمـا تمتنـع عـن قبـول طلـب العامـل بتقـديم اسـتقالته فـي حـال ارتكابـه أخطـاء جسـيمة تقتضـي مسـاءلته مسـلكياً لمحاسـبته عـن الأخطـاء التـي ارتكبهـا، خاصـة أنَّ ملاحقـة العامـل عـن أخطائـه بعـد تـرك العمـل تفتقـر إلـى الجديـة والملاءمـة والعدالـة، كونهـا بسـيطة ولا تـؤدي إلـى الحفـاظ علـى مصـلحة المرفـق العـام. حيـث نـص قـانون المحـاكم المسـلكية رقـم /7/ لعـام 1990، بقولـه[1]: "... يبقـى العامـل بعـد تركـه العمـل خاضـعاً للتتبعـات المسـلكية حتـى انقضـاء ثـلاث سـنوات علـى وقـوع العمـل. ويجـوز فـي هـذه الحالـة أن تفـرض بحقـه عقوبـة الحرمـان مـن العمـل لـدى الجهـات العامـة لمـدة لا تتجاوز ثلاث سنوات".

ومـن المُلاحـظ علـى هـذه العقوبـة أنهـا رغـم بسـاطتها وعـدم تأثيرهـا الـرادع بحـق العامـل، فهـي عقوبـة مجازيـة وليسـت عقوبـة مفروضـة بـنص القـانون، وأمرهـا متـروك جـوازاً للجهـة الإداريـة صـاحبة الاختصـاص فهـي بالخيـار، إن أرادت توقيعهـا عنـدما تريـد أو تمتنـع عـن ذلـك ممـا يؤيـد رأينـا فـي عـدم جـدوى مثـل هكـذا نـص فـي تحقيـق مصـلحة المرفـق العام.

وخلاصـة القـول: أنـه ورغـم تـدقيقنا لمـا أورده المُشـرّع السـوري بشـأن حظـر الاسـتقالة لـم نـرَ مـا يشـعر بجعـل الحظـر صـورة مـن صـور الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب. فـلا نـص صـريح يُلـزم الإدارة بـالحظر ولا اجتهـاد مُلـزم يوجـب الاسـتناد عليـه

[1] انظـر: نـص المـادة /30/ مـن قـانون المحـاكم المسـلكية السـوري الصـادر بموجـب القـانون رقـم /7/ تـاريخ 1990/2/25، الذي ينص على نوعية العقوبة التي يمكن فرضها على العامل بعد تركه العمل.

والالتـزام بـه، ويبقـى الأمـر مسـألة جوازيـة متروكـة لحريـة الإدارة بممارسـة الحظـر مـن عدمه.

الفرع الثاني: أحكام القضاء الإداري ورأيه بشأن الاستقالة وحظرها:

جـاءت أحكـام القضـاء الإداري مُكملـة ومُفسـرة للـنص القـانوني فـي العديـد مـن المسـائل ورسـخت مبـادىء وأحكـام هامـة بشـأن قبـول الاسـتقالة أو رفضـها. ولـم يَـرد مـا يشـعر فيهـا إلـى إقـرار مفهـوم حظـر الاسـتقالة لخلـو الـنص القـانوني مـن إقـراره وعـدم وجـود اجتهـاد قضـائي يقـرّه مهمـا كانـت الأسـباب، بـل تـرك أمـر عـدم إقـرار الاسـتقالة إلـى سـلطة الإدارة التقديريـة وفـق مـا تـراه مناسـباً لمصـلحة المرفـق العـام مـع مراعـاة مصـلحة العامـل قدر الإمكان.

هـذا ويتوجـب علينـا الحـديث عـن أمـرين رئيسـيين لتتوضـح لنـا صـورة الاسـتقالة وعـدم اعتمادهـا مـن المُشـرّع السـوري كإحـدى صـور الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، حيـث سـنتحدث فـي الأول منهمـا عـن: وجـوب تقـديم الاسـتقالة إلـى المرجـع المُخـتص، لنتحـدث فـي الثـاني منهمـا عـن: سـلطة الإدارة التقديريـة فـي قبـول الاسـتقالة أو رفضـها دون إلـزام لها بذلك وفق ما قرره اجتهاد القضاء السوري بهذا الصدد.

أولاً: وجوب تقديم الاستقالة إلى المرجع المُختص:

الاسـتقالة لكـي تكـون صـحيحة، يجـب أن تُقـدّم إلـى المرجـع المُخـتص المسـؤول عـن عمـل العامـل لنيـل الموافقـة منـه. وفـي حالـة صـدورها مـن غيـر المرجـع المُخـتص تُعتبـر معدومـة، لارتكـاب خطـأ جسـيم لعلّـة عيـب عـدم الاختصـاص. ويـتم قبـول طلـب الاسـتقالة بالنسـبة لمعـاوني الـوزير والمـديرين العـامين بمرسـوم، وبالنسـبة لبـاقي المـوظفين يـتم قبـول اسـتقالاتهم بقـرار مـن الـوزير المُخـتص، أو قـرار مـن صـاحب الحـق بـالتعيين، أيهمـا أدنـى. وقـد أقـر اجتهـاد القضـاء الإداري هـذا المنحـى بجميـع قراراتـه بهـذا الشـأن. وتطبيقـاً لـذلك: وعمـلاً بأحكـام المـادة /134/ والمـادة /15/ مـن نظـام العـاملين الأساسـي فـي الدولـة، يـتم قبـول الاسـتقالة بالنسـبة لوظـائف المـديرين فـي المؤسسـات العامـة، ومنشـآت القطـاع العـام وشـركاته، بقـرار مـن الـوزير المُخـتص، بعـد اسـتطلاع رأي المـدير

العام. وعند صدور قرار من المدير العام بقبول استقالة أحد مدرائه التابعين له، وعدم الأخذ بصفة العامل كمدير في المؤسسة، يجعل القرار الصادر عن المدير العام بقبول استقالته مخالفاً قواعد الاختصاص، وجدير بالإلغاء، لأنه ولد معدوماً[1].

ولهذا: فقد درج اجتهاد القضاء الإداري، على اعتبار القرار الإداري المعيب بعيب جسيم منعدماً، ولا يعصمه من طلب الإلغاء فوات ميعاد الطعن، بل يبقى باب الطعن مفتوحاً، ما دام القرار نافذاً[2]. بينما يبقى القرار الباطل نافذاً وصحيحاً بانقضاء المهل المحددة للطعن، على عكس القرار المعدوم، الذي لا يُرتب أي أثر من الآثار القانونية[3]، ولا يتقيَّد الطعن بانعدام القرار الإداري بالميعاد المنصوص عليه في المادة /22/ من مجلس الدولة، ولا يكتسب القرار المعدوم الحصانة التي تلحق القرارات المعيبة الأخرى لعدم الطعن خلال المدة المقررة للطعن[4]، ولهذا: فالقرارات الإدارية المنعدمة لا تلحقها الحصانة بفوات ميعاد سحبها أيضاً[5].

وإن صدور القرار من غير مُختص بإصدارة يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص، وهو من عيوب اللامشروعية، بل من أهمها وأوضحها، وبالتالي يعرض القرار المُعيب للإلغاء[6]. مع الإشارة إلى أنَّ المُشرّع إذا ما نص على قطعية القرارات، واستبعادها من الخضوع للطعن، فهو إنما يقصد بذلك: القرارات السليمة والمبنيّة على أسس قانونية صحيحة، والصادرة في إطار الإجراءات السليمة والخالية من العيوب الجوهرية. أمّا القرارات المُخالفة لذلك، فلا تشملها الحصانة وليست في عصمة من

---

(1) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 1996/441/573، مع 1996 م 115 ص 479. المُشار إليه في مجموعة مبادىء القضاء الإداري، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عام للمحامي مصباح نوري مهايني، مبدأ رقم 4741، جـ 2. والمبدأ رقم 8413، ج 3.

(2) انظر: ع 124-1970/37، مع 1970 ص 240 – مهايني 8423، ج 3.

- وانظر: قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 1974/261/151 مجموعة، 1974 م 26، ص 64 – مهايني، رقم 8392، ج 3.

(3) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 11، لسنة 1963، مجموعة، 1960-1964، م 188، ص 231، مهايني، رقم 8393، ج 3.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم: 1986/624/78، مجموعة 1986، م 9، ص 50 – مهايني 8395. جـ 3. وأيضاً حكمها رقم 1991/314/1148، مع 1991 م 10، ص 64 – مهايني 8394، ج 3.

(5) انظر: ع 1992/1817/365، مع 1992 م، 14، ص 569 – مهايني، 8396، ج 3.

(6) ع 1978/109/175، مع 1978 م 96 ص 221. مهايني 8424، ج 3.

إعلان انعدامها، متى شابها عيب جوهري، يؤثر في كيانها ويزعزع أركانها، وينال من وجودها القانوني الأصيل[1].

وبعد هذا التوضيح لمسألة تقديم طلب الاستقالة إلى جهة مُختصة للبت فيه وإصدار القرار اللازم. يتبادر إلى الذهن سؤال هام بعد ذلك، وهو: ما هي سلطة الإدارة التقديرية الممنوحة لها في مسألة قبول أو عدم قبول الطلب؟، وهل هي بالخيار المُطلق للبت في مثل هذه المسألة؟، أم أنَّ هناك قيوداً على ذلك؟!. وما هو رأي مجلس الدولة بذلك؟، وما هي أحكام قضائه بهذا الشأن؟. وهل أخذ القضاء الإداري السوري كغيره من التشريعات بإقرار حظر قبول الاستقالة في حال توافر أسباب تدعو إلى ذلك كالإحالة إلى التحقيق الإداري أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية؟!.

ثانياً: سلطة الإدارة التقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها:

سلطة الإدارة في اعتبار العامل بحكم المستقيل: مفروضة بقوة القانون عند تحقق أسبابها. ولكن ما هي سلطة الإدارة المُختصة في قبول الاستقالة الصريحة أو رفضها؟، وهل هي مُلزمة بإصدار قرار قبول الاستقالة عقب إيداع الطلب من قِبل العامل لدى الإدارة؟!. أم أنَّ الإدارة المعنية لها سلطة تقديرية في إصدار القرار بالرفض أو القبول؟، وما هو حكم الاجتهاد القضائي بصدد ذلك وفقاً لما قرره القانون. واستقرت عليه أحكام القضاء الإداري؟.

لقد أعطى نظام العاملين الأساسي في الدولة، الإدارة سلطات واسعة في اتخاذ القرار المُناسب بشأن ذلك[2]، وأجاز للإدارة إصدار القرار الذي تراه مناسباً لمصلحتها، مع مراعاة وضع العامل، بحيث لا يتأثر المرفق العام إثر تحقق الاستقالة، ويظل عمله يسير باستمرار وانتظام. إضافة إلى أنَّ مصلحة العامل يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، لكي لا يُضار بقرار الرفض، عندما تستدعي ظروفه ترك العمل، لوجود فرصة أفضل من حيث الدخل والوضع الوظيفي. ولعلّ رأي قضاء مجلس الدولة بصدد سلطة الإدارة التقديرية، وحريتها في اتخاذ القرار المناسب، وفق الأصول النافذة، يتجلى بأحكامه

---

(1) ع 678/ 1993/3595، مع 1993 م 10، ص 83. مهايني 8397، ج 3.

(2) انظر بصدد ذلك: نص المادة 133/ ب من نظام العاملين الأساسي في الدولة، رقم /50/ لعام 2004.

الصادرة بهذا الشأن، فقد أقرَّ العديد من الأحكام: أنَّ لا إلزام على الإدارة في قبول طلب الاستقالة[1]. وليس في النصوص النافذة ما يلزم الإدارة بقبول طلب الاستقالة بمجرد تقديمه[2]. كما ورد أنَّ للإدارة حرية البت في طلب الاستقالة، إمّا بالقبول أو الرفض، خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، ولا إلزام عليها في ذلك، وذلك حسب تقديرها للصالح العام[3].

وخلاصة القول: لا توجد أيّة نصوص أو اجتهادات قضائية تُلزم الإدارة السورية بحظر قبول الاستقالة، كما هو عليه الحال في معظم التشريعات المعاصرة، وبذلك: نرى أنَّ كل من التشريع والاجتهاد السوري، لم يعرفا مسألة حظر الاستقالة كإجراء احتياطي يقرّه النص، وترك أمر البت – كما هو وارد فيما سبق – لسلطة الإدارة المعنية، فهي من يقرر الموافقة على الاستقالة من عدمه، تبعاً للمصلحة العامة.

ونحن بدورنا نؤيد ما قام به المُشرّع السوري، من عدم الأخذ بحظر الاستقالة بشكل إلزامي، وترك ذلك لمبادرة وتقدير الإدارة، حيث أنها الأقدر على معرفة مصلحة المرفق العام، ولا يوجد ما يلزمها بتوقيع حظر الاستقالة، سوى إرادتها المنفردة وتقديرها للمصلحة العامة.

وفي ختام هذا الفصل نستطيع التأكيد على:

– صور الإجراءات الاحتياطية المتعارف عليها، تختلف بين كل دولة وأخرى، ويعود ذلك إلى القيم الاجتماعية والفلسفية والقانونية المتبناة في كل دولة. ولعلَّ أهم هذه الصور يتمثل: بالوقف الاحتياطي عن العمل، وحظر الترقية، وعدم قبول الاستقالة. وهناك من أورد حجز جزء من

---

(1) انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 754-2/ 2434/ 1994، مجموعة المبادىء القانونية لمجلس الدولة، مبدأ 59 ص 216. وقرارها رقم 630-2/ 498/ 1994، مجموعة. مجلس الدولة 1994، مبدأ 62، ص 226 – المهايني، 4743 ج 2.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 557 لعام 1992، مجموعة المبادىء القانونية لمجلس الدولة، مبدأ 46، ص 234 – مهايني، 4752 ج 2.

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم 126/ 606/ 1995، مجموعة، مبدأ 114، ص 542 – مهايني، 4753 ج 2.

الراتب أو كله، كأحد صور الإجراءات الاحتياطية. ونحن بدورنا تحدثنا عن هذه الصورة بشكل غير مستقل، عند حديثنا عن الآثار الناجمة عن الوقف الاحتياطي، خوفاً من الإطالة والتوسع غير المطلوبين.

– الوقف الاحتياطي عن العمل، أول صور الإجراءات الاحتياطية التي تحدثنا عنها، باعتباره مسألة معتبرة لدى كافة الدول. حيث لم تُعرّف معظم التشريعات المعاصرة مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، بل اكتفت بتحديد أحكامه والأسس التي تقوم عليها، خلافاً للتشريع السوري، الذي جاء بتعريف مقتضب مجزوء له، عندما قال: ((كف اليد هو توقيف العامل عن عمله مؤقتاً)). وهو بالأصل: إبعاد للعامل عن عمله بشكل مؤقت لضرورات التحقيق، أو المحاكمة، ريثما يُبت بالدعوى التأديبية، أو لزوال أسباب توقيع الوقف الاحتياطي عن العمل.

غير أنَّ الفقه القانوني والاجتهاد القضائي قاما بهذه المهمة، سيما أنَّ القضاء الإداري هو قضاء منشىء، وقادر على سد النقص الحاصل في التشريعات الإدارية عموماً، فيما يُعرض عليه من مسائل. وهنا تجب الإشارة إلى أنَّ اجتهاد الفقه والقضاء الإداري، أوردا التعاريف الخاصة بالوقف الاحتياطي، متأثرين بوجهات نظرهما الخاصة تجاه هذه المسألة.

– هناك حالات مشابهة للوقف الاحتياطي عن العمل، كحالة كف اليد الحكمي، وهي حالة خاصة بالتشريع السوري، وألحقها المُشرّع بحالة كف اليد المعتبرة توقيفاً عن العمل. وأفرد لها أحكاماً خاصة بها، لتمييزها عن حالة كف اليد القانوني. كما أنَّ هناك حالة الوقف الجزائي، التي تُعتبر إحدى العقوبات التأديبية. والوقف بقوة القانون. وتظهر هذه الحالة إذا حُبس العامل احتياطياً، أو عند تنفيذه عقوبة جزائية. والوقف للمصلحة العامة. والإجازة الإجبارية. حيث ميَّز هذه الحالات عن حالة الوقف الاحتياطي عن العمل: كل من الخصائص، والأسس، والأسباب الداعية لكل منها.

– من خلال البحث توصلنا إلى أن الوقف الاحتياطي عن العمل يتمتع بعدد من الخصائص المميزة الهامة، من أهمها: أنه إجراء احتياطي، وهو أيضاً إجراء مؤقت، وهو كذلك إجراء إداري، وليس عقوبة، كما أنه يخضع للسلطة التقديرية للجهة المعنية

بتوقيعه، إضافة إلى أنه يرتبط بالتأديب وجوداً وعدماً، فلا يمكن توقيعه بدون وجود تحقيق إداري، أو وجود مصلحة عامة، ....الخ.

ولنا رأي في مسألة إجراء الوقف الاحتياطي بشأن مسألة التحقيق الإداري، حيث يجب ألاّ يُدان المرء قبل إثبات الاتهام، عملاً بمبدأ ((براءة المرء حتى يُدان بحكم قضائي مبرم)). كما أنَّ مفهوم المصلحة العامة هو الآخر مفهوم غير واضح ولا محدد المعاني!. وإننا نرى: قصر الوقف الاحتياطي عن العمل وآثاره، على التحقيق بالجرائم الجسيمة، دون غيرها، وترك ما يتعلق منها بالراتب، دون قيود، حرصاً على مصلحة أسرة العامل المتهم من الضياع، خاصة إذا كان راتب العامل هو المصدر الوحيد، أو الأساس بالدخل.

– الطبيعة القانونية لقرار الوقف الاحتياطي عن العمل هي: إجراء بمثابة قرار إداري نهائي، يخضع لما يخضع له أي قرار إداري، من ميزات ورقابة قضائية، فهو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة المُلزمة من قبل الإدارة، تجاه العاملين لديها، بما لها من سلطة بمقتضى اللوائح والأنظمة والقوانين، بقصد إنشاء أثر قانوني معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة.

فقرار الوقف الاحتياطي عن العمل، يجوز الطعن فيه، لأنه قرار نهائي كونه يصدر بصيغة تنفيذية، دون الحاجة إلى تصديق جهة أخرى، رئاسية أو وصائية، وينتج آثاره فور صدوره.

– أسباب ومبررات الوقف الاحتياطي في التشريع المقارن متعددة ومختلفة التفانيد. حيث كثرت وجهات النظر فيها. فمنهم من رأى ضرورة ذلك، بسبب وجود تحقيق إداري، يوجب إبعاد العامل المتهم عن مكان العمل، خوفاً من التأثير على مجريات التحقيق، أو إمكانية العبث بالأدلة، أو التأثير على الشهود. ومنهم من أخذ بجسامة الجرم المُرتكب، كمبرر لتوقيع الإجراء. وغيرهم من رأى وجود مصلحة عامة تتطلبها مصلحة المرفق العام وسمعة الوظيفة. ونحن مع الأخذ بجسامة الجرم المُرتكب، وقصر

إجراء الوقف الاحتياطي على ذلك، وعند الضرورة فقط، خوفاً من التأثير على مجريات التحقيق الجاري بهذا الشأن.

– قد تتعدد السلطات المختصة بإصدار الوقف الاحتياطي عن العمل، كما هو عليه الحال لدى التشريع السوري والتشريع المصري، مما يخلق نوعاً من التضارب والتداخل بالعمل. ونحن بدورنا نرى توحيد سلطة إصدار الوقف الاحتياطي عن العمل منعاً لتشابك الإعمال، وقصر إصدار ذلك على السلطة صاحبة الحق بالتعيين.

– مدة الوقف الاحتياطي مختلفة بين التشريعات المعاصرة، وبعضها لم يحدد المدة. نرى توحيد المدد وجعلها غير طويلة، على أن تكون كحد أعلى لمدة ثلاثة أشهر على الأكثر، ومن قبل صاحبة السلطة بالتعيين، ويمكن تمديدها للضرورة من قبل المحكمة التأديبية، ولمرة واحدة، لمدة شهر واحد فقط، لكي لا تطول دعاوى الملاحقة التأديبية، على أن يعود العامل إلى عمله بعد ذلك، مع عودة راتبه أو الجزء الموقوف منه إذا كان موقوفاً. علماً أن القانون الجديد لمجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 قد عالج هذه المسألة بما يتوافق مع هذا المقترح.

– آثار الوقف الاحتياطي عن العمل، من أهم الأمور الخطيرة التي تنجم عن توقيع هذا الإجراء أن هناك حالة جديدة يعيشها العامل بعد الإجراء. فهو في وضع قانوني جديد لكونه في حالة إسقاط مؤقت لولاية الوظيفة العامة، وما يستوجبه ذلك من وجود مؤثرات جديدة تؤثر على العمل ومستلزماته. كما أنَّ الحقوق هي الأخرى تتأثر نتيجة الوضع الجديد للموظف، سيما ما يتعلق منها بالراتب، أو الترقية، أو عدم قبول الاستقالة.

وهناك اختلافات بشمولية هذه الآثار، ما بين دولة وأخرى، وتشريع وظيفي وآخر. ونحن بدورنا نرى عدم التوسع بهذه الآثار أو القياس عليها، وقصرها فقط على الحد الأدنى، والضروري لاستكمال التحقيق، بغض النظر عن مؤثراته الخارجية أو إمكانية تأثير العامل المتهم على الحقيقة. ونرى الاكتفاء بالآثار المترتبة على العمل، ومنع العامل من التواجد في مكان العمل، أثناء التحقيق عند الضرورة إلى ذلك، دون غيرها من الآثار.

– الطـرق المتعـارف عليهـا للترقيـة فـي التشـريع الـوظيفي هـي طريقتـان: الترقيـة بالأقدميـة والترقيـة بالاختيـار. وهنـاك طريقـة مشـتركة تعتمـد الأخـذ بالأقدميـة والاختيـار معـاً، وهـي الطريقـة المتبعـة فـي معظـم دول العـالم، وهـي بنظرنـا الطريقـة الأصـح والأكثـر واقعيـة. والترقيـة فـي معظـم التشـريعات المعاصـرة مرتبطـة بمصـير الراتـب وجـوداً وعـدماً. ونحـن بـدورنا نـرى تـرك موضـوع الترقيـة خـارج نطـاق الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب، لأنهـا ثمـرة جهـود طويلـة مـن الخدمـة، وحظرهـا خـلال فتـرة التوقيـف الاحتيـاطي عـن العمـل، يعتبـر نوعـاً مـن العقوبـة المقنّعـة قبـل الإدانـة، رغـم أنهـا لا تُعتبـر عقوبـة تأديبيـة مـن حيـث طبيعتهـا، ولكـن ضـررها علـى العامـل المتخـذة بحقـه كـإجراء احتيـاطي، يُعتبـر كبيـراً ومـؤثراً ماديـاً ونفسـياً، كـون حظـر الترقيـة يُحـبط التشـجيع علـى تحسـين الأداء وفاعليـة العمـل، خاصة إذا كانت الأسباب الداعية لها غير مقنعة، بنظر العامل المتهم.

– الاسـتقالة حـق مشـروع للعامـل بالدولـة، غيـر أن هـذا الحـق مقيّـد بشـروط وتحفظـات، تتـوخى مصـلحة المرفـق العـام. وتـرك العمـل قبـل قبـول الاسـتقالة: اعتبـر جرمـاً تأديبيـاً معاقـب عليـه. غيـر أنَّ بعـض التشـريعات قـد غالـت فـي مسـاءلته، واعتبرتـه جرمـاً جزائيـاً تطالـه قـوانين العقوبـات الجزائيـة لـديها. ولعـلَّ تشـريعنا الـوظيفي مـن التشـريعات التـي تطرّفـت وغالـت كثيـراً بهـذه المسـألة، لأنَّ التشـريع السـوري اعتبـر تـرك العمـل قبـل الموافقـة علـى الاسـتقالة، أو حتـى تـرك العمـل دون مبـرر قـانوني تسـمح بـه الإدارة المعنيـة، اعتبرهمـا المُشـرّع السـوري جرمـاً جزائيـاً يطالـه قـانون العقوبـات العـام، وفـق المـادة /364/ مكـرر، ولـم يعتبـره جرمـاً تأديبيـاً كغيـره مـن التشـريعات المقارنـة. وفـي اعتمـاد هـذا الـنهج، إجبـار للعامـل علـى العمـل دون إرادتـه أو رضـائه أو مصـلحته، ومهمـا كانـت الاعتبـارات، فهـو أسـلوب غيـر مقنـع. ونحـن بـدورنا ضـد هـذا الـنهج، بـل مـن المنتقـدين لـه، ونـرى: إعـادة النظـر بهـذه المسـألة، وضـرورة دراسـة الأمـر، والتخفيـف مـن غلـواء الإجـراء، وقصـر الموضـوع علـى مراعـاة المصـلحة العامـة بحظـر الاسـتقالة واعتبارهـا جرمـاً تأديبيـاً معقـولاً، لا جرماً جزائياً شديد الوطأة على من يُوقَّع عليه.

الخاتمـــــة:

خاتمة أي بحث هي خلاصة لما قام به الباحث من استنتاجات وتحليلات ودراسة للمشكلات المطروحة. وها نحن نصل إلى نهاية هذه الرسالة، بعد رحلة طويلة شاقة من الجهد والعناء، نجد أنفسنا ملزمين بذكر أهم النتائج والتوصيات، التي سبق أن تم شرحها وتحليلها في طيات هذه الرسالة، على أمل الأخذ بها من قبل المعنيين في أمور التشريع الوظيفي في سورية، واعتبارهم لما قدمناه بشأنها من حلول ومعالجات، لتكتمل الفائدة المرجوة من إنجاز هذا البحث. ولن نتعرض في هذه الخاتمة لكل النتائج التي تضمنها البحث، بل سنكتفي بالضروري والهام منها، على النحو التالي:

بالنسبة لمفهوم وخصائص الإجراءات الاحتياطية للتأديب، ومن خلال الدراسة التي بين أيدينا، وما أورده كل من التشريع المقارن، والاجتهاد القضائي، وفقه القانون الإداري، من نصوص وآراء، فقد تم التوصل إلى معطيات جديدة أوجبت توافر العديد من المبادىء القانونية الهامة، ولعلَّ من أهمها: خضوع الإجراءات الاحتياطية للتأديب إلى مبدأ الشرعية، كغيرها من الإجراءات الإدارية السائدة. فهي قرارات تحكمها القوانين النافذة، واللوائح والقرارات الناظمة، ولا يجوز لها الخروج عن هذا المبدأ، وإلاّ كانت قرارات الإدارة بشأنها يشوبها عيب اللامشروعية، وعرضة للانعدام أو الطعن بها بالإلغاء. كما أنَّ مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب مرتبطة بمسألة التأديب، وجوداً وعدماً، وبدون ذلك فلا وجود لها. وهي أيضاً ذات طابع وقتي غير دائم، وتحفظي يبغي المصلحة العامة للمرفق العام.

أمّا الأسس التي تحكم هذه الإجراءات: فهي تستند إلى مبررات عملية لهذه الأسس، وكذلك إلى أسس ذات تفنيد فلسفي، وتشريعي، وتكييف قانوني، يبرر الأخذ بها واعتمادها، تحقيقاً للمصلحة العامة وفاعلية الإدارة، واضطراد سير المرفق العام بفاعلية وانتظام.

هذا، وقد تميزت هذه الإجراءات ذات الصفة الوقتية التحفظية: بنطاق زمني لسريان كل صورة من صورها، وفق الدواعي الداعية إليه، سواء أكان ذلك في مرحلة التحقيق الإداري، أم في مرحلة المحاكمة التأديبية التي تليها، ولا يجوز اتخاذها ما قبل مرحلة التحقيق الإداري من قبل الإدارة المعنية. وهي تُرتب ضرراً بحق العامل المتهم،

من خلال آثارها الناجمة عنها، سواء أكان ضرراً مادياً كحجز الراتب أو جزء منه، أو عدم الصلاحية للترفيع والعلاوة الدورية بسبب الوقف عن العمل احتياطياً، أو كان الضرر معنوياً، من خلال ما ينال العامل من سمعة سيئة لدى وسطه المحيط في مكان عمله أو سكناه، أو ما يعانيه المتهم من شدّة نفسية وإيلام، لمجرد الريبة والشك، بسبب ما اتُخِذ بحقه من إجراءات، وإجباره على البقاء بعيداً عن نطاق عمله الوظيفي.

وهنا، لابد من الإشارة إلى أنَّ تحديد مفهوم الإجراءات الاحتياطية للتأديب كمصطلح قانوني واضح المعالم، لم يتطرق إليه التشريع المعاصر في قوانينه الوظيفية، وكذلك الأمر بالنسبة للاجتهاد القضائي، وتُرك أمر ذلك إلى فقه القانون الإداري، حيث شابه الغموض، وعدم التطرق إليه، بل جرى الحديث فقط عن صوره المتعارف عليها منفردة، ولم يجرِ الحديث عنه كمصطلح جامع لجميع أشكاله وخصائصها ومبرراتها وأسبابها المعتبرة، الأمر الذي دفع الفقه الإداري إلى القيام بهذه المهمة، عبر آرائه وشروحاته، لسد النقص والعجز الذي أحاط بعمل كل من التشريع والاجتهاد القضائي بهذا الشأن، غير أنَّ ما يؤخذ على ما قدمه الفقه بذلك: أن التعاريف التي أوردها لم تكن بالمستوى المرجو أكثر الأحيان!. فقد جاءت في غالبيتها متباينة بعض الشيء، وإن اتفقت في معظمها على تحديد بعض الخصائص دون غيرها، وتجلى التباين بينها في عدم شمول التعاريف لجميع صورها، بسبب تأثرها بالصور المتعارف عليها والمتبناة لكل دولة، وفلسفاتها الاجتماعية والقانونية السائدة. وهذه الملاحظات وغيرها على مفهوم الإجراءات الاحتياطية، ما دفعنا إلى وضع تعريف شامل جامع مناسب لها، في المكان المناسب، عند حديثنا عن مصطلح الإجراءات الاحتياطية للتأديب.

كما تبيّن لنا أنَّ علاقة الدولة بالموظف، هي علاقة تنظيمية لائحية، وليست علاقة عقدية. وتبعاً لذلك فإنَّ سلطة التأديب في الدولة ترتكز على مركز الموظف العام، باعتباره مركزاً تنظيمياً لائحياً، يفرض عليه الالتزام، وعدم الإخلال بواجبات العمل. ومن ثم فإنَّ اتخاذ الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يستند إلى الضرورة العملية التي تُفرض بموجب القوانين واللوائح الناظمة، وبالإرادة المنفردة للإدارة.

كما توصلنا إلى نتيجة ساطعة: أنَّ مفهوم الإجراءات الاحتياطية وصورها المتعارف عليها، يشوبها التباين والاختلاف في دول عالمنا المعاصر، حيث تختلف بين تشريع وآخر، وما بين دولة وأخرى، ويعود ذلك إلى تأثير المفاهيم الفلسفية والعقائدية والاجتماعية السائدة بين تلك الدول.

والطبيعة القانونية لقرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بعد انتهاء مرحلة التحقيق الإداري، تباينت الآراء الفقهية حول ماهيتها!. فهناك من اعتبرها قرار إداري أياً كانت الجهة التي أصدرته، سواء أكانت جهة رئاسية أم جهة فنية متخصصة بالتحقيق الإداري. وهو يخضع لما يخضع له القرار الإداري من الطعن به أمام القضاء الإداري وبشكل مستقل. وهناك رأي آخر رغم اعتبارهم قرار الإحالة أنه قرار إداري بكامل خواصه، غير أنه لا يُطعن به أمام القضاء استقلالاً، وإنما يكون الطعن به عنصراً من عناصر الطعن في القرار التأديبي ذاته. بينما يرى آخرون أن قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ليس قراراً إدارياً نهائياً، بل هو إجراء تمهيدي، للنظر في أمر المحاكمة، وهو ليس هدفاً مقصوداً بذاته. وإنَّ الطعن به على استقلال غير جائز، لأنه ليس بقرار إداري نهائي ومستقل.

ونحن بدورنا نرى: أنَّ قرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية هو إجراء تمهيدي من إجراءات الدعوى التأديبية، لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي المستقل. وهو قرار لا يؤدي إلى تعديل نهائي في المركز القانوني للعامل. والمنازعات القضائية بشأنه، هي من المنازعات المتفرعة عن الدعوى التأديبية، التي تحكم بها المحكمة التأديبية الناظرة بالدعوى. أمّا صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب: فهي من حيث الطبيعة إجراءات إدارية نهائية، لأنها إفصاح من الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بموجب القوانين واللوائح الناظمة، بقصد إحداث أثر قانوني معتبر. ومن ثم تخضع لما تخضع له القرارات الإدارية العامة، من خصائص وشروط وآثار.

صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب المتعارف عليها هي ثلاث. الصورة الأولى وهي الأهم والأكثر شيوعاً: الوقف الاحتياطي عن العمل، أو ما يُعرف في التشريع السوري بتسمية (كف اليد). أمّا الصورة الثانية فهي حظر الترقية، أو ما يُطلق

عليها أحياناً بعدم الصلاحية للترقية. أمّا الصورة الأخيرة فهي: عدم قبول الاستقالة، أو حظر قبول الاستقالة. وهناك صور أخرى ليست بذي أهمية، ويمكن إجمالها مع آثار الوقف الاحتياطي عن العمل، أو بالإجراءات الضرورية التي تأخذ بها الإدارة عند اللزوم، ومثلها: حجز الراتب، أو جزء منه، أو منع المغادرة خارج البلاد، نتيجة الإحالة إلى التأديب، أو غير ذلك من الإجراءات غير الشائعة، والتي تُطبّقها دول دون الأخرى، ولم نتطرق إليها بسبب عدم أهميتها، بل اكتفينا بالإشارة إليها في المواضع المناسبة، وقمنا بتحديد الصور المتعارف عليها، وبيان خصائصها، وأسبابها، وأحكامها القانونية الناظمة، وفق التشريع المعاصر، مع رأينا بكل صورة من هذه الصور.

الوقف الاحتياطي عن العمل من أهم صور الإجراءات الاحتياطية للتأديب وأكثرها شيوعاً في التشريع الوظيفي، ويتمثل بالإبعاد المؤقت للعامل عن مكان العمل، ذلك العامل الذي يكون موضع شك وريبة، وموضع تحقيق جارٍ بهذا الشأن.

وعلى الرغم من شيوع النص على الوقف الاحتياطي عن العمل لدى تشريعات التوظيف المعاصرة، فإن معظم التشريعات الآنفة الذكر، لم تقم بتحديد مفهوم الوقف الاحتياطي عن العمل، أو تعريفه بشكل صريح. كما أنَّ تلك التشريعات اختلفت أيضاً في أحكام تنظيمه، من حيث السلطة المختصة بإصداره، والأسباب الداعية إليه، وتحديد مدته اللازمة، أو بيان آثاره المترتبة على وجوده. وهذا ما استوجب منّا: الحديث عن مفهوم الوقف الاحتياطي وطبيعته القانونية، من خلال تعريفه وبيان خصائصه، وتحديد الأسباب الداعية إليه، ومن ثم تحديد السلطة المختصة بإصداره، وبيان المدة الزمنية المحددة له وفق التشريع المقارن، وتوصلنا إلى النتائج المرجوة وفق التالي:

– الوقف الاحتياطي عن العمل، يتمتع بعدد من الخصائص المميزة له. فهو إجراء وقائي تحفظي، تمليه الظروف الراهنة للقضية، والهدف الذي شُرّع من أجله، وضمان إبعاد العامل عن مكان العمل. وهو إجراء مؤقت بطبيعته. فالإقصاء عن مكان العمل ليس بصفة دائمة، أو لمدة غير محدودة. وهو إجراء إداري وليس عقوبة بذاته، ويُتخذ عادة عندما تتوافر أسبابه ومبرراته، رغم أنَّه يخضع لتقدير السلطة الإدارية عند

توقيعه. ويجب أن يكون ذلك ضمن نطاق الحدود القانونية الشرعية. وعادة ما يكون اتخاذه إمّا لمصلحة التحقيق، أو لوجود مصلحة عامة تستوجب ذلك.

– ومن ميزات هذا الإجراء: أنّه قرار إداري نهائي، وهو يتعلق بالتأديب وجوداً وعدماً، ويصدر عن سلطة مختصة، ولو كان بصفة مؤقتة. والهدف منه: إبعاد العامل المتهم عن مكان عمله، لكي لا يَستخدم نفوذه وتأثيره على مجرى التحقيق، من خلال التأثير على الشهود، أو إخفاء الأدلة والمستندات، والتلاعب بها، حفاظاً على سلامة التحقيق.

كما أن جميع خصائص القرار الإداري النهائي، تتوافق ومفهوم قرار الوقف الاحتياطي عن العمل. فهو عمل قانوني، وهو تصرف قانوني إداري، وهو أيضاً يصدر عن جهة إدارية عامة، وأخيراً هو تصرف إداري يتصف بالنهائية كونه يصدر عن السلطة الإدارية العامة المختصة، وينتج آثاره بمجرد صدوره، ولا يتوقف نفاذه على اعتماده أو تصديقه من جهة أعلى.

– أمّا بالنسبة للأسباب الداعية لاتخاذ هذا الإجراء، فإن المُشرّع الوظيفي المعاصر، قد تواترت أحكامه على النص أنه يُتخذ: إمّا لخطورة الجرم المقترف، أو لصالح التحقيق الجاري مع المتهم، أو لوجود مصلحة عامة تستوجب اتخاذه. وقد اختلفت التشريعات المقارنة في اعتماد وتحديد مبررات وأسباب هذا الإجراء.

– وتجب الإشارة، إلى أنَّ التشريعات المعاصرة، قد درجت على تحديد وحصر السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، نظراً لأهمية ذلك النهج وخطورته. وقد تكون جهة واحدة، أو عدة جهات، تقوم باتخاذ هذا الإجراء. غير أنَّ التشريعات الراهنة الناظمة للوقف الاحتياطي عن العمل، تختلف بين تشريع وآخر، في تحديد السلطات التي لها حق إصدار قرار الوقف. فهناك البعض منها ربط بين سلطة إصدار الوقف الاحتياطي وسلطة التأديب، وهناك تشريعات أخرى ربطت ما بين سلطة الوقف الاحتياطي عن العمل وبين سلطة التعيين، وبعضها الآخر لم ينفرد بجهة واحدة، وإنّما تعدد السلطات المختصة بإصدار الإجراء، كما هو عليه الحال، وفقاً للتشريع السوري والمصري.

– أمّـا مـدة الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل اللازمـة، فهـي ليسـت دائمـة، لأن الوقـف هـو إجـراء تحفظـي مؤقـت بطبيعتـه، ويـرتبط بـإجراءات التأديـب وجـوداً وعـدماً، ويجـب ألاّ يستغرق سوى المدة اللازمة لتسهيل مهمة التحقيق الإداري اللازم فقط.

وفي التشريعات المعاصرة، لجأت غالبيتها إلى تحديد المدة اللازمة له، وحصرها بمدة زمنية محددة بالنص، وإن اختلفت في مقدارها ما بين تشريع وآخر، مع الإشارة إلى أنَّ قلة من التشريعات، لم تحدد المدة الزمنية اللازمة، بل تركت أمر ذلك إلى تقديرات السلطة الإدارية المختصة، ومن ضمنها التشريع السوري سابقاً، رغم خطورة هذا النهج على الحياة الوظيفية للعامل المتهم، ورغم توصية التشريع الوظيفي السابق بالقانون رقم /1/ لعام 1985 بتحديد المدة اللازمة للوقف الاحتياطي عن العمل. وتم تدارك ذلك في قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 في المادة /42/ منه.

أثـر الوقـف الاحتيـاطي عـن العمـل علـى أجـر العامـل، قـد يطـال الأجـر كلـه أو جـزءاً مـن الأجـر، خـلال فتـرة الوقـف الاحتيـاطي، لأن العامـل لا يقـوم بأيـة أعمـال يسـتحق عليهـا أجـراً. وهـذا الأمـر يختلـف بـين تشـريع وآخـر. وفـي التشـريع السـوري فـإنّ كـف اليـد عـن العمـل، يتبعـه حجـز كامـل أجـر العامـل. وفـي اتبـاع هـذا الـنهج غلـو، وقسـاوة قـد يضـار منهـا العامـل وأسـرته، وخاصـة إذا كـان الراتـب هـو المصـدر الوحيـد أو الأساسـي للمعيشـة، ممـا يـؤدي إلـى معانـاة ماديـة شـديدة، تـنعكس آثارهـا علـى مـن يعيلـه العامـل المـتهم مـن أشخاص!.

وإجـراء حظـر الترقيـة أو عـدم الصـلاحية للترقيـة: فهـو يعنـي عـدم ترقيـة العامـل الـذي ادركتـه الترقيـة خـلال مـدة معينـة، ممـا يسـتوجب حظرهـا، ريثمـا تـزول الأسـباب الداعيـة لـذلك، والتـي تتمثـل بالإحالـة إلـى المحاكمـة التأديبيـة، أو الوقـف عـن العمـل، كـون حظـر الترقيـة إجـراء وقـائي مؤقـت، منصـوص عنـه فـي القـانون، والـدائر فـي فلـك التأديـب، ريثما يُبت في القضية وبيان نتيجتها.

وحظـر الترقيـة: فـي أغلـب التشـريعات تأخـذ حكـم الراتـب، فـي الاسـتحقاق والحجـب. حيـث اعتُبـر أنَّ أسـباب حظـر الترقيـة، مرتبطـة باسـتحقاق الراتـب وعدمـه، فهـي

مؤجلة طالما أنَّ العامل لا يستحق راتبه. مع التنويه إلى خلو التشريعات الوظيفية السورية، من النصوص التي تحظر الترقية، كما هي عليه الحال في معظم التشريعات العربية.

وإجراء حظر الاستقالة للمُحال إلى المحاكمة التأديبية، فيه خلاف وتباين في التشريعات المعاصرة، فمنهم من أخذ به، ومنهم من تركه لتقدير الإدارة في إقراره من عدمه.

وحالة المعتبر بحكم المستقيل أو الاستقالة الضمنية: فهي استقالة بدون إرادة العامل بالدولة، بل هي مفروضة بحكم القانون. وفي التشريع السوري أحكامها جزائية، وفقاً لنص المادة /364 مكرر/، حيث أخرجها هذا النهج عن الملاحقة التأديبية، رغم أنَّ المسألة برمتها تتعلق بالوضع الوظيفي وأحواله الذاتية، على خلاف معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة. إضافة إلى بُعدِ هذا الإجراء عن المنطق والعدالة، بسبب قساوة عقوبته وغلوها، وما يعنيه ذلك من إجبار العامل على القيام بعمل دون رغبة، أو مصلحة تستدعي ذلك.

أهم الاقتراحات والتوصيات المتعلقة بالبحث:

بعد أن تطرقنا إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لهذا البحث، يمكننا الحديث عن أهم التوصيات بشأنه كما يلي:

1- وضع تعريف تشريعي شامل جامع لكل الإجراءات الاحتياطية للتأديب، يتضمن الخصائص والميزات والأسباب المشتركة، التي تشمل جميع صوره المتعارف عليها.

2- جمع شمل جميع قوانين التأديب المبعثرة، في تشريع وظيفي واحد، بما فيها أحكام الإجراءات الاحتياطية للتأديب. وبسبب ذلك التعدد لدينا في التشريع السوري، نقترح أن يكون هذا القانون الشامل الجامع، هو نظام العاملين الأساسي بالدولة رقم /50/ لعام 2004، كونه القانون الأم للتوظيف في الجمهورية العربية السورية، حرصاً على وجود مرجعية واحدة شاملة بهذا الشأن.

3- قصر اعتماد الأسباب الداعية إلى إصدار كف اليد في التشريع السوري على: مصلحة التحقيق القائم دون غيرها من الأسباب وعلى الجرائم الجسيمة. وعدم اعتماد سبب المصلحة العامة، كسبب مبرر لإصدار إجراء كف اليد، بسبب عدم وضوح هذا المصطلح، وعدم إمكانية تحديده بدقة، وعدم إمكانية الإحاطة به وحصره دون التباس. حيث أنَّ هذا المصطلح من المفاهيم العامة، التي تحتمل التأويل والتوسع بالتفسير.

4- حصر سلطة إصدار الوقف الاحتياطي عن العمل (كف اليد)، بجهة واحدة بالدولة مختصة بذلك، خوف التباين والتضارب وتعدد السلطات. ونقترح لذلك: أن تكون هذه الجهة، هي السلطة المختصة بالتعيين، بغض النظر عن الجهة القائمة بالتحقيق الإداري، حيث لها إبداء الرأي اللازم، على أن يصدر القرار من الجهة صاحبة الحق بالتعيين من كانت.

5- إصدار نص تشريعي لإلغاء ما تخلفه آثار كف اليد من حجز الراتب، أو توقيف صرفه، بسبب ما تخلفه هذه الآثار من أضرار، على العامل المتهم والأشخاص الذين يعيلهم، قبل إدانته بما نُسب إليه من تهم.

6- إلغاء إجراء حظر الترقية، وعدم الأخذ به. مع الإشارة أنَّ التشريع السوري لم يُحدد الأسباب الداعية إليه، كغيره من التشريعات العربية. والاقتداء بما أخذ به التشريع الفرنسي بهذا الشأن.

7- عدم تطبيق نص المادة /366 مكرر/ على المعتبر بحكم المستقيل لغيابه غير المبرر، أو تركه العمل دون موافقة. وقصر المسألة التأديبية على الجانب المادي فقط، بما أصاب الإدارة من أضرار فعلية نتيجة ترك العمل دون موافقتها، على أن تحكم بالأضرار الحاصلة: المحكمة التأديبية المختصة. ووضع ضوابط وأحكام لا تشوبها مظاهر القساوة والغلو، بحق العامل المتهم، وإلغاء الجوانب الجزائية المتعلقة بالعقوبة المتخذة، وقصرها على الجانب التأديبي دون غيره.

وأخيراً: أملنا في المستقبل القريب، إصدار قانون عربي موحد، يتضمن جميع أحكام التأديب ونظامه في الوظيفة العامة، وتصادق عليه كلُ الدول العربية المعنية،

ولعلَّـه يكـون مسـاهمة قيّمـة فـي طريـق التعـاون، وتبـادل الخبـرات، وترسـيخ أسـس التقـارب، لتمهيـد إقامـة صـرح قـانوني عربـي شـامل، يشـمل الشـأن الإداري بشـكل عـام، والشـأن التأديبي بشكل خاص.

- قائمة المراجع المستعملة -

الكتب العامة:

- د. ابـراهيم درويـش: الإدارة العامـة فـي النظريـة والتطبيـق والممارسـة، مطـابع الهيئـة العامة المصرية للكتاب، طبعة 1976.

- د. أحمـد سـلامة بـدر: التحقيـق الإداري والمحاكمـة التأديبيـة، دار النهضـة العربيـة، القاهرة، طبعة عام 2010.

- د. أحمـد فتحـي سـرور: الوسـيط فـي قـانون العقوبـات - القسـم العـام، النظريـة العامـة للجريمة، القاهرة، 1985.

- د. السـيد محمـد ابـراهيم: شـرح نظـام العـاملين المـدنيين بالدولـة، دار المعـارف، القـاهرة، 1966.

- د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ.

- د. ثـروت عبـد العـال أحمـد: إجـراءات المسـاءلة التأديبيـة وضـماناتها لأعضـاء هيئـة التدريس بالجامعات، اسيوط، دار النشر والتوزيع، 1995.

- د. جـورج سـعد: القـانون الإداري العـام والمنازعـات الإداريـة، منشـورات الحلبـي الحقوقية، بيروت، 2001.

- د. جـورجي شـفيق سـاري: المبـادىء العامـة فـي القـانون الإداري، الجـزء الثـاني، بـدون تاريخ.

- د. حسـين عثمـان محمـد عثمـان: أصـول القـانون الإداري، منشـورات الحلبـي الحقوقيـة، بيروت، 2006.

- د. حنـا ابـراهيم نـدة: القضـاء الإداري فـي الأردن، جمعيـة عمـال المطـابع الأميريـة، طبعة عام 1972.

– د. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار المسيرة، عمّان، طبعة أولى، 1998.

– د. خالد سمارة الزعبي: القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية الأردنية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 1993.

– د. درويش مرعي: مقدمة في السلوك الإداري، جامعة الأزهر، طبعة 1983.

– د. رمضان بطيخ: المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة، والقطاع العام، وقطاع الأعمال العام، فقهاً وقضاءً، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 1999.

– د. رمضان محمد بطيخ: نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبدالله وهبة، طبعة 1985.

– د. زكي محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ.

– د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، دراسة نظرية تطبيقية، مصر الجديدة، طبعة أولى، عام 1984.

– د. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، عام 1974.

– د. سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1975.

– د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1986.

– د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري – قضاء التأديب، دراسة مقارنة، طباعة دار الفكر العربي، 1995 + ط 1979 + ط 1997.

– د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة في القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1957.

– د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1991 + طبعة 1973.

– المستشار سمير صادق: التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة عام 1985.

– د. سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية بالمحلَّة الكبرى، طبعة 1995.

– د. شريف يوسف حلمي خاطر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2007.

– العميد المتقاعد صبحي سلوم: شرح القانون الأساسي للعاملين في الدولة، الجزء الأول، طبعة 2005.

– د. صلاح الدين فوزي: المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

– د. طعيمة الجرف: مبادىء القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1973.

– د. عبد الحميد الشواربي: تأديب العاملين في شركات قطاع الأعمال العام والشركات القابضة والشركات التابعة لها، منشأة المعارف، طبعة 1995.

– د. عبد العزيز خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة عام 2008.

– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة، الجزء الثالث، إجراءات تأديب الموظف العام إدارياً وقضائياً، دار محمود للنشر والتوزيع، عام 2007. – الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، عام 2007.

– د. عبد العظيم عبد الحميد: تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، طبعة أولى، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2000.

– د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة 1964.

– د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة 1964.

– د. عبد الله طلبة – د. أحمد اسماعيل: الوظيفة العامة، منشورات جامعة دمشق، 2005.

– د. عبد الله طلبة: الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع دار الوحدة، 1980-1981.

– د. عبدالله طلبة – د. نجم الأحمد: القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2004-2005.

– د. عبدالله طلبة: مبادىء القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، طبعة عام 1990.

– د. عصام أحمد عجيلة، د. رفعت عبد الوهاب، د. أحمد شرف الدين: القانون الإداري اليمني، صنعاء، الطبعة الثالثة، 1988.

– د. عصمت عبدالله الشيخ: النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2005.

– د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.

– د. علي عبد العال سيد أحمد: الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1997.

– د. عمرو بركات: الوقف الاحتياطي عن العمل، دار النهضة العربية، طبعة عام 1983.

– د. عمرو فؤاد بركات: الترقية وأثر الحكم بإلغائها، المطبعة العالمية، طبعة عام 1986–1987.

– د. فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، طبعة 2000.

– د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1995.

– د. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، طبعة ثانية، القاهرة، دار الغريب، 1986.

– د. محسن الحارثي: سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، القاهرة، سعد سمك للنسخ والطباعة، طبعة أولى، 1997.

– د. محسن العبودي: أحكام تأديب ضباط الشرطة، دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها، دار النهضة العربية، 1990.

– د. محسن حسنين حمزة: القانون التأديبي والرقابة القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960.

– د. محمد الحسين – د. مهند نوح: القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2011–2012.

– د. محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، طبعة عام 1986.

– د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام والقضاء الإداري، طبعة ثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1990.

– د. محمد أنس قاسم جعفر: مبادىء الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، مطبعة اخوان مورافيلي، 1982.

– د. محمد رشوان – ابراهيم عباس: الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، القاهرة، طبعة سنة 1969.

– د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادىء وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة 2003.

– د. محمد سعيد أمين: مبادىء القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، طبعة 1997.

– محمد عبد العال السناري – حمدي أبو النور السيد: قضاء التأديب، منشورات جامعة حلوان، طبعة عام 2006–2007.

– د. محمد عبد اللطيف: مبادىء الوظيفة العامة، مكتبة العالمية بالمنصورة، طبعة 1990.

– د. محمد عبد الوهاب: القضاء الإداري – الكتاب الثالث، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة أولى، 2005.

– د. محمد عصفور: التأديب والعقاب في علاقات العمل، دراسة متعمقة في التأديب، طباعة عام 1972.

– د. محمد عصفور: تأديب العاملين في القطاع العام، ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، القاهرة، مطبعة الاستقلال الكبرى، عام 1972.

– اللواء محمد ماجد ياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، طبعة 2007.

– د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، المبادىء والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية الليبية، بدون دار نشر أو تاريخ.

– د. محمد ميرغني خيري: مبادىء القانون الإداري المغربي، طبعة ثانية، عام 1982.

– د. محمد نور فرحات: الفكر القانوني والواقع الاجتماعي، دار الثقافة للطباعة والنشر، طبعة 1981.

– د. محمود أبو السعود حبيب: القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، قضاء التأديب، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، 1996.

– د. محمود صالح العادلي: النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار الكتاب الجامعي، الطبعة الأولى، 1986.

– محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأ المعارف بالإسكندرية، طبعة أولى، عام 1995.

– محمود عنبر: مجموعة مبادىء المحاكم التأديبية، طبعة أولى، عام 1959.

– د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ.

– د. محمود نجيب حسني: شرح قانون الإجراءات الجنائية، طبعة ثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1983.

– د. محيي الدين القيسي: مبادىء القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة عام 1999.

– المستشار مصطفى بكير: تأديب العاملين بالدولة، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، طبعة عام 1966.

– د. مصطفى عفيفي – د. بدرية الجاسر صالح: السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، مطبعة حسان، 1982.

– د. مغاوري شاهين: القرار التأديبي ورقابته بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والخاص، الأنجلوالأميركي، طبعة 1986.

– مغاوري شاهين: المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، طبعة عام 1974.

– د. مقبل أحمد العمري: مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام القانوني للجمهورية اليمنية، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2003.

– نجود جوني: الإطار الزمني للمساءلة المسلكية لعمال وموظفي الإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2015.

– يحيى قاسم علي: ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا. طبعة أولى، اليمن صنعاء، مركز عبادي للدراسات والنشر، 1999.

– المعجم المدرسي: طباعة وزارة التربية السورية، سنة 1985.

– المعجم الوجيز: طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم المصرية، عام 1992.

– المعجم الوسيط: الجزء الأول، طبعة ثانية، أمواج للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان– بيروت، 1987.

الرسائل العلمية:

– د. أحمد شرف الدين: القضاء الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، رسالة دكتوراه، طبعة أولى، منشورات جامعة صنعاء، 1991.

– د. أحمد طه خلف الله: الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1994.

– د. ثـروت المحجـوب: دور النيابـة الإداريـة فـي قضـاء التأديـب، دراسـة مقارنـة بـين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، طبعة أولى، 1994.

– وفـي مكـان آخـر، ورد العنـوان كمـا يلـي: د. ثـروت محمـود محجـوب: التحقيـق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، 1994.

– د. حمـاد محمـد شـطا: النظـام القـانوني للأجـور والمرتبـات فـي الوظيفـة العامـة، رسـالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون تاريخ.

– د. حمـدي عبـد الـلاة أحمـد: المركـز القـانوني للعـاملين بالقطـاع العـام وقطـاع الأعمـال العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 1994.

– د. رفعـت المصـيلحي النجـار: إيقـاف العـاملين المـدنيين بالدولـة، رسـالة دكتـوراه، جامعـة القاهرة، عام 1981.

– د. رمـزي محمـود نـايف هـيلات: القـرار الإداري بـين الـبطلان والانعـدام، رسـالة دكتـوراه، جامعة عمّان العربية للدراسات العليا، عام 2005.

– د. زهـوة عبـد الوهـاب حمـود: التأديـب فـي الوظيفـة العامـة، جامعـة الاسـكندرية، رسـالة دكتوراه، كلية الحقوق، بدون تاريخ.

– د. سـعد أنـور سـعد قنـديل: إجـراءات التنظـيم الـداخلي لـلإدارة ورقابـة القضـاء، دراسـة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، عام 1991.

– شـفيق عبـد المجيـد الحـديثي: نظـام انضـباط مـوظفي الدولـة فـي العـراق، رسـالة ماجستير، كلية الحقوق والسياسة، جامعة بغداد، طبعة عام 1973.

– د. عـادل النجـار: النظـام القـانوني لوقـف الموظـف العـام احتياطيـاً، رسـالة دكتـوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، عام 1997.

– د. عبـد الفتـاح عبـد الحلـيم عبـد البـر: الضـمانات التأديبيـة فـي الوظيفـة العامـة، رسـالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، طبعة 1979.

– د. عزيـزة الشـريف: النظـام التـأديبي وعلاقتـه بالأنظمـة الجزائيـة الأخـرى، القـاهرة، دار النهضة العربية، 1988.

– د. علـي جمعـة محـارب: التأديـب الإداري فـي الوظيفـة العامـة، دراسـة مقارنـة، رسـالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 1986.

– د. عمـاد صـبري عطـوة: الضـمانات القانونيـة أمـام المحـاكم التأديبيـة، رسـالة دكتـوراه، جامعة القاهرة، عام 2008.

– د. عمـرو فـؤاد بركـات: السـلطة التأديبيـة، رسـالة دكتـوراه، جامعـة عـين شـمس، كليـة الحقوق، عام 1979.

– د. فهمـي عـزّت: سـلطة التأديـب بـين الإدارة والقضـاء، رسـالة دكتـوراه، جامعـة عـين شمس – كلية الحقوق، 1980.

– د. محسـن عبـد الجليـل: الوقـف الاحتيـاطي للعـاملين المـدنيين بالدولـة، رسـالة دكتـوراه، جامعة عين شمس، عام 2000.

– د. محمـد أحمـد مصـطفى عبـد الـرحمن: الإجـراءات الاحتياطيـة للتأديـب فـي الوظيفـة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، بدون تاريخ.

– د. محمـد أحمـد هيكـل: السـلطة الرئاسـية بـين الفاعليـة والضـمان، رسـالة دكتـوراه، جامعـة عين شمس، كلية الحقوق، 1984.

– د. محمـد أنـس جعفـر: نظـم الترقيـة وفاعليتهـا فـي الوظيفـة العامـة، وأثرهـا فـي فاعليـة الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1974.

– د. محمـد أنـس قاسـم جعفـر: نظـم الترقيـة وفاعليتهـا فـي الوظيفـة العامـة وأثرهـا فـي فاعلية الإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام 1974.

– د. محمـد جـودت الملـط: المسـؤولية التأديبيـة للموظـف العـام، رسـالة دكتـوراه، دار النهضة العربية، 1967.

– د. محمد عبدالله نصّار: تدابير الإدارة الداخلية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 1978.

– د. محمد علي عمارة: النظام القانوني للمرافق العامة في قطاع غزة، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة عين شمس، عام 1991.

– محمد علي عيد سليمان: ترقية الموظف العام باليمن، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 1994.

– محمد عيد سليمان: ترقية الموظف العام في اليمن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، عام 1994.

– د. محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، جامعة القاهرة – كلية الحقوق، عام 1973.

– محمد مرعي حسن: كف اليد في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2013.

– د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة عام 1976.

– د. مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1984.

– د. منصور ابراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، الطبعة الأولى، عام 1984.

– د. نصر الدين مصباح القاضي: النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام 1997.

– وفية العطيفي: ضمانات وحقوق المحامين أعضاء الإدارات القانونية، في ظل أحكام القانون المصري رقم /47/ لعام 1973، رسالة ماجستير، القاهرة، عام 1993.

– د. يسري لبيب حبيب: نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، عام 1990.

الأبحاث والمقالات:

– د. أحمد حافظ نجم: السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية المصرية، س 25 ع 2، عام 1983، ص 24.

– المستشار توفيق المنوفي: محاضرات في نظام العاملين المدنيين بالدولة، المركز القومي للدراسات القضائية، بدون تاريخ.

– د. حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيع في البلاد العربية، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية المصرية، ع 1 س 11، ابريل 1969.

– د. سعد الشتيوي العنزي: أثر الحكم بإلغاء الترقية، بحث منشور في مجلة الجامعة الخليجية، مملكة البحرين، المجلد الأول، قسم القانون، العدد الثاني، عام 2009.

– د. شاب توما منصور: التعيين والترفيع في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم /24/ لعام 1960، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية المصرية، س 11، ع 3 ديسمبر 1969.

– المستشار عادل يونس: الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الأولى، العدد الثالث، جمهورية مصر العربية.

– د. عبد الرحمن علي محمد: التحقيق الإداري وإجراءاته، بحث منشور بمجلة قضايا الدولة المصرية، القاهرة، السنة العاشرة، العدد (2) ابريل – يونيو، 1966.

– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: إلغاء القرار الإداري للانحراف بسلطة إصداره، مقال منشور بمجلة المحاماة المصرية الصادرة عن نقابة المحامين المصريين، العدد الأول سنة 2002.

– د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: متى يُعتبر العامل مُحالاً إلى المحاكمة التأديبية، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن رقن 28/1039/ق، جلسة 1983/5/7 ع 1، س 24، ص 402.

– د. عمرو فؤاد بركات: الترقية وأثر إلغائها، مجلة العلوم الإدارية المصرية، س 27، ع 2، ص 236.

– المحامي محمد ابراهيم الرفاعي: الإجراءات الاحتياطية أثناء تأديب العاملين في مصر. بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية، العددان: الخامس والسادس، س 55 ص 130 وما بعدها.

– د. محمود وهيب السيد: حظر ترقية الموظف العام بوصفه أحد الإجراءات لتأديب الموظف العام في التشريع المصري، بحث في مجلة مركز بحوث الشرطة في أكاديمية الشرطة المصرية، يوليو، 2000.

– د. نعيم عطية: الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد 2، السنة السابعة 1965.

– د. نعيم عطية: موانع الترقية، مجلة قضايا الحكومة المصرية، ع 3 س 15، يوليو، 1971.

– د. نعيم عطية: نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية المصرية، ع، س، 11، ص 77.

القوانيـــن:

– دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2012.

– القانون رقم /32/ لعام 2019 المتضمن تشكيل مجلس الدولة واختصاصاته تاريخ 16-12-2019.

– نظام العاملين الأساسي في الدولة السوري رقم /50/ لعام 2004.

– قانون الموظفين السوري رقم /135/ لعام 1945.

– قانون المحاكم المسلكية السوري رقم /7/ لعام 1990.

– قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم /24/ لعام 1981.

– قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959.

– قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية السوري رقم /64/ لعام 2003.

– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية.

– دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.

– قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم /47/ لعام 1978.

– قانون نظام العاملين في القطاع العام المصري رقم /48/ لعام 1978.

– قانون تنظيم النيابة الإدارية المصري رقم /117/ لعام 1958.

– قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972.

– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

– قانون الموظفين الفرنسي الجديد رقم /634/ الصادر في 13 تموز 1983.

– قانون الموظفين الفرنسي الصادر في 4 شباط لعام 1959.

المراجع الأجنبية:

- Alsaidi, Mohamed: Nature de la repression disciplinaire.

- Andrée De Laubadere: Traite de droit administratife, L. G. D. J, Paris, 9 e edition, 1983.

- Auby: Droit dw le function publique, 1963.

- Bénoit. F. P.: Le droit administratife francais, Dalloz, Paris, 1968, P. 522.

- Braibant, Guy: Droit administratife. Francais, Dalloz, 1988.

- Catherine (Robert): Le fonctionnaire francais, Paris. 1961.

- Catherine “Robert”: Le fonctionnaire francais, Paris. 1973.

- Chapus. R: Droit administrative general, Delta, Paris, 1995, T1.

- Charles Heller: La suspension dans le droit dela function publique, Paris, R. D. P. 1980.

- Claude A. Coll iard, “Le regime diseiplinaire des fonctionnaires publics allmands, Revue du droit public et de la science politique, 1942.

- David (R): Les agents des personnes publiques et les salaries en droit francais, 1966.

- De Laubadere (Andre): Traite elementaire de droit administratif, Paris, 2 e édition 1957-1980. édition 1963.

- Debbasch “Charles” et PINET” MARCEL Grands Textes Administratifs. Paris. 1970.

- Deleperee E.: La responsabilité des fanctionnaires, dans, les. Etats d’Europe occidentale, 1973.

- Di Malta: Essai sur le pouvoir hiérarchique. Paris. 1961.

- Didier Jean-Pierre: La déontologie de l’administration, Universitaires De France, Paris, 1999.

- Drouille (J.): Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics, these Toulouse, 1900.

- Duez (Paul) Et Debeyre (Guy): Traite de droit administratif. Paris, 1952.

- Duguit (Leon): Traite de droit constitutionnel. Paris. 3 e édition, 1930.

- Emmanuel Aubin: Droit de la function publique. Gualino éditeur. 2001.

- Forge. J. M. Droit administratife, P.U.F. Paris, 2002. P 23.

- Fougere “Louis” La function publique “Etude et choix de textes commentés” Bruxelles. 1966.

- Francis Delpere: La definition de la repression disciplinaire. Paris. 1969.

- Gazier “Francois”: La function publique dan le monde – Paris. 1972.

- Gibert (Max): La discipline des fonctions publiques, these, Paris, 1912.

- Houriou “M”: Les principes de droit public-Paris. 1926.

: La théorie de l’institution et de la function “essai la vitalisme social’.

- JEan – Michel De Forges” Droit de la function publique, Paris.

- La tournerier. R. Classification des diverses situations juridiques R. D. P. 1933, P. 37. et.s.

- Leonarde Whiet: Introduction to the study of public administration, 4th edition.

- M. M. LEGAL “Alfred” et Brethe Dela Gressaye: Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privés. 1930.

- Missum Shi: Fonctionnaire publique.

- Nezard “H”: Les principes généraux du droit disciplinaire, these, Paris. 1903.

- Olivier Gohin: Institutions administratives. 4 e edition. L. G. D. J. 2002.

- Piquemal “M”: Le fonctionnaire droit et guaranties, 1973.

- Planty “Alain”: - Trait pratique de la function publique. Tome 1 Paris. 1963.

- Trait pratique de la function Tome II. Paris. 1971.

- Rene Chapus: Droit administratife general. Tom 2. 14 e edition, Montchrestien, 2000.

- Rivero: Les mesures d’ordre intérieur administrative. Paris. 1934.

- Salon “S”: Délinquance et repression dans la function publique-Paris. 1969.

- Senegas (Charles): Les droit et les obligations – fonctionnaires, Paris, 1955.

- Walline “Marcel”: Droit administrative, 7th edition-Paris . 1967.

-Waline (M): Droit administratif, Paris, 8 e édition, 1959.