

PRECAUTIONARY SUSPENSION FROM PRACTICING THE PUBLIC OFFICE DURING THE INVESTIGATION WITH THE PUBLIC EMPLOYEE

Abdallah Kalaf AL-RAGGAD¹

Dr., German Jordanian University, Jordan

Abstract:

Administrative decisions are considered legal actions and actions that the administration resorts to and relies upon in carrying out its work and activities in all fields, if the conditions and validity of the procedure for this decision issued by the administration are met.

The research on this subject necessitated that we show the importance of the precautionary endowment and clarify its effects on the employee and on his career and social future in all its aspects and aspects.

As it has become known that the suspension of work, whether it is a precautionary endowment, a mandatory endowment, or a punitive endowment as a result of the issuance of a disciplinary decision or judgment, is only imposed on a public employee, whether in the broad sense according to the criminal law, or in the narrow sense according to the administrative law.

Since the study of the subject of the precautionary suspension of the public employee from work requires that we define the concept of the public employee subject to the provisions of the endowment within the applicable civil service laws, we find that the legal nature of the precautionary endowment or the cessation of work, according to which the management authority authorizes the right to remove the employee or stop his hand from work. Working on a temporary basis from the exercise of his job pending a disciplinary or criminal decision, and the judicial oversight is carried out on the administrative decision issued by the management body during the exercise of its function. The judiciary enjoys independence and immunity, and judicial oversight is a basic guarantee for the employee who is being held in custody.

 <http://dx.doi.org/10.47832/2717-8293.24.18>

¹  Abdallah.raggad@gu.edu.jo, <https://orcid.org/0000-0001-5159-9576>

The precautionary suspension is a legal procedure intended to temporarily remove the accused employee from his work, i.e., temporarily drop his job by suspending him from work and exercising the functions of a job if the interest of the investigation so requires.

Key Words: Suspension Employee Administrative Decision Management Receivables.

الوقف الاحتياطي عن مزولة الوظيفة اثناء التحقيق مع الموظف العام

عبدالله خلف الرقاد

د، الجامعة الألمانية الأردنية، الأردن

الملخص:

تعتبر القرارات الإدارية من الاعمال والتصرفات القانونية التي تلجأ إليها الإدارة وتستند عليها في ممارسة أعمالها ونشاطها في جميع المجالات وذلك فيما لو توافرت شروط وصحة إجراء هذا القرار الذي يصدر عن الإدارة. وقد اقتضى البحث في هذا الموضوع أن نبين أهمية الوقف الاحتياطي ونوضح آثاره على الموظف وعلى مستقبله الوظيفي والاجتماعي من جميع نواحيه وجوانبه.

حيث بات من المعروف أن إجراء الوقف عن العمل سواء أكان وقفاً احتياطياً أو وقفاً وجوبياً أم وقفاً عقابياً نتيجة صدور قرار أو حكم تاديبي لا يوقع إلا على موظف عام سواء بالمعنى الواسع وفقاً للقانون الجنائي، أم بالمعنى الضيق وفقاً للقانون الإداري.

وبما أن دراسة موضوع الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل يقتضي أن نحدد مفهوم الموظف العام الخاضع لأحكام الوقف ضمن قوانين الخدمة المدنية المعمول بها نجد أن الطابع القانوني للوقف الاحتياطي أو كف اليد عن العمل و الذي بموجبه يخول جهة الإدارة الحق في أبعاد الموظف أو كف يده عن العمل بصفة مؤقتة عن ممارسة وظيفته ريثما يبت في أمره تاديبياً أو جنائياً وتتم رقابة القضاء على القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة أثناء ممارستها لوظيفتها حيث تتولى المحاكم هذا النوع من الرقابة، وتعتبر الرقابة القضائية أنجح أنواع الرقابة و أفضلها حماية لحقوق الأفراد و حرياتهم، لما يتمتع به رجال القضاء من استقلال وحصانة، و تعتبر رقابة القضاء ضماناً أساسية للموظف الموقوف احتياطياً.

فالوقف الاحتياطي هو إجراء قانوني يقصد منه إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفة مؤقتة أي إسقاط الوظيفة عنه مؤقتاً بوقفه عن العمل وممارسة مهام وظيفته إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك.

الكلمات المفتاحية: الوقف الاحتياطي، الموظف، القرار الإداري، الإدارة، المستحقات.

أهمية الدراسة:

يتبين لنا في هذه الدراسة في تحديد الأسباب التي تقود الى إيقاف الموظف العام عن العمل احتياطياً، وما ينشأ عن ذلك من الآثار المنعكسة جراء هذا الوقف والتي تتمثل في مستحقته المالية وكذلك الآثار التي تترتب على الإدارة متخذة القرار.

أهداف الدراسة:

هدفت هذه الدراسة الى التطرق والتعرف على الصور الأساسية لإيقاف الموظف عن العمل، مع المقارنة بين قوانين الخدمة المدنية لكل من الأردن ولبنان وتونس مع بيان ما تمتاز به هذه التشريعات.

إشكالية الدراسة:

تعد الإشكالية في كيفية تحقيق التوازن بين حقوق الموظف من ناحية ومن ناحية أخرى متطلبات ضمان سلامة التحقيق لتوضيح مسؤوليته من عدمها فيما نسب له من أعمال، وذلك لعدم الإخلال وضمن سير المرافق العامة.

أسئلة الدراسة:

تبحث هذه الدراسة لمجموعة من الأسئلة حول موضوع الوقف عن العمل ومنها:

مدى شمولية التشريعات المقارنة لهذا الموضوع من كافة جوانبه

ما هو الوقف عن العمل وتعريفه

ماهي الضمانات المقررة للموظف إزاء اتجاه الإدارة في إصدار القرار

أنواع وحالات الوقف

ماهي الحقوق التي تتأثر بموجب هذا الإيقاف

ماهي النتائج التي تترتب على قرار إنهاء الإيقاف

محددات الدراسة:

تحدد هذه الدراسة من خلال التشريعات المقارنة والمنظمة للوظيفة العامة سواء في الأردن أو لبنان وتونس

المنهج الوصفي: من خلال عرض وشرح النصوص القانونية المنظمة للخدمة العامة أو الخدمة المدنية لدول المقارنة

المنهج التحليلي: من خلال تحليل النصوص القانونية التي نظمت موضوع الوقف وكذلك تحليل الأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع.

مقدمة

تعني إجراءات التأديب: جميع الخطوات الإجرائية التي لا بد من مراعاتها عند مباشرة التحقيق، مع الموظف المتهم، ومحاسبته، وإنزال الجزاء بحقه، إن كان مخالفاً أو تبرئة ساحته إن وجد بريئاً². وعرفها البعض بأنها: الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب العامل أو الموظف للمخالفة المنسوبة إليه تمهيداً لفرض الجزاء المناسب عليه.

ويعتبر موضوع إجراءات التأديب من أهم الموضوعات نظراً لطابعها العملي الملموس واهتمام الدارسين بها³. وضرورتها لتحقيق الضمان وفاعلية نظام التأديب في آن واحد⁴ ففيما يتعلق بمبدأ الضمان، تظهر الغلبة لمنطق الضمان واضحة في مجال إجراءات التأديب وقد أكد هذا الفقه الإداري⁵ وبالتالي تعتبر إجراءات التأديب هي الضمانة الحقيقية للموظف العام، حيث تشدد القضاء في كثير من الدول في مراقبة سلامة هذه الإجراءات⁶.

أما فيما يتعلق بمبدأ الفاعلية فإنه لا يمكن المغالاة في مجال الإجراءات لأنها قد تأتي بعكس المقصود منها ويترتب عنها إهدار المنطق الضمان وشل فاعلية الإدارة في آن واحد، حيث يقال إن العدالة البطيئة هي أشد أنواع الظلم⁷ إن القاعدة العامة في أنظمة التأديب المختلفة هي تجرد إجراءات التأديب من القيود الشكلية إذ لا يوجد نص صريح يلزم سلطات التأديب بإتباع إجراء معين⁸ وبهذا المعنى قالت محكمة العدل العليا الأردنية⁹: لم تتضمن نصوص نظام الخدمة المدنية جزاء البطلان على إغفال إجراء التحقيق على وجه خاص وإذا تم استجماع الوقائع المكونة للمخالفة واستخلصت عناصر الاتهام وأتيحت للموظف المتهم إبداء أقواله ودفاعه تكون الغاية التي استهدفها المشرع من الأحكام الخاصة بإجراءات التأديب متحققة.

وعليه إن إغفال بعض الإجراءات لا يترتب عنها بطلان القرار¹⁰، حيث يجب التمييز بين نوعين من الإجراءات، هي الإجراءات الجوهرية أو الأساسية والإجراءات العادية أو غير الجوهرية فالأولى يترتب عنها إلغاء القرار الإداري، والثانية لا تؤدي إلى إلغائه ويعود تقدير ما هو جوهري وما هو ثانوي أو غير جوهري إلى الجهة المختصة بنظر طعون

² د. أحمد إبراهيم أبو سن، إدارة شؤون الموظفين في الدولة الحديثة_ الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، دبي، 1987، ص169.
³ د. حمدان العواملة، محاسبة الموظف العام، في نظام الخدمة المدنية الأردني، دراسة مقارنة جامعة أم درمان، السودان، 1996، ص 265.
⁴ د. أحمد إبراهيم أبو سن، إدارة شؤون الموظفين في الدولة الحديثة _ مرجع سابق _ ص/170.
⁵ د. سليمان الطماوي_ القضاء الإداري قضاء التأديب دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص513/، ود
⁶ أن القضاء التونسي والقضاء اللبناني والأردني يتشددان في مراقبة سلامة إجراءات المحاسبة.
⁷ انظر بهذا المعنى د. سليمان الطماوي_ القضاء الإداري_ قضاء التأديب_ مرجع سابق_ ص/515 وما بعدها.
⁸ د. سليمان الطماوي_ القضاء الإداري _ قضاء التأديب مرجع سابق_ ص/518. د. منصور العتوم المسؤولية التأديبية، مطبعة الشرق، عمان، 1984 ص/249.
⁹ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 67/57 صفحة 1068 عدد 10-20 لسنة 1967م. مؤلف موسى العرج ترتيب 671 ص/378.
¹⁰ د. منصور العتوم _ مرجع سابق_ ص250. ود. سليمان الطماوي _ القضاء الإداري قضاء التأديب _ مرجع سابق_ ص/518.

الموظفين¹¹. إلا أن أنظمة التأديب في دول المقارنة الأردن ولبنان وتونس أفتت أن إجراءات التأديب ولا سيما التحقيق وضعت أساساً لمصلحة الموظف، ابتداء من التحري عن وجود تهمة مبدئية ضد الموظف وحتى انتهاء من محاسبته، لذلك فإن إغفال الإجراءات الواردة في أنظمة التأديب يترتب عليه بطلان إجراءات التأديب على أساس أن ذلك يعتبر إغفالاً لإجراء جوهري وإهدار لحق الدفاع المخول للموظف ومن ثم تعتبر إجراءات التأديب باطلة وكأن لم تكن، وإذا رأت الجهة الإدارية ضرورة محاسبة الموظف فيمكنها أن تبدأ إجراءات التأديب من جديد وفقاً للقانون¹². ويعتبر القضاء التونسي واللبناني أن الخروج عن الإجراءات المحددة في القوانين واللوائح يعتبر من قبيل الخروج عن الاختصاص¹³.

أما فيما يتعلق بالنقص في النصوص التي تنظم إجراءات المحاسبة فإنه يثير التساؤل حول القانون الواجب التطبيق لسد أوجه النقص وهو قانون الإجراءات الجنائية، أم قانون الإجراءات المدنية؟

إن سلطات التأديب في هذا المجال تستهدي بالنصوص التشريعية وتوجيهات الفقه والقضاء، وفيما يلي بيان ذلك:

يشير المشروع في بعض الأحيان إلى القانون الواجب التطبيق، ومن ذلك أن نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (40) لسنة 1982م قد جعل القانون الواجب التطبيق في مثل هذه الحالة هو قانون أصول المحاكمات الحقوقية¹⁴. أما نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، فقد نص على أن "تطبق على كل من رئيس وعضوي المجلس التأديبي أحكام رد القضاة، المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به¹⁵.

أما القضاء الإداري في بعض الدول فإنه يتوجب اللجوء إلى المبادئ العامة في إجراءات التقاضي بصفة عامة واستعارة الأحكام التي ترد في قانون الإجراءات الجنائية وعند الاقتضاء استعارة الأحكام التي ترد في قانون المرافعات المدنية¹⁶.

وأخذ الفقه اتجاهاً يقول: إن قانون الإجراءات الجنائية هو الأصل الذي يتعين الاتجاه إليه في حالة عدم وجود النص بالنظر إلى التشابه الكبير بين أوجه الدعوى الجزائية ودعوى التأديب الإدارية، إلا أن البعض يسلم بوجود أوجه شبه بين الدعوتين وإن قانون التأديب ينتمي إلى قانون العقوبات إلا أنه لم يسلم، بالرجوع بصورة تلقائية إلى قانون الإجراءات الجزائية في كل ما لم يرد بشأنه نص لأنه ينطوي على هذا الرجوع التلقائي على تعميم خاطئ والأصح حسب رأيهم أن قانون سلطة التأديب يمكن أن يرجع إلى قانوني الإجراءات الجزائية والمرافعات المدنية في كل حالة تنسجم مع طبيعة نظام التأديب وأهدافه¹⁷. نرى في هذا الصدد أن القانون الواجب اللجوء إليه لسد النقص في إجراءات

¹¹ سالم القطارنة دعوى الإلغاء رسالة ماجستير، المدرسة الوطنية للإدارة، المغرب 1989، ص/112 وما بعدها.

¹² د. حمدان العواملة - مرجع سابق - ص/261، ديوان النائب العام السوداني رقم د.ن.ع/856/93 بتاريخ 19/6/1981 وكذلك إدوارد القضاء الإداري اللبناني ج2 بدون سنة نشر، لبنان - ص/42 و43 ترتيب الفتوى رقم 49.

¹³ محمد محمود أبو قضيصة - مبادئ القانون الإداري السوداني دار جامعة أم درمان، السودان، 1989، ص/43 وما بعدها ورد أيضاً بهذا المعنى في نفس المرجع ص/66 و70. أيضاً أنظر د. أحمد إبراهيم أبو سن وآخرون - مرجع سابق - ص/173.

¹⁴ المادة 118 من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم 40 لسنة 1982م الملغى، أنظر أيضاً المعنى د. منصور العتوم مرجع سابق - ص/251.

¹⁵ المادة 135 الفقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني لعام 1988م.

¹⁶ د. سليمان الطماوي - القضاء الإداري - قضاء التأديب - مرجع سابق - ص/520 وما بعدها، ومن الفقهاء الذين قالوا بالرأي الأول د. عبدالفتاح حسين ود. جودت الملط، التأديب في الوظيفة العامة، ص/181.

¹⁷ د. سليمان الطماوي - القضاء الإداري - قضاء التأديب - مرجع سابق - ص/525 وما بعدها، ومن الفقهاء الذين قالوا بالرأي الأول د. عبدالفتاح حسن و د. جودت الملط، انظر نفس المرجع أعلاه بالهامش، ود. سليمان الطماوي، تبني الرأي الثاني هذا من جانب الفقه، أما الفقه الأردني فقد تبني الإتجاه الثاني مع الميل للإتجاه الأول أنظر د. منصور العتوم - مرجع سابق - ص/253 وما بعدها.

التأديب هو قانون الإجراءات الجزائية، حيث يهدف كلا القانونين الوصول إلى الحقيقة وردع الشخص المخالف، وبالتالي تحقيق الانتظام العام في المجتمع والمرافق العامة، كما أنه يوجد أوجه شبه بين القانون الجزائي وقانون التأديب من حيث وسائل الوصول إلى الهدف المذكور أعلاه شريطة أن يتم اللجوء إلى قانون الإجراءات الجزائية في الأمور التي تنسجم مع هدف نظام التأديب وطبيعته وهذا لا يمنع من اللجوء إلى قانون الإجراءات المدنية عند الاقتضاء في بعض الحالات شريطة أن تكون هذه الحالات أيضاً تنسجم وتتوافق مع هدف وطبيعة نظام التأديب الإدارية. عليه نكون قد أخذنا بما ذهب إليه جانب من الفقه الأردني واللبناني والتونسي.

على هذا كله بقي علينا أن نقوم بدراسة أحد إجراءات التأديب الإدارية بمعناها الضيق وهو الوقف الاحتياطي موضوع البحث في الدول المقارنة الأردن، تونس ولبنان.

الوقف الاحتياطي " كف اليد "

من أهم الآثار التي تترتب على الإحالة إلى التحقيق مع الموظف، جواز وقفه عن العمل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ومصصلحة الوظيفة ذلك. فقد يسند إلى الموظف تهمة خطيرة لا يجوز معها أن يستمر في مزاولة مهام وظيفته، بل يجب إبعاده مؤقتاً عنها حتى ينتهي التحقيق، وتوضح الأمور وتكشف الحقيقة في شأنه بثبوت مسؤولية وتوقيع الجزاء المناسب عليه، أو بإعلان براءته وزوال الشبهات عنه¹⁸.

والوقف الاحتياطي هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى خلالها سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً، وذلك أن الموظف قد تستند إليه تهمة وتوجه إليه مآخذ، ويدعو الحال هذا إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكل إليه، بكف يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته ويبعد عن سلطاته، توصلاً لإيضاح الحقيقة¹⁹.

فالإيقاف عن العمل إجراء تحفظي تستعمله الإدارة كلما وقع ارتكاب خطأ جسيم إلا أنه كثير ما يستهدف كل الموظفين العموميين الذين سيمثلون أمام مجلس التأديب، أو أنها تستعمله بدون أجل، مما يجعله بمثابة العقوبة المقنعة، ومثل هذه الوضعيات تجعل من الضروري تحديد معنى الإيقاف عن العمل كإجراء تحفظي ضمن الإجراءات التأديبية وتحديد الموظفين المعنيين به، حتى تبين أهمية هذا الإجراء الذي ارتبط وجوده بتاريخ الوظيفة العمومية وتميز إجراء الإيقاف عن العمل بغياب الضمانات التأديبية وبكثرة استعماله من طرف الإدارة رغم صبغته الاستثنائية بحيث أن هذه الوضعية تتنافى مع السير المستمر نحو إحاطة الموظف العمومي بأكبر قدر من الضمانات والحماية من تعسف الإدارة²⁰ إذا أحيطت العقوبات التأديبية بمجموعة من الضمانات فلم تعد العقوبة وسيلة بيد السلطة الرئاسية تستعملها دون قيد أو شرط، والإيقاف عن العمل ليس عقوبة تأديبية له ضمانات كما العقوبات التأديبية، وبذلك ليس محاطاً بضمانات ضد الإدارة وغنما هو سلطة من سلطات الإدارة تلجأ إليه الإدارة وتقدره مثل الإحالة إلى التحقيق²¹ في أمر هذا الاتهام. ورغم أن الوقف الاحتياطي ليس عقوبة تأديبية وإنما هو إجراء احتياطي تحفظي مؤقت، إلا أن مجرد

¹⁸ د. زهور حمود، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1996 ص 282 .

¹⁹ د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 154.

²⁰ Pabrizi Ben Salah, Droit de la fonction publque, E.d. Masson 1992, P.224.

²¹ Eliane Ayoub, Le eonseil de Discipline dens la fonction publque, R.D.P 1971.

وقف الموظف عن مهام وظيفته يصيبه بأضرار أدبية كبيرة، فضلاً عن مساسه بأهم حقوقه في المرتب والترقية أثناء الوقف. لذلك يجب ألا تسيء الإدارة استخدام سلطتها التقديرية في اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي، وأن يتخذ هذا الإجراء عندما تقتضيه فعلاً سلامة التحقيق ومصصلحة الوظيفة، وأن يتم ضمن الحدود القانونية. ويجب أيضاً حماية حقوق الموظف الموقوف في المرتب والترقية²². وعليه ندرس ضوابط الوقف الاحتياطي وأثره من خلال مبحثين (المبحث الأول) ضوابط الوقف الاحتياطي في الدول المقارنة و (المبحث الثاني) آثار الوقف الاحتياطي عن العمل.

²² د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ص 145.

المبحث الأول: ضوابط الوقف الاحتياطي.

يخضع الوقف الاحتياطي لتقدير الجهة الإدارية فلها وحدها أن تقدر مدى ملائمة إصدار قرار الوقف، إلا أن الإدارة ليست مطلقة، فقد قيد المشرع سلطة الإدارة في هذا المجال لما يترتب على هذا الإجراء من آثار، ولذلك حدد السلطة المختصة بإصدار هذا القرار، والذي تلجأ إليه الإدارة عندما تستدعي مصلحة التحقيق أو المرفق ذلك، كما وضع حداً زمنياً للوقف، لا يجوز تجاوزه²³

وسنبين تالياً هذه الضوابط في دول المقارنة (لبنان والأردن وتونس)

المطلب الأول: ضوابط الوقف الاحتياطي في لبنان.

تختص الجهة الإدارية في لبنان إصدار قرار وقف الموظف عن عمله احتياطياً، حيث نص المشرع في قانون التوظيف على أنه (يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو قرار من السلطة التي لها حق التعيين.

ويحال أيضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي، ويمكن أن ينص المرسوم أو القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل ويبقى الموظف موقوفاً إلى أن يبت مجلس التأديب في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة، ويحق للوزير أن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجلس التأديب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، فإن لم يحالوا على مجلس التأديب خلال هذه المدة، أعيدت لهم رواتبهم كاملة²⁴).

وكذلك نص المشرع في قانون تنظيم التفتيش المركزي (بأن للمفتش أن يتخذ جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ومنها توقيف الموظفين الذين تناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلم بهذا التدبير خلال 24 ساعة الوزير المختص ليبت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش ليأخذ علماً²⁵).

وفي ضوء ذلك يمكن القول بأن الجهة المختصة بالتعيين هي التي لها الحق في إصدار قرار وقف الموظف احتياطياً، وللتفتيش المركزي الحق في إصدار قرار وقف الموظف عن العمل. ولخطورة هذا الإجراء ألزم المشرع أن يبلغ الوزير خلال 24 ساعة بهذا القرار وبالتالي يعود للوزير المختص أن يبت في هذا الإجراء ويوافق على قرار الوقف أو يلغيه ويتخذ هذا القرار من الجهة الإدارية صاحبة الصلاحية إذا اقتضت سلامة التحقيق ومصلحة العمل (الوظيفة) ذلك.

فقد تتطلب سلامة التحقيق أن يستبعد الموظف مؤقتاً عن عمله حتى لا يؤثر على زملائه الذين يستلزم الأمر سماع شهاداتهم وحتى لا يعمل الموظف محل التحقيق على طمس الحقيقة بإخفائه المستندات اللازمة لذلك²⁶.

ومما لا شك فيه ونظراً لخطورة هذا الإجراء يجب ألا يتخذ إلا إذا كان الذنب المسند إلى الموظف على قدر كبير من الجسامة ويؤثر فعلاً على مصلحة المرفق.

²³ د.زهوه حمود، مرجع سابق، ص 297

²⁴ المادة 58 من المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 112 لسنة 1959.

²⁵ المادة السادسة عشرة، الفقرة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/115 المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي.

²⁶ د.زهوه حمود، مرجع سابق، ص 298.

ولم يحدد المشرع اللبناني مدة الوقف أو تحديد مدة معينة للوقف الاحتياطي، بل أنه نص بأن يبقى الموظف موقوفاً إلى أن يبت في أمره من قبل مجلس التأديب أو يعود المرجع الذي أحاله على مجلس التأديب في قرار الإحالة. وتجدر الإشارة والملاحظة هنا، بأن الموظف الموقوف لا يسأل مالياً ولا يقطع راتبه عن مدة تزيد عن أربعة أشهر²⁷.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري اللبناني، فقد جاء في إحدى قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني²⁸: (أنه يستدل من أحكام القانون 65/54 المتعلق بشأن المجلس التأديبي العام والمرسوم رقم 7236 الصادر في 1967/5/7 والمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، وهو نظام الموظفين أن مجموع المهل المتراوحة بين تاريخ إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية وتاريخ القرار التأديبي يبلغ أربعة أشهر في أقصى تعديل، وهذه المدة يقتضى خلالها على الإدارة أن تعتمدها في حساب اقتطاع نصف راتب الموظف نتيجة للمحاكمة التأديبية وما يزيد عنها في المحاكمة التأديبية لا يسأل عنه الموظف مالياً، بحيث أنه لا يجوز أن يؤخذ منه نصف المرتب لأكثر من مدة أربعة أشهر .

فجاء في المادة 3 من القانون رقم 56/54، قانون إنشاء المجلس التأديبي العام : للحكومة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء أن تحدد المهل التي يقتضى بموجبها على المجلس التأديبي العام إصدار قراراته في خلالها وهذه المهل المشار إليها حددها المرسوم رقم 7236 في مواد 3، 13 و 37، فجاء في المادة 3 من المرسوم أعلاه : تجرى الإحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المطبقة في الإدارة التابع لها الموظف ويبلغ مرسوم أو قرار الإحالة على المجلس التأديبي فور صدوره إل كل من المجلس ومفوض الحكومة والإدارات المختصة .

وجاء في المادة 37 من المرسوم: يبت المجلس في القضية المحالة عليه خلال شهرين من تاريخ أول جلسة. وقد ألزم مجلس شوري الدولة في العديد من أحكامه بأن يعيد إلى الموظف ما كانت الإدارة قد حسمته من رواتبه زيادة عن نصف راتبه لمدة أربعة أشهر.

المطلب الثاني: ضوابط الوقف الاحتياطي في الأردن.

نظراً لأن هذا الإجراء يمس المركز الوظيفي والمالي للموظف فقد حرص المشرع الأردني على تنظيمه بنصوص صريحة في التشريعات الوظيفية، فقد نصت المادة (149) من نظام الخدمة الأردني على انه " عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو إلى المحكمة بمقتضى أحكام المادتين (148، 150) من نظام الخدمة المدنية، يوقف عن العمل بقرار من الوزير ويتقاضى اعتباراً من إحالته على ذلك الوجه النسبة التي يحددها الوزير من مجموع راتبه وعلاوته على أن لا تزيد على ربع ذلك المجموع²⁹ وبناء عليه فإن سلطة الوقف الاحتياطي في الأردن مقصوره على الوزير بالنسبة للموظفين من الفئات الأولى والثانية والثالثة والرابعة . أما بالنسبة لموظفي الفئة العليا فإن قرار إيقافهم عن العمل فإنه يصدر عن مجلس الوزراء³⁰ .

²⁷ المادة 58 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 .

²⁸ قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 114 تاريخ 1968/12/3 المجموعة الإدارية، 1969.

²⁹ المادة 148، 150 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

³⁰ المادتان 149، 150 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

ومما تجدر الملاحظة إليه فإن نظام الخدمة المدنية السابق الصادر عام 1988 نص أن قرار إيقاف الموظف عن العمل في حالة صدور قرار إحالته إلى المجلس التأديبي ولا يتم إيقافه عن العمل عند إحالته إلى هيئات التحقيق وهذا الإجراء الذي يسبق في بعض الحالات إحالة الموظف إلى مجلس تأديبي وكذلك فإن نظام الخدمة المدنية السابق نص على أن يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل اعتباراً من إحالته على مجلس التأديب نصف راتبه وعلاواته. إلا أنه عدل هذه النسبة في النظام الجديد رقم (55) لسنة 2002 إلى ريع الراتب والعلاوات.

ومن مراجعتنا لأحكام أنظمة الخدمة المدنية الأردني فإننا نستخلص أنه قد خلت جميع الأنظمة من أي تحديد لمدة الوقف الاحتياطي وبالتالي يفهم من سكوت المشرع تحديد تلك المدة أن إرادته اتجهت إلى أن يستمر إيقاف الموظف عن العمل إلى حين إصدار قرار تأديبي نهائي أو إصدار حكم في الدعوى التأديبية من المحكمة المختصة³¹. وكذلك نص المشرع الأردني بأنه لا يجوز قبول استقالة الموظف في حالة توقيفه عن العمل إلى أن يصدر القرار النهائي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه، وكذلك نصت المادة (150) من نفس النظام على أنه " في حالة كون الخطأ التأديبي يشكل جريمة جزائية فإنه يترتب عليه إيقاف إجراءات التأديب لحين الفصل في الدعوى الجزائية بحكم قطعي".

وعليه فإن مفهوم الوقف الاحتياطي أو " كف اليد " كما يسميه نظام الخدمة المدنية الأردني³²، هو إجراء تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف المتهم جنائياً أو تأديبياً عن المرفق العام بشكل مؤقت وهو بذلك ليس عقوبة تأديبية، فقد ترى الإدارة أنه ليس من المصلحة العامة أو ليس من مصلحة التحقيق استمرار الموظف في القيام بشؤون وظيفته أثناء التحقيق معه، إذ قد تكون التهمة المسندة إليه ماسة بالشرف والنزاهة، كما قد يكون إبقاؤه داخل المرفق سبباً في عرقلة سير التحقيق بإخفاء أدلة الإدانة والعبث بها بشكل أو بآخر³³.

يضاف إلى كل مما سبق أن المشرع الأردني لم يتطلب أي شرط يتعلق بجسامة الأفعال الجنائية أو التأديبية التي اقترفتها الموظف العام.

لذلك يجوز وقف الموظف احتياطياً عن العمل بصرف النظر عن جسامة الأفعال. هكذا يتمتع الوزير بصلاحيه تقديرية واسعة يصعب رقابتها قضائياً. فضلاً عما تنطوي عليه من خطورة تهدد الموظفين العموميين³⁴.

ويجدر التنويه في هذا المقام لما ورد في القرار التفسيري رقم 12 لسنة 1992 الصادر عن ديوان تفسير القوانين المؤرخ في 1992/10/3 " يستفاد من هذه النصوص أن توقيف الموظف عن العمل مع صرف جزء من الراتب والعلاوات بقرار من الوزير بمقتضى المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني هو إجراء مرتبط بحالتي المادتين (148) و (150) من النظام. وبالرجوع إلى أحكام المادتين المذكورتين يتضح أنهما تنحصران في الحالات التي يكون فيها

³¹ د. سليم سلامة حاملة، إجراءات تأديب الموظفين وضماناته القانونية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، عام 2006، ص 24. لبنان.

³² المادة 148 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

³³ د. عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق _ ص 155.

³⁴ د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، الاردن، 2006، ص 576.

الموظف عرضة للملاحقة المسلكية أمام مجلس تأديبي أو أية سلطة تملك صلاحية تأديبية حتى ولو كانت المخالفة موضوع الملاحقة تشكل جريمة جزائية تستوجب الملاحقة أمام المراجع القضائية³⁵.

وعلى ذلك فإنه يخرج من نطاق حالتي المادتين (148) و (150) المشار إليهما الجرائم العادية التي يرتكبها الموظف. وفي مجرى حياته الخاصة دون أن يكون لها ارتباط بالسلوك الوظيفي أو واجبات الوظيفة. وبتطبيق هذه القواعد على الحالة المعروضة في طلب التفسير تكون جريمة القتل العمد التي يرتكبها الموظف في أثناء قيامه بواجبات الوظيفة أو بسببها في الوقت نفسه تشكل جريمة أو مخالفة مسلكية وتستلزم الملاحقة التأديبية، وبالتالي فيتوجب تطبيق أحكام المادة (149) على هذه الحالة من حيث وجوب صدور قرار من الوزير بتوقيفه عن العمل مع صرف جزء من الراتب والعلاوات ضمن الحد القانوني.

أما إن كانت جريمة القتل العمد قد ارتكبها الموظف خارج نطاق الوظيفة وفي مجرى حياته الشخصية الخاصة فلا تشكل في هذه الحالة جريمة مسلكية وبالتالي فإن مجرد ملاحقته جزائياً أمام القضاء من النيابة لا توجب تطبيق المادة (149)³⁶

إذا كانت القرارات التفسيرية ملزمة ولها قيمة قانونية مساوية للنص المفسر، هنا نجد أنفسنا بصدد عدم التوافق؛ إذ أن الأفعال التي يرتكبها الموظف في حياته الخاصة لا تحول إطلاقاً دون ملاحقته تأديبياً، فالموظف مسؤول عن أفعاله سواء داخل الوظيفة وخارجها. ومما نجده بأن معظم الجرائم الجنائية التي ولدت وخلقت هي جرائم ارتكبت في حياة الموظف الخاصة، وبهذا نجد أن جريمة القتل المقصود تشكل مخالفة تبرر كرف يد الموظف عن العمل، حتى لو كان وقت ارتكابها خارج الوظيفة³⁷.

المطلب الثالث: ضوابط الوقف الاحتياطي في تونس.

ينص الفصل 56 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية التونسي على أنه في صورة ارتكاب خطأ جسيم من طرف موظف سواء كان بإخلاله بالواجبات المهنية أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام فإنه يقع وقفه حالاً عن مباشرة وظيفته وذلك بإذن من رئيسته المباشر على أن يعلم هذا الأخير رئيس الإدارة (الوزير) الذي يجب عليه اتخاذ القرار اللازم³⁸.

فقانون الوظيفة العمومية في تونس أعطى صلاحية الإيقاف للرئيس المباشر للموظف واعتماداً على الغاية التي يهدف إليها الإيقاف وهي إبعاد العون عن وظيفته من أجل مصلحة الفريق، فرئيس البلدية له سلطة تقديرية لمعرفة مصلحة المرفق فيقع جميع أصناف الأعوان داخل بلديته. وفي هذا تكريس الآليات منذ أول قانون أساسي للوظيفة العمومية التونسية³⁹.

³⁵ المواد: 150، 149، 148 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002.

³⁶ المادة (139) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002.

³⁷ - د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 576.

³⁸ - ملكية الجنود، رسالة ماجستير، جامعة تونس الثالثة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 1996، ص 42.

³⁹ - ينص القانون عدد 33 لسنة 0795 المؤرخ في 14 مايو 75 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات الرائد الرسمي، ماي 75 ضمن الفصل 114، يتولى الرئيس التسمية بكافة الخطط البلدية باستثناء الخطط التابعة لصنفي أوب التي تقتضي الأحكام التشريعية والترتيبية في شأنها حقا

وبما أن المشرع منح الرئيس المباشر سلطة الإيقاف، إلا أن هذه السلطة تعد اختصاصاً مبدئياً بالنسبة للوظيفية العمومية في تونس، حيث أن هذا الاختصاص مرهون بالموافقة أو عدم موافقة رئيس الجهة الإدارية (الوزير) والحكمة من تمكين الرئيس المباشر من اتخاذ إجراءات الإيقاف تتماشى مع الطبيعة الاستعجالية للإيقاف عن العمل، الذي يهدف أساساً إلى إبعاد العون المدان عن المرفق ثم يتخذ رئيس الإدارة القرار الملائم ولكن هذا الأمر من شأنه أن يؤدي إلى إساءة استعمالها.⁴⁰

وبما أن المشرع فصل ما بين سلطة الإيقاف وسلطة التأديب، أراد أن يرسخ الصفة غير التأديبية لقرار الإيقاف ويعتبره إجراء رئاسي يتخذه الرئيس المباشر وهو ما يميزه عن العقوبات التأديبية وبالتالي فإن الإيقاف لا يعتبر عقوبة تأديبية.

فالإيقاف عن العمل المتخذ لمصلحة المرفق والتحقيق لم يكن أبداً إجراءات مستقلة ومنفصلاً فهو مرحلة أو عنصر من عملية متكاملة فهو يضمن نجاعة وجدوى قرار تتخذه الإدارة بحق الموظف بإبعاده عن وظيفته حفاظاً على أي أدلة قد يتوصل إليها الموظف المدان ويقوم بإتلافها أو يعرقل سير عملية التحقيق فالإيقاف بهذه الحالة هو فترة انتظار قرار يكون نهاية للعملية التأديبية ويهدف بالأساس إلى مجابهة الخطر الذي يؤثر على جدوى الإجراءات التأديبية بمرور الوقت والإيقاف هو مرحلة أولى من مراحل الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف وهو الذي يمهد لها ويمكن أن يتواصل معها طيلة مراحلها.⁴¹

وما ذهبت إليه المحكمة الإدارية عندما اعتبرت بأنها تكتفي في هذه المرحلة التحفظية بمراجعة وجود القرائن والوثائق الدالة على حدوث الوقائع⁴² وهذا الأمر يتماشى مع الغاية الأساسية من الإيقاف وهي إبعاد الموظف بصفة فورية حتى يتم اجتناب أي ضرر محتمل أو تصرف من قبله يمس بمصلحة العمل، كما أن الإدارة بإبعاد الموظف غير المرغوب فيه لتتمكن من القيام بأبحاثها في ظروف ملائمة.⁴³

فالغاية إذن من الإيقاف سير الإجراءات التأديبية دون عرقلة، وهذا الارتباط للإيقاف بالإجراءات التأديبية بمنزه عن العقوبة.

" وما تجدر إليه الملاحظة هنا بالنسبة للأنظمة المقارنة نجد أن المشرع التونسي حدد أجل الإيقاف بعكس المشرع الأردني واللبناني والذي ترك المدة مفتوحة دون تحديد".

خاصة في التسمية وذلك في حدود العدد المقرر في إطار البلديات المصادقة عليه من سلطة الإشراف وينتدب الأعوان الإداريون والفنيون لصنفي أدب ويعينون بمختلف البلديات بقرار من وزير الداخلية.

⁴⁰ - ملكية الجنود، مرجع سابق، ص 46.

⁴¹ - Aouij, MRAD(A), le controle du juge administratif en matiere, Disciplinaire, Article (1) precite, P 24, -

ملكية الجنود، مرجع سابق ص 58.

⁴² - المحكمة الإدارية، قضية عدد 207، تاريخ 27 ديسمبر 1978 بن مسعود، ضد وزير التربية القومية مجموعة قرارات المحكمة الإدارية لسنة 1978 ص 235.

⁴³ - صلاح الدين الشريف وماهر كمون، الموظف العام في تونس، الجزء الثالث، مكتبة دار اسهامات، تونس 1999، ص 255.

لقد ورد بالفصل 56 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية التونسي أنه وفي كل الحالات يجب دعوة مجلس التأديب في أجل أقصاه شهر وتقع تسوية وضعية الموظف الموقوف عن العمل في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ مفعول قرار الإيقاف عن العمل.

وإذا لم يعزل الموظف عند انتهاء أجل الثلاثة أشهر المذكورة أعلاه يكون له الحق في استرجاع كامل مرتبه الموافق لمدة الإيقاف بعد طرح المرتب الموافق لمدة الوقف عند الاقتضاء.

ونلاحظ أن الآجال التي طبقها المشرع للإيقاف عن العمل تكتسب صفة الوجوبية أي أن الإدارة ملزمة بتسوية وضعية الموظف قبل فوات الأجل بالرغم من أن القاضي الإداري اعتبرها استنهابية.⁴⁴

ووجوبه هذه الآجال هي من طبيعة قرار الإيقاف عن العمل الذي وإن لم ينص المشرع على طبيعته فإن المنشور عدد 3 مؤرخ في 31 جانفي 1984، نص بأنه إجراء تحفظي.

ولكن ما يمكن ملاحظته هو هل أن المشرع عندما يتحدث عن تسوية الوضعية يقصد الوضعية المالية والإدارية للموظف الموقوف عن العمل قبل تسوية ما يتعلق به من تتبع جزائي، هنا يكون أمامنا نوعين من الإيقاف، الإيقاف الإداري والذي قصده المشرع والإيقاف العدلي (الجزائي) حيث أن الموظف الموقوف على ذمة العدالة تستوى وضعيته بعد صدور حكم جزائي بات وهنا لا يكون للأجل معنى دقيق إلا بالنسبة لتسوية الوضعية المادية أي تمتع الموظف من جديد بكامل المرتب.

والملاحظة الثانية التي نجدها في الأنظمة المقارنة بأن المشرع التونسي بعكس المشرعين اللبناني والأردني، حيث أن الموظف التونسي الموقوف يحرم من مرتبه كاملاً، وهذا ما جعل المشرع التونسي أن يكون حازماً بتحديد تسوية الوضعية قبل الثلاثة أشهر بينما المشرع اللبناني أجاز صرف نصف الراتب للموظف الموقوف والمشرع الأردني في أنظمة الخدمة المدنية السابقة أجاز صرف نصف المرتب إلا أنه في النظام المعدل الجديد، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2002، عدل النسبة إلى ربع راتب الموظف الذي يتقاضاه خلال مدة الإيقاف ولمدة أربعة أشهر، وإذا تمت تسوية وضعيته الإدارية يتقاضى راتبه كاملاً عن هذه المدة.

أما إذا زادت مدة الإيقاف عن أربعة أشهر وتمت تسوية وضعه الإداري فإنه يتقاضى نصف راتبه عن المدة الزائدة.

نجد هنا أن المشرع الأردني بعكس المشرع التونسي، الذي أجاز صرف راتب الثلاثة أشهر من بعد تسوية وضع الموظف.

44 - ملكية الجنودبي، مرجع سابق ص 128.

المبحث الثاني: آثار الوقف الاحتياطي عن العمل

يترتب على وقف الموظف عن العمل احتياطياً في دول المقارنة بعض الآثار التي تمس مركزه الوظيفي (مطلب أول) وامتيازاته المادية والمعنوية كالراتب (مطلب ثاني) والترقية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: إبعاد الموظف عن وظيفته مؤقتاً

الوقف الاحتياطي يبعد الموظف عن ولاية الوظيفة العامة، ولا يتولى في تلك الفترة أي سلطة أو اختصاص، وذلك لتحقيق الحكمة من اتخاذ إجراءات الوقف الاحتياطي، وهي الوصول إلى الحقيقة في موضوع الخطأ التأديبي- محل المسألة التأديبية، ولذلك يختلف الوقف عن العمل عن الأسباب الأخرى لانقطاع الموظف عن العمل كالمرض والإجازة، ففي هذه الحالات تستمر ولاية الموظف قانوناً على وظيفته ولا تنقطع صلته بالعمل ويستطيع الموظف خلالها القيام بالواجبات والوظائف التي تدخل في اختصاصه بعكس الموظف الموقوف عن العمل الذي يحرم بقوة القانون من ممارسة المهام الوظيفية⁴⁵.

⁴⁵ سيف بن سالم السعيد، التأديب في الوظيفة العامة مقارن، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، 1996، ص 135 .

وإذا مارس الموظف الموقوف _ عملاً من أعمال الوظيفة فإن هذا العمل يعتبر منعماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً بالقيام به، وذلك ما لم تصحح هذه الأعمال نظرية (الموظف الفعلي) وإذا ما توافرت شروطها، ولكن إذا لم تتوافر شروط نظرية (الموظف الفعلي) فإن التصرفات الصادرة عن الموظف الموقوف أثناء فترة الوقف _ تبقى منعمة ولو صدر ذلك حكم بإلغاء قرار الإيقاف لأن الأصل في التصرفات الإدارية أن تقدر صحتها عند صدورها دون النظر إلى اعتبارات لاحقة⁴⁶ والواقع أن هذا الأثر لا يحتاج إلى بيان لأن الغاية التي من أجلها شرع الوقف إلا أن إبعاد الموظف بسبب الوقف لا يعني تحلله من الالتزامات والواجبات الوظيفية بل يبقى ملتزماً بها، عدا بعض الواجبات اللصيقة بأداء عمله والتي لا يكون هناك محل لتنفيذها أثناء الوقف⁴⁷.

المطلب الثاني: أثر قرار الوقف على المرتب

بينما أن قرار وقف الموظف عن العمل يترتب آثاراً مالية تصيب راتب الموظف الموقوف وعلاواته. وأوضحنا فيما تقدم أن المشرع في دول المقارنة بالأردن ولبنان يمنح الوزير سلطة في تحديد النسبة التي تصرف للموظف من مجموع راتبه وعلاواته على أن لا تزيد عن ربع الراتب بالنسبة للمشرع الأردني ولا تزيد عن نصف الراتب بالنسبة للمشرع اللبناني، بينما نجد أن النظام الإداري التونسي يوقف راتب العون مبدئياً من كل مرتباته خلال كامل فترة الإيقاف والتي ضبطها المشرع وحدد أجلها بثلاثة أشهر بالنسبة إلى الموظفين والعمال الخاضعين للقانون عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983 وبما أن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في تونس يحرم الموظف من كامل راتبه خلال فترة الإيقاف والمحددة بثلاثة أشهر إلا أنه نص في الفقرة الأخيرة من الفصل 56 من النظام " وإذا لم يعزل الموظف عند انتهاء مدة الثلاثة أشهر المذكورة أعلاه يكون للموظف الموقوف الحق في استرجاع كامل مرتبه لمدة الإيقاف بعد طرح المرتب الموافق لمدة الرقت المؤقت عند الاقتضاء .

إن المشرع في تونس عندما حدد آجال الإيقاف عن العمل ترك للإدارة مجالاً واسعاً من حرية التصرف إلا أن القاضي الإداري كان في إمكانه اعتماد على ما نص عليه المشرع أن يؤول الفصل بأكثر تلاؤم مع تطور الوظيفة العامة خاصة وأنه لا وجود لنص صريح يمنعه من هذا التأويل إذ كان بالإمكان اعتماد الصيغة الإلزامية للأجال واعتبار فوات الأجل خاصة بالنسبة للعون الموقوف إدارياً سبباً لإعادة صرف مرتباته بصفة آلية كما أنه يمكن أن يكون سبباً لإرجاع العون إلى وظيفته، ومن أجل مصلحة المرفق يمكن أن تقوم الإدارة بنقله إلى مقر آخر⁴⁸.

إلا أنه بالنسبة للعون الموقوف على ذمة العدالة كان بالإمكان إرساء قاعدة تحديد الأجل أي التخلي عن حالة الأجل الغير محدود الذي بدأ احتسابه بعد فوات الثلاثة أشهر، بحيث يكون هذا الأمر باقتراح من اللجان الإدارية المتناصفة التي من مشمولاتها النظر في تأديب أعوان الوظيفة العمومية، خاصة وأن البت في وضعية العون إدارياً دون انتظار نتائج التتبع الجزائي من شأنه أن ينتج عنه بعض الوضعيات الصعبة خاصة في حالة الإدانة أو الحكم بالسجن⁴⁹.

⁴⁶ سيف بن سالم الصعيدي، مرجع سابق، ص 282.

⁴⁷ د. منصور العواملة، مرجع سابق، ص 282.

⁴⁸ مليكة الجنوبي، مرجع سابق، ص 146.

⁴⁹ يرجع المرعد عدد 1753 لسنة 1995 مؤرخ في 29 أكتوبر 1995 بتعلق بضبط كيفية تنظيم وتسيير اللجان الإدارية المتناصفة.

على أن ما استقرت عليه النصوص التشريعية في نظام الخدمة المدنية الأردني على عدم صرف كامل راتب الموظف الموقوف عن العمل بقوة القانون، وهذا ما نستخلصه من نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية حيث نصت تلك المواد على: أن يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل اعتباراً من إحالته على ذلك الوجه، النسبة التي يحددها الوزير من مجموع راتبه وعلاوته، على ألا يزيد على ربع ذلك المجموع في أي حالة من الحالات.

وفيما يتعلق بالمدة التي يستمر خلالها وقف صرف كامل الراتب أو جزء منه طيلة المدة التي يبقى الموظف خلالها موقوفاً عن العمل حتى صدور حكم نهائي من الجهة المختصة سواء التأديبية أم القضائية. واستناداً لنص المادة (155/أ) من نظام الخدمة المدنية فإن أسفرت محاكمة الموظف العام أمام المجلس التأديبي أو المحكمة القضائية المختصة عن تبرئة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه فيستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل. أما إذا توصلت الجهات ذات الاختصاص السابق ذكرها في الفقرة (أ) من هذه المادة والتي أحيل إليها الموظف حسب مقتضى الحال إلى إدانته وفرض عقوبة تأديبية عليه تجزى عقوبة الاستغناء عن خدمته أو عزله من الوظيفة فيستحق راتبه مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت لا تزيد عن ستة أشهر وإذا زادت عن ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة عن الأشهر الستة⁵⁰.

نص المشرع اللبناني في قانون الموظفين الحالي⁵¹ على أن الموظف الموقوف عن العمل يتقاضى نصف مرتبه، اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ إبلاغه المرسوم أو القرار القاضي بتوقيفه عن العمل أو اعتباراً من تاريخ انقضاءه الفعلي عن العمل إذا كان قد انقطع قبل تبليغه المرسوم أو القرار.

ويسترجع الموظف ما اقتطع من راتبه إذا برأه مجلس التأديب أو عوقب بعقوبة التأنيب أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر أو عوقب بتأخير تدرجه لمدة ستة أشهر أو إذا عدلت الإدارة عن إحالته على مجلس التأديب بعد قضاء خمسة عشر يوماً على تاريخ إيقافه عن العمل.

ويتبين لنا مما سبق أن المشرع اللبناني لم يحدد مدة الوقف الاحتياطي فيظل الموظف موقوفاً عن العمل من تاريخ إحالته إلى مجلس التأديب حتى يبت المجلس في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة غير أن مجلس الشورى اللبناني قضى بأن الموظف لا يُسأل مالياً ولا يقتطع نصف راتبه عن مدة تزيد أربعة أشهر. وعلى الإدارة أن تعيد للموظف ما كانت قد حسمته من رواتبه وزيادة عن نصف راتبه لمدة أربعة أشهر⁵².

المطلب الثالث: أثر قرار الوقف الاحتياطي على الترقية في الأنظمة المقارنة.

عالج المشرع الأردني أثر الوقف الاحتياطي للموظف على ترفيعه فنص في المادة (62) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن " إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترقية إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها

⁵⁰ المادتان 149 و155/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002م.

⁵¹ المادتان 28 و55 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959.

⁵² قرار مجلس الشورى 107 تاريخ 73/3/29 المجموعة الإدارية 1973.

إذا صدر القرار ببراءته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي "53.

بينما نجد أن المشرع اللبناني لم يرتب حظر ترقية الموظف الموقوف احتياطياً عن العمل بسبب الوقف والترقية وفقاً للقانون اللبناني تقرب موعد استحقاق التدرج ستة أشهر⁵⁴.

ويكتسب بحكم القانون كل موظف على درجة واحدة ضمن الفئة إذا قضى أربعة وعشرين شهراً في درجة أو في درجة مماثلة لها منذ تاريخ مباشرة العمل بعد تعيينه أو تاريخ حصوله على زيادة في راتبه⁵⁵.

والجدير بالذكر أن تأخير التدرج هو ضمن العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع في قوانين التوظيف فتأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر يعتبر عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى وتأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر يعتبر عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية.

ويعود للإدارة بما لها من سلطة تقديرية أن تستبعد من الترقية بالاختيار الموظف الموقوف عن العمل احتياطياً لما يُنسب إليه من أخطاء على أساس أنه مشكوك في سلوكه⁵⁶. أما بالنسبة للترقية الحكومية فالمشرع اللبناني لم ينص على حرمان الموظف الموقوف عن العمل احتياطياً من الترقية الحكومية وإن كانت الإدارة تستبعد الموظف الموقوف عن العمل من لائحة الموظفين الذين تُرشهم للترقية الاستثنائية "الترقية الاختيارية"⁵⁷ وذلك كما أسلفنا سابقاً أن المشرع الأردني منع الترقية عن الموظف طول مدة الوقف لحين صدور قرار قطعي من المحكمة أو المجلس التأديبي.

في حين أن المشرع التونسي يعتبر العون الموقوف عن العمل في حالة مباشرة إذ المدة التي يقع فيها إيقاف العون تحفظياً وانتهت مدة الوقف (الثلاثة أشهر) ولم يُعاقب بإحدى العقوبات التي ينص عليها القانون تُحتسب له مدة عمل فعليته تُمكنه من الحق في الترقية والتدرج أن فقه قضاء المحكمة الإدارية قد سوى بين حالة الوقف الإداري والذي حُدد مدة ثلاثة أشهر والوقف بمقتضى إذن قضائي وبالتالي جعل حرمان العون الموقوف من مرتبه كُلي بالنسبة لحالي الإيقاف على الرغم من أن الآجال الاستثنائية إذ أقر قانون 1983 المتعلق بالنظام الأساسي العام للتوظيف العمومية بسلطة تقديرية للإدارة في هذا المجال حتى تتصرف في آجال الإيقاف غير انه في حالة الوقف الإداري فإن الإدارة مُلزَمة بعد فوات آجال الإيقاف بإعادة الموظف لوظيفته وصرف مستحقاته وبما في ذلك حقه في الترقية والتدرج خلال فترة الوقف⁵⁸.

وبذلك ومن خلال ما تم عرضه نجد أن المشرعين التونسي واللبناني يتفقان على ترقية الموظف في حالة إيقافه عن العمل ونتمنى على المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرعين اللبناني والتونسي.

⁵³ المادة (62) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

⁵⁴ المادة 33 من المرسوم الاشتراعي 112 لسنة 1959.

⁵⁵ الفقرة الأولى من المادة 32 من المرسوم 1959/112.

⁵⁶ قرار مجلس شوري الدولة رقم 12 تاريخ 1971/3/21 المجموعة الإدارية 1975

⁵⁷ المادة 33 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959

⁵⁸ ملكية الجندي مرجع سابق ص 147. كذلك حكم المحكمة الإدارية التونسية، القضية عدد 2252 بتاريخ 22 نوفمبر 1995 السيد جمال

يتم محرز بوصفه ضد وزير الفلاحة.

ويستخلص مما تقدم:

يوقف صرف نصف مرتب الموظف اللبناني الموقوف عن العمل احتياطياً اعتباراً من اليوم التالي لإبلاغه قرار الوقف، أو اعتباراً من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل، إذا كان قد انقطع عن العمل قبل تبليغه المرسوم أو القرار المتضمن ذلك.

يظل الموظف موقوفاً عن العمل ابتداءً من تاريخ إحالته إلى مجلس التأديب وحتى يبت في أمره. إلا أنه لا يجوز للإدارة أن تقتطع نصف راتبه لمدة لا تزيد عن أربعة أشهر، ويجب عليها أن تعيد ما اقتطعت من رواتبه زيادة على هذه المدة.

يسترد الموظف ما اقتطعت من مرتبه، إذا عدلت الإدارة عن إحالته إلى مجلس التأديب بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ إيقافه عن العمل، وإذا برأه مجلس التأديب أو عوقب بعقوبة التأنيب أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، أو عوقب بتأخير تدرجه لمدة ستة أشهر. وبذلك يمكن أن نستخلص من الأنظمة المقارنة:

يوقف صرف نصف مرتب الموظف اللبناني الموقوف عن العمل احتياطياً اعتباراً من اليوم التالي لإبلاغه قرار الوقف واعتباراً من تاريخ انقطاعه عن العمل إذا كان قد انقطع عن العمل قبل تبليغه مرسوم على أن لا تزيد المدة عن أربعة أشهر أو القرار المتضمن ذلك ويقابله في الأردن صرف ربع راتبه وعلاواته على أن لا تزيد المدة عن ستة أشهر وإذا حكم بعقوبة غير العزل يسترجع راتبه عن هذه المدة وما زاد عنها يصرف نصف الراتب فقط ونلاحظ ان مدة الوقف غير محددة فيبقى الموظف موقوفاً عن العمل حتى يبت مجلس التأديب في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قراره كما نتمنى على المشرع الأردني وكما فعل المشرع في كل من تونس ولبنان على صرف المرتب كاملاً بعد مدة الستة أشهر وما يقابله في النظام التونسي بان يحرم الموظف من راتبه طيلة مدة ثلاثة أشهر وهي مدة الإيقاف عن العمل ومن ثم يسترجع راتبه كاملاً إذا تمت محاكمته بغير العزل ونتمنى على المشرع في دول المقارنة تحديد مدة الإيقاف في النظام اللبناني والأردني كما فعل المشرع التونسي وكذلك نسبة من المرتب بالنظام التونسي.

لم يسمح المشرع في الأردن ولبنان للموظف خلال مدة إيقافه عن العمل بالعمل وإيجاد مصدر دخل آخر كما فعل المشرع التونسي.

الإيقاف عن العمل في النظام الأردني اعتباراً من تاريخ إحالة الموظف على مجلس التأديب بعكس المشرع اللبناني والتونسي الذي يعتبر الإيقاف عن العمل اعتباراً من فترة التحقيق وقبل الإحالة إلى مجلس التأديب.

إن المشرع التونسي وفي حالة مجازاة الموظف بأحد الجزاءات الاستبعادية يحرم من راتبه من تاريخ الإيقاف.

بينما المشرع في كل من لبنان والأردن لا يطلب من الموظف رد المبالغ التي تقاضها خلال مدة الإيقاف يقابلها في النظام التونسي السماح للموظف الموقوف بالعمل ولكن إذا تم صرف رواتبه بعد ثلاثة أشهر يحسم منه المبلغ الذي تقاضاه من عمله أثناء مدة الوقف.

قائمة المراجع

1. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري – قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
2. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
3. أحمد ابراهيم أبو سن: إدارة شؤون الموظفين في الدولة الحديثة، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، دبي 1987.
4. حمدان العواملة: محاسبة الموظف العام، في نظام الخدمة المدنية الأردني، دراسة رسالة دكتوراه، جامعة أم درمان، السودان، 1996.
5. سالم القطارنة: دعوى الإلغاء ضمانات لحقوق الأفراد وحريةهم (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، المغرب، 1996.
6. إدوارد عيد: القضاء الإداري اللبناني، الجزء الثاني، بدون سنة نشر، بيروت، لبنان.
7. محمد محمود أبو قصبه: مبادئ القانون الإداري، دار جامعة أم درمان الإسلامية، الخرطوم، السودان، 1990.
8. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العمومية، دون دار نشر، القاهرة، 1964.
9. سيف بن سالم السعيد: التأديب في الوظيفة العامة مقارن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1996.
10. منصور العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، 1984.
11. زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996.
12. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط1، منشورات دار النهضة العربية 1979.
13. سليم سلامة الحتملة: إجراءات تأديب الموظفين وضمائنه القانونية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، لبنان، 2006.
14. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع عمان – الاردن 2006.
15. ملكية الجندوبي: رسالة ماجستير، جامعة تونس الثالثة، كلية الحقوق والعلوم السياسية. بتونس.
16. صلاح الدين الشريف وماهر كمون، الموظف العام في القانون التونسي، الجزء الثالث، مكتبة دار إسهامات، تونس 1999.
17. صلاح الدين الشريف وماهر كمون، سلسلة قانون الوظيفة العامة، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس 2006.

القوانين والأنظمة

1. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002 وتعديلاته.
2. النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية التونسي، الصادر بموجب القانون رقم 112 لسنة 1983.
3. نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم 112، لسنة 1959.

المراجع باللغة الأجنبية

1. Pabrizi ben salah، droit do la fonction pulque، E.D. Masson.
2. Eliane Ayoub، le enoseil de discipline due's fonction pulque، R.D.D 1971.
3. Aouij، MRAD: le control du juge adminitratif en matiere، diciplinaire، etudedes arrest rends eon matiere de fonction pub Ligue ،RTAP(Server) 1993،n 1993