

العدد السابع - مايو 2016

الوقف الاحتياطي - دراسة مقارنة

د. مفتاح خليفة عبد الحميد.

(استاذ القانون العام المشارك - كلية الحقوق - جامعة بنغازي - ليبيا)



العدد السابع - مايو 2016

الوقف الاحتياطي - دراسة مقارنة

ملخص الدراسة :

تتناول هذه الدراسة الجوانب القانونية المتعلقة بالوقف الاحتياطي للموظف العام في ليبيا وذلك منذ صدور قرار الوقف الاحتياطي حتى انقضائه ، حيث قُسمت هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث تتحدث في المبحث الأول عن مفهوم الوقف الاحتياطي ، وفي المبحث الثاني عن الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي ، وأخيراً في المبحث الثالث عن الآثار القانونية للوقف الاحتياطي .

فالوقف الاحتياطي هو إبعاد الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية أو مالية أو جنائية مؤقتاً عن متابعة أعمال وظيفته جبراً إذا تطلبت المصلحة العامة أو مصلحة تحقيق ذلك ، مع احتفاظه بسيرته الوظيفية ، وينتهي الوقف بانتهاء الإجراءات التأديبية أو القضائية بقرار أو بحكم نهائي .

ولا يُعد الوقف الاحتياطي جزاءً تأديبياً ، بل هو إجراء احترازياً يمهّد الطريق للكشف عن حقيقة المخالفة المرتكبة بالإدانة أو البراءة ، ويترتب عليه بمجرد صدوره إقصاء الموظف عن عمله، وصرف جزء من مرتبه ووقف ترقّيته إلى حين الفصل في المخالفة المرتكبة نهائياً .

ويصرف للموظف الموقوف احتياطياً مرتبه وعلاواته كاملةً ، إذا صدر قرار من المجلس التأديبي المختص بتبرأته ، أو حُكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه من مخالفات أو أفعال بحكم نهائي .

Abstract

The subject of suspending the public employee from his post is one of the most important subjects in view of its effects whether on the suspended employee or on the department itself. One of the terms of such suspension the precautionary suspension of the public employee because of an investigation into a certain violation committed by the employee, and it was necessary for the interest of this investigation to keep him away from the post temporarily. The importance of this subject is also represented in its financial consequences and its effects on the promotion of the employee and other psychological and social effects. The research plan is composed of an introduction, and preparatory research, in which I defined the public employee and the corners and kinds of indiscipline.

العدد السابع - مايو 2016

مقدمة

تُعرف الوظيفة العامة بأنها " مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى التشريعات النافذة وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات " .

وقد عرّف المشرّع الليبي الوظيفة العامة في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م في المادة الخامسة التي نصت على تعريف الوظيفة العامة بأنها : " مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية " .

وتعد الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن و المجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة .

فالموظف العام هو الشخص المعين بقرار من جهة الإدارة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام, ويعد أداة الإدارة في تنفيذ واجباتها بشكل دائم, ضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وقد عرّف المشرّع الليبي الموظف العام بأنه : " كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية " .

كما عرّفت المحكمة العليا في ليبيا الموظف العام في حكمها بتاريخ 1971/1/24م في الطعن رقم 16/22 الذي جاء فيه : " أن الموظف العام هو الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه ، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات " .

فهو عند إتيانه بفعل سلبي, أو امتناعه عن فعل إيجابي يشكل مخالفة إدارية, أو جناية, أو بواجباته الوظيفية, أو عند إحالته إلى مجلس التأديب أو المحكمة المختصة لارتكابه أي جناية, أو جنحة مخلة بالشرف, يوقف عن عمله احتياطيا, أي يمنع من متابعة أعمال الوظيفة قسرا, لفترة مؤقتة دون انقطاع صلته بالوظيفة حتى الانتهاء من الإجراءات التأديبية, أو القضائية في الدعوى أو الشكوى المقامة ضده بقرار أو بحكم نهائي حائز على قوة الشيء المقضي به.

هذا الأجراء يأتي حماية للموظف والمرفق العام والمجتمع الذي يعيش فيه, حيث إن درء المفساد مقدم على جلب المصالح إلا أن ذلك لا يعد سبباً ليتم إبعاده عن الوظيفة, ما لم تتوفر اعتبارات تستوجب المنع من متابعة أعمال الوظيفة حماية للمصلحة العامة .

فالوقف عن العمل لا يعتبر عقوبة من العقوبات التأديبية- الواردة على سبيل الحصر- وان كان المشرع قد كفل العدالة وتوخي التأثيرات الشخصية عند إيقاع العقوبات التأديبية ، إلا أنه لم يفعل ذلك بالنسبة للوقف , حيث تُرك الأمر لسلطة الإدارة التقديرية إذ قد ينطوي قرار الإيقاف على

العدد السابع - مايو 2016

عقوبة مقنعة تلجأ إليها الإدارة لأبعاد الموظف عن الوظيفة لفترة قد تطول والمشرع الليبي حدد مدة الوقف الاحتياطي الجائر للإدارة بثلاثة أشهر فقط .

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في أنها أول دراسة تتناول موضوع وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل ، وفقاً لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م ، إذ لم تتناول الدراسات بلبيبا هذا الموضوع إلا بشكل بسيط من خلال لمحه في بعض المؤلفات القانونية التي لا تكاد تتجاوز أصابع اليد الواحدة .

مشكلة الدراسة :

تتلخص مشكلة الدراسة في بيان العلاقة بين المركز القانوني للموظف الموقوف احتياطياً عن العمل والآثار التي تترتب على نتائج الإجراءات التأديبية التي يمكن أن تصدر بحقه والتمييز بينه وبين من النظم المشابهة له، فهو من القضايا القانونية التي لها تأثير نفسي اجتماعي على الموظف إضافة إلى أثاره على مستحقته المالية .

أهداف الدراسة :

نتطلع ان تكون هذه الدراسة إسهاماً منا في إثراء المكتبة القانونية بالمراجع المتخصصة في مجال الوظيفة العامة ، خاصة أن الوقف الاحتياطي من المواضيع الهامة التي لا ينفذ الجدل حولها ولإماطة اللثام عن كافة جوانبه القانونية .

منهج الدراسة :

سنتبع في هذه الدراسة أسلوب منهج التحليل الوصفي من خلال تحليل نصوص قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية مسترشدين بالمبادئ القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية المتعلقة بالوقف الاحتياطي. وبناءً على ذلك فضلت تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث على التفصيل الآتي :

- المبحث الأول : مفهوم الوقف الاحتياطي .
- المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي .
- المبحث الثالث : الآثار القانونية للوقف الاحتياطي .

المبحث الأول مفهوم الوقف الاحتياطي

الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء من إجراءات التحقيق الوقائية التي تهدف إلى إبعاد الموظف العام بصفه مؤقتة عن وظيفته بمناسبة ما يجري معه من تحقيق ، بغية أن يتم التحقيق في ظروف تخلو من مؤثراته، رغبة في الوصول إلى غاية الاتهام⁽¹⁾ ، وسوف نتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول تعريف الوقف الاحتياطي

الوقف الاحتياطي هو إجراء قانوني يقصد به إبعاد الموظف المتهم عن عمله بصفه مؤقتة، أي إسقاط ولاية الوظيفة عنه مؤقتاً بحيث يوقف عن مباشرة المهام الموكول إليه القيام بها إذا ما تطلبت ذلك مصلحة التحقيق الذي يجري معه، ويستوي في ذلك أن يكون التحقيق جنائياً يتم بمعرفة النيابة العامة، أو أن يكون إدارياً يتم بمعرفة السلطات التأديبية المختصة.

وقد شرّع هذا الوقف في الواقع لكفالة سير التحقيق إلى غايته ومنتهاه في جو خال من المؤثرات، وحمايته من أن تعصف به الأهواء أو يميل به إلى غير ما قصد من كشف الحقيقة والتعرف عليها، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في مصر بعد أن عرفت الوقف بكونه إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً، تقول : " ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مأخذ، فيقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلًا للحقيقة وانبلاجها في جو خال من مؤثراته أو بعيد عن سلطاته، أو لأن في اتهمه ما يدعو إلى الاحتياط والتصون للعمل العام الموكول إليه بتجريده منه وكف أيديه عنه، أو لأن في الاتهام ما يشينه فيمس تبعاً لذلك مركز الوظيفة التي يتولاها ويؤثر في حسن سير العمل فينحي عنها حتى يظهر وجه الحق مما شأنه وعلق به "(2).

كما نص المشرع الليبي في مادته (157) من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على هذا الإيقاف حيث أكدت هذه المادة على أن : " مع مراعاة اختصاصات الأجهزة الرقابية تكون الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من الأمين المختص أو الكاتب العام، وله أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب.

العدد السابع - مايو 2016

وإذا صدر قرار الإيقاف أو الإحالة من غير الأمين المختص فيجب إخطاره به خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره ، وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانة الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده يعاد إلى عمله ويدفع له مرتبه كاملاً عن مدة الإيقاف".

وسوف نتناول التعريف الفقهي أولاً ثم التعريف القضائي ثانياً ثم التعريف التشريعي ثالثاً .

أولاً التعريف الفقهي :

ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل باعتباره مجرد إجراء تلجأ إليه جهة الإدارة متى توفرت مبررات اتخاذه وموجباته بأنه: إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتاً عن ممارسة الوظيفة العامة(3) .

كما عُرف الوقف الاحتياطي : بأنه إقصاء الموظف المتهم بالخطأ وتنحيته عن وظيفته مؤقتاً لا يباشر أثناء فترة الوقف عن العمل أي عمل وظيفي ولا يتولى أي سلطة تستند إلى الوظيفة العامة(4) .
وايضاً عرّفه آخرون بأنه : منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبراً عنه بصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية(5) .

وعرفه د. عبدالحليم عبدالفتاح بأنه : إجراء احتياطي مؤقت تتخذه جهة الإدارة بقصد إبعاد الموظف العام المتهم جنائياً أو تأديبياً عن الوظيفة العامة مؤقتاً ، يمنع خلالها من متابعة أعمال وظيفته في فترة الوقف الاحتياطي(6) .

ويعرفه أيضاً د.مغاوري شاهين : بأنه إجراء قانوني تلجأ إليه جهة الإدارة بقصد إبعاد الموظف وتنحيته مؤقتاً عن ممارسة اختصاصاته الوظيفية عند تعرضه لإجراءات جنائية أو تأديبية إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، أو حفاظاً على سمعة الوظيفة العامة وهيبتها ، لفترة زمنية تنتهي بصدور قرار نهائي بالتهمة المنسوبة إليه من السلطة التأديبية أو السلطة القضائية(7) .

وأخيراً يؤكد د. محمد زكي النجار أن الوقف الاحتياطي عن العمل هو: إجراء تحفظي وقائي لا يترتب عليه قطع صلة الموظف بالوظيفة ، ويبقى خاضعاً لواجبات الوظيفة في فترة الوقف الاحتياطي ولا يتحلل الا من أداء الواجبات المرتبط بها، فهو إسقاطاً لولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً يمتنع خلالها عن مباشرة أعمال الوظيفة(8) .

ويتضح من التعريفات السابقة بأن الوقف الاحتياطي عن العمل هو: إجراء احتياطي واجب اتخاذه من جهة الإدارة يمنع الموظف المتهم تأديبياً بمقتضاه عن العمل مؤقتاً لمقتضيات التحقيق أو حفاظاً على سمعة الوظيفة وهيبتها ، حتى صدور القرار النهائي سواء من السلطة القضائية أو التأديبية، ويحرم الموظف الموقوف عن العمل من مرتبه او جزء منه .

فالخلاصة إذن .. أن الوقف الاحتياطي إجراء احترازي أو تحفظي، وليس عقوبة يقصد منها منع الموظف وإبعاده عن الوظيفة التي يعمل بها بصفة نهائية وقطع صلته بالوظيفة بل تستمر علاقته بها ويتقاضى راتبها أو جزء منه، ويمنع من مباشرة أعباء وظيفته خلال فترة الوقف الاحتياطي فقط ، حتى يبت في التهمة المنسوبة إليه بقرار نهائي ، إذ يؤدي استمرار الموظف محل التحقيق في العمل إلى نتائج غير مرضية قد تضر أو تؤثر على مجريات سير التحقيق من حيث إخفاء الأدلة أو العبث بها أو التأثير على الشهود .. الخ، فأبعاده عن العمل يسهل إجراءات التحقيق(9) ، كما يستهدف الوقف

العدد السابع - مايو 2016

الاحتياطي عن العمل المصلحة العامة، وذلك لحسن سير العمل في المرفق العام الذي يباشر فيه الموظف الموقوف وظيفته، فمنعه عن الوظيفة وإبعاده عن المرفق العام يكون حفاظاً على هيبة المرفق وسمعته، فقد يكون الجرم المسند للموظف الموقوف موضوع التحقيق من الجرائم الماسة بالأخلاق العامة والشرف والأمانة⁽¹⁰⁾.

ولا يعني الوقف الاحتياطي عن العمل إيقافاً دائماً، وإنما هو إيقاف احتياطي مؤقت يعاد الموظف بعده إلى متابعة أعمال وظيفته بعد انقضاء سبب الإيقاف بصدور قرار نهائي من المجلس التأديبي أو السلطة القضائية، ولا يعتبر الموظف في هذه الحالة معزولاً من الوظيفة، أذ لا يجوز إشغال وظيفة الموقوف بالتعيين أو الترقية، إلا أنه يجوز أن يتولى موظف آخر القيام بأعباء هذه الوظيفة عن طريق التكليف، أو الانتداب ضمناً لحسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، حتى صدور القرار النهائي من جهة التحقيق ليصار على ضوئه إلى إعادته لعمله أم لا، فإذا كان القرار من غير القرارات التي تنهي صلة الموظف كالعزل أو الاستغناء عن الخدمة يعاد في هذه الحالة لوظيفته، ويصرف له مرتبه إذا اقتضت الإجراءات على عدم إدانته.

ثانياً : التعريف القضائي:

عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الوقف الاحتياطي عن العمل في حكمها الصادر بتاريخ 1962/6/10 بأنه :- "... إسقاط لولاية الوظيفة مؤقتاً عن الموظف فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً .."⁽¹¹⁾.

وعرفته أيضاً محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها بتاريخ 1986/4/29 بأنه : "إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا ما اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته ووقفه عن ممارسة مهامه بمناسبة تحقيق يجرى معه لمصلحة التحقيق أو إذا كان هناك ما يدعو إلى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكل للموظف بتجريده عنه"⁽¹²⁾.

يتضح مما تقدم بأن محكمة القضاء الإداري المصرية قد استقرت في أحكامها على تعريف الوقف الاحتياطي عن العمل بأنه :- إسقاط لولاية الوظيفة مؤقتاً عن الموظف، جبراً عنه، إذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك، فلا يمكنه خلالها متابعة مهام وظيفته وأعمالها، ذلك أن الجريمة محل التحقيق قد تكون ماسة بالنزاهة أو الشرف مما يسيء إلى سمعة المرفق العام أو أن بقاءه في الوظيفة قد يعرقل سير التحقيق وإجراءاته بإخفاء أدلة الإدانة، أو العبث بها أو التأثير على الشهود ... الخ، لذا قد ترى معه جهة الإدارة إبعاد الموظف مؤقتاً عن وظيفته حتى يتضح وضعه.

كما اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن مصلحة التحقيق هي السبب الأساسي للوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل ويستوي هنا أن يكون التحقيق إدارياً أو جنائياً لاتحاد العلة في الحالتين. وهذا ما أشارت إليه المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1970/4/26، وكذلك حكمها الصادر بتاريخ 1997/9/3 بأن مصلحة التحقيق الإداري ليست مصوغاً وحيداً لإيقاف الموظف المحال للتحقيق عن عمله، لأن مصلحة التحقيق الجنائي قد تطلب اتخاذ هذا الإجراء ويتحقق ذلك في حال إجراء تحقيق إداري حول مخالفة ما، في حين أن تلك المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جنائية، فإذا اقتضت مصلحة هذا التحقيق وقفه عن العمل فإن ذلك يكون جائزاً لاتحاد العلة في الحالتين⁽¹³⁾، ولأن قرار الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل الذي تتخذه سلطة

العدد السابع - مايو 2016

الإدارة المختصة بحق الموظف المخالف ، والمتمثل في أبعاده أو منعه عن متابعة أعمال وظيفته ، يتسم بالطابع المؤقت ، فهو لا يقطع صلة الوظيفة بالموظف بل يسقط ولايتها مؤقتاً ، ويبقى خاضعاً لواجبات الوظيفة خارجها ، فلا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة فقط وأن أي مخالفة يقترفها خلافاً للواجبات الوظيفية التي عليه واجب الالتزام بها خارج الوظيفة في أثناء فترة الوقف الاحتياطي تكون محلاً لمسائلة تأديبية ، وإن استمرار الموظف المخالف متابعاً لأعمال الوظيفة ، قد يؤدي إلى التأثير على سمعة المرفق ، باعتباره محالاً للتحقيق، أو قد يعرقل إجراءات التحقيق من خلال إخفاء الأدلة أو العبث بها والتأثير على الشهود. مما يوجب وقف الموظف المخالف عن العمل، لمصلحة التحقيق أو للمصلحة العامة أو كليهما بأبعاده عن وظيفته حتى يتم البث في أمره من الناحيتين التأديبية والجنائية ، تحقيقاً للهدف الأساسي من الوقف الاحتياطي، على أن يعود لمتابعة أعمال الوظيفة بعد زوال الوقف الاحتياطي .

ثالثاً : التعريف التشريعي:

خول المشرع الليبي جهة التحقيق التي يتبعها الموظف أو الأجهزة الرقابية حق وقف الموظف احتياطياً عن العمل لمدة ثلاثة أشهر وفقاً لنص المادة (157) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م ، ولا تملك مد تلك المدة لأكثر من ذلك إلا من خلال مجلس التأديب المختص ، ولذلك حدد قانون علاقات العمل مدة الوقف الاحتياطي لمن يملكه بثلاثة أشهر ، كما منحت المادة (31) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م الحق لعضو التحقيق بالهيئة طلب إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً إذا استدعت مصلحة التحقيق ذلك على أن يصدر قرار الإيقاف من رئيس الهيئة ، ولا يجوز أن يزيد عن ثلاثة أشهر .

وفي مصر نصت المادة (60) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015م على أن : "لكل من السلطة المختصة والنيابة الإدارية حسب الأحوال أن توقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية ".

ولأن قرار الوقف الاحتياطي للموظف العام عن العمل الذي تتخذه سلطة الإدارة المختصة بحق الموظف المخالف والمتمثل في أبعاده أو منعه عن متابعة أعمال وظيفته يتم بالطابع المؤقت ، فهو لا يقطع صلة الوظيفة بالموظف بل يسقط ولايتها مؤقتاً ويبقى خاضعاً لواجبات الوظيفة خارجها ، فلا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة فقط ، وأن أي مخالفة يقترفها خلافاً للواجبات الوظيفية التي عليه واجب الالتزام بها خارج الوظيفة في أثناء فترة الوقف الاحتياطي تكون محلاً لمسائلة تأديبية.

المطلب الثاني

شروطه

لا يجوز لجهة الإدارة المختصة أن تلجأ إلى اتخاذ قرار إيقاف الموظف عن عمله احتياطياً دون مسوغ قانوني وهذه الأسباب والشروط يمكن إجمالها في الآتي :

العدد السابع - مايو 2016

أولاً : وجود تحقيق إداري

نظراً لأن سبب وقف الموظف عن عمله هو مصلحة التحقيق ، الأمر الذي يعني بدهاء ضرورة وجود تحقيق مفتوح مع الموظف اقتضت مصلحته إيقافه ، فلا يجوز وقف الموظف عن عمله دون أن يكون هناك تحقيق مفتوح معه ، لمخالفة ذلك للنصوص المقررة لهذا الإجراء . لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار وقف عامل لاستناده إلى تقرير معد من الجهاز المركزي للمحاسبات ، دون أن يكون هناك تحقيق مفتوح معه ، حيث ذهبت إلى أنه (ومن حيث أن قرار إيقاف الطاعن ، وكذا قرار مد إيقافه صدر بمناسبة تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات ، ولم يتضح من الأوراق أن ثمة تحقيقاً قد جرى مع الطاعن اقتضت مصلحته اتخاذ قرار الإيقاف أو مده ، لذا فإن قرار الوقف والمد يكونان قد اتخذاً علي غير ما يقضي به القانون ، ومن حيث إنه لما سبق يكون القرار المطعون فيه ، قد صدر علي خلاف أحكام القانون ، جدير بالإلغاء) (14) .

فيشترط لإيقاع الوقف الاحتياطي عن العمل ، أن يكون هناك تحقيق مع الموظف إداري أو جنائي ، في مخالفة مالية أو إدارية ، منسوب إليه ارتكابها ، كما يشترط في هذا التحقيق أن يكون جدياً ، بمعنى أن يتم فتحه بناءً علي بلاغ جدي يتضمن واقعة أو وقائع محددة ، تشكل خطأ تأديبياً وأن يتخذ قرار فتح التحقيق من السلطة المختصة ويشترط لصحة قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، أن يكون مستنداً إلى تحقيق صحيح من الناحية القانونية ، ومن ثم فإذا قامت الجهة الإدارية بالتحقيق في مخالفة مالية في مصر ، فإن هذا التحقيق يكون باطلاً ، لكونه مشوباً بعيب عدم الاختصاص حيث أن النيابة الإدارية وحدها هي المنوط بها التحقيق في المخالفات المالية ؛ أما في ليبيا فإن المجلس التأديبي للمخالفات المالية هو المختص استناداً إلى هذا التحقيق الباطل قراراً بوقف الموظف المحال للتحقيق عن عمله فإن قرار الوقف يكون بدوره باطلاً .

وخلاصة ما تقدم أنه لمشروعية قرار الوقف الاحتياطي عن العمل يتعين أن يكون هذا الإجراء منبثقاً عن تحقيق إداري، ويشترط فيه الجدية وأن يجري بواسطة سلطة مختصة بإجرائه ومن ثم يبطل قرار الوقف عن العمل إذا ما خالف تلك الضوابط لما تشكله عن ضمانات لمن يصدر بشأنه قرار الوقف عن العمل.

يضاف إلى ما تقدم أن الوقف عن العمل كإجراء تأديبي، وفيه تضحية بمصلحة من شمله قرار الوقف بهدف تحقيق مصلحة ما يجري معه من تحقيقات، وحتى يكون لتلك التضحية مبررها ينبغي أن تكون لأجل تحقيق غاية جديرة بالحماية وهي مصلحة تحقيق خضع في إجراءاته للضوابط القانونية، فإذا ما صدر قرار الوقف عن العمل استناداً إلى تحقيق مفتقد لشروط صحته، وقع هذا القرار باطلاً حيث استند في إصداره إلى تحقيق باطل، وما بني على باطل يقع باطلاً.

ثانياً : أن تقتضي مصلحة التحقيق الوقف الاحتياطي:

جعل المشرع مصلحة التحقيق سبباً لوقف العامل احتياطياً عن عمله، حيث نصت المادة (60) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015م ، على ذلك حين ذهبت إلى أن لمدير النيابة الادارية وللسلطة المختصة، حق وقف العامل المحال للتحقيق عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك. ولذلك يشترط في الوقف الاحتياطي إلى جانب وجود تحقيق مفتوح، أن تقتضي مصلحة هذا التحقيق، وقف العامل عن عمله احتياطياً (15) .

العدد السابع - مايو 2016

وعلة اشتراط أن تكون مصلحة التحقيق هي سبب الوقف الاحتياطي عن العمل، أن الحكمة من تحويل الجهة الادارية سلطة وقف العامل المحال إلى التحقيق- إدارياً كان أو جنائياً عن عمله - هو أن في بقاء ذلك العامل في عمله أثناء سير التحقيق، ما يعوق القائمين به عن الوصول إلى الحقيقة، إذ قد يتيح له ذلك التأثير على شهود الاثبات أو طمس معالم الجريمة أو محو آثارها، أو أن يأتي غير ذلك مما يؤثر تأثيراً ضاراً على سير التحقيق فإذا لم يكن التحقيق يقتضي وقف العامل، أو انتفت دواعيه، أصبح الوقف لا يستند إلى سبب يذكر (16)؛ وهذا ما نص عليه قانون علاقات العمل في ليبيا الذي أكد بوقف الموظف احتياطياً عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك .

وإذا كانت مصلحة التحقيق هي أساس الوقف الاحتياطي عن العمل، فقد اختلف الفقه في تحديد المقصود بتلك العبارة ، حيث فسرها البعض تفسيراً ضيقاً، بينما توسع البعض الآخر في ذلك ، في حين أن هناك رأي ثالث تبني موقفاً وسطاً بين الرأيين السابقين .

ثالثاً : عدم تجاوز المدة القانونية للوقف الاحتياطي:

جميع النظم القانونية الخاصة بالوقف الاحتياطي عن العمل قصرت حتى الإدارة في الوقف الاحتياطي على مدة قصوى، نظراً لما يترتب على الوقف من خطورة تجاوز آثارها كثيراً من العقوبات التأديبية .

فالمشرع المصري حدد الوقف عن العمل احتياطياً والذي يصدر عن الجهة الإدارية بحد أقصى وهو ثلاثة أشهر وذلك وفقاً لنص المادة (60) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 ، لا يجوز للإدارة أن تتجاوز هذه المدة.

إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة من أن توقف الموظف لأية مدة في نطاق الأشهر الثلاثة ، وأن مد الوقف مد بعد آخر بشرط ألا يتجاوز مجموع المدد الحد الأقصى المقرر قانوناً.

كما نص قانون علاقات العمل في ليبيا في مادته 157 على ان لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب .

والأصل أن تلجأ الإدارة إلى مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية المختصة للنظر في مد الإيقاف قبل انقضاء مدة الثلاثة أشهر التي حددها المشرع، وإذا ما وضع الأمر بين يدي المحكمة التأديبية المختصة تكون حرة في تحديد مدة الوقف وفقاً للظروف ، فقد توقف الموظف احتياطياً عن العمل لحين الانتهاء من المحكمة التأديبية .

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا مدة الثلاثة أشهر التي يجوز للإدارة أن تتجاوزها مدة تنظيمية وأستقر قضائها على ذلك، ولم ترتب البطالان على تجاوزها، واعتبرت أن ما يصدر من قرارات من الجهات الإدارية عن مدد تربو على مدة ثلاثة أشهر يصححها إقرار المحكمة التأديبية لهذا الوضع عند عرض الأمر عليها بعد ذلك سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمناً بالموافقة على المد من مدة لاحقة .

رابعاً: صدور قرار الوقف من الجهة المختصة:

تحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقاً لمبادئه العامة في حالة تخلي القانون عن تنظيم اختصاص محدد ولم يعهد به إلى جهة معينة أو موظف.

العدد السابع - مايو 2016

وبالنظر إلى النصوص القانونية الحاكمة للوقف الاحتياطي عن العمل في ليبيا نجد أن المادة (157) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م تنص على أن " .. مع مراعاة اختصاصات الأجهزة الرقابية تكون الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من الأمين المختص أو الكاتب العام " ، كما نصت المادة (146) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة (2010) على أن " الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يحاكمون تأديبياً عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى ويصدر قرار الإحالة بقرار المجلس التأديب المختص " ، ويتضح من ذلك أن الإحالة إلى مجلس التأديب الأعلى لموظفي الإدارة العليا تكون من الوزير المختص، أما الإحالة إلى مجلس التأديب العام تكون من رئيس الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف الموقوف إيقافاً احتياطياً، أما الإحالة إلى المجلس التأديبي للمخالفات التي تتم بمعرفة مدير الإدارة المختصة بالتحقيق بعد اعتماد من رئيس هيئة الرقابة الإدارية ، و ذلك طبقاً لنص المادة (45) من القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية .

وفي مصر نصت المادة (60) من قانون رقم (18) لسنة 2015 بشأن اصدار قانون الخدمة المدنية على أن " .. لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك بمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر " .

كما نصت المادة (159) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة التنفيذية في مصر على أن " .. إذا اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف احتياطياً عن العمل، عرض الأمر على السلطة المختصة بمذكرة تتضمن موضوع التحقيق ومبررات الوقف ومدته لا تتجاوز ثلاثة اشهر .. " .

ويرى د. عصمت عبدالله الشيخ أن التوسع في نطاق الوقف الاحتياطي يتعارض مع كون هذا الإجراء استثنائياً ، ذلك ان القاعدة هي انه لا يجوز وقف الموظف عن عمله إلا اذا ثبت إدانته بمخالفة تأديبية ، فالأصل في الإنسان البراءة وهذا ما نؤيده أيضاً⁽¹⁷⁾ .

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي

حاول الفقهاء تحديد الطبيعة القانونية للوقف الاحتياطي من خلال بيان الوضع القانوني له وتمييزه عن النظم المشابهة له ، وهذا ما سوف نتناوله من خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

الوضع القانوني للوقف الاحتياطي

العدد السابع - مايو 2016

قرار الوقف الاحتياطي يساعد علي إجراء التحقيق بشفافية مع بقاء صلة الموظف بالوظيفة دون انقطاع عنها ، ويتقاضى خلالها جزء من راتبه ، فالموظف يحتفظ بمركزه القانوني في أثناء فترة الوقف لكن ذلك المركز قد يتغير بعد الانتهاء من التحقيقات أو الإجراءات التي قد تصدر بحقه .

كما أن قرار وقف الموظف احتياطياً عن عمله هو قرار مؤقت ، لا يجوز أن يكون مؤبداً (18) وسوف ينتهي حتماً بعد مدة ، إما بعودة الموظف لعمله بعد ثبوت براءته من التهمة التي أوقف احتياطياً بسببها ، وبالتالي انتهاء علاقته الوظيفية مع الإدارة ، ويستحق الموظف خلال فترة وقف احتياطه جزء من راتبه دون سائر البدلات بما فيها بدل العمل الإضافي والتنقلات .

ويعامل الموظف المحبوس احتياطياً في بعض النظم الوظيفية عند إيقافه بالسجن علي ذمة قضية ما ، بالنسبة للراتب ، معاملة الموقوف احتياطياً من تاريخ التوقيف حتى صدور الحكم ، وهذا ما نص عليه المشرع الليبي في المادة (158) من قانون علاقات العمل .

فإذا برئ مما نسب إليه أو عوقب بغير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل ، فلا يطالب برد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة إيقافه عن العمل .

ويحظر علي الموظف خلال فترة الوقف الاحتياطي مزاوله أي من أعمال وظيفته ، وإذا حضر وباشراً أياً من هذه الأعمال اعتبر تصرفه غير مشروع وصادراً من شخص لا ولاية له .

ولا يعتبر الوقف الاحتياطي عقوبة من العقوبات التأديبية الواردة علي سبيل الحصر بل إنه إجراء إداري احتياطي ، تتطلبه مصلحة العمل أو التحقيق أو كليهما ، وإذا ترك الأمر لسلطة الإدارة التقديرية ، فقد ينطوي قرار الوقف علي عقوبة مقننة تلجأ إليها الإدارة لإبعاد الموظف عن الوظيفة لفترة قد تطول ، وبالتالي لا يجوز اعتبار الوقف الاحتياطي عقوبة تأديبية ، لأن في ذلك مخالفة صريحة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي .

وللموظف الموقوف احتياطياً عن عمله حقوقاً أهمها :

1. **الحق في المرتب :** إذا أسفرت إجراءات التأديب عن براءة الموظف صرف له مرتبه كاملاً ، وفي مصر يصرف للموظف الموقوف احتياطياً نصف مرتبه ، وإذا برأته المحكمة صرف له الباقي منه ، أما إذا لم تبرئه فلا يسترد منه ما سبق أن صرفه من مرتبات ، وفي ليبيا لم يتطرق المشرع إلي هذا الجزئية وترك ذلك لمجلس التأديب المختص .
2. **الحق في العلاوة الدورية :** لم يرتب المشرع علي الوقف الاحتياطي الحرمان من العلاوة الدورية ، وعليه فمن غير الجائز ترتيب أثر لم ينص عليه القانون ومن ثم يستحق الموظف الموقوف احتياطياً العلاوة الدورية .
3. **حساب مدة الوقف من الأقدمية :** حيث تحسب مدة الوقف الاحتياطي ضمن أقدمية الموظف ، حيث يعول عليها عند النظر في الترقية مستقبلاً كما تحتسب مدة الوقف في المعاش الضماني بشرط سداد الاشتراك عنها .

المطلب الثاني

تمييز الوقف الاحتياطي عن النظم المشابهة له :

العدد السابع - مايو 2016

يختلف الوقف عن العمل عن حالات أخرى للوقف عن العمل . فالسبب القانوني للوقف عن العمل يكمن في مصلحة التحقيق ، وقد يكون السبب هو الصالح العام ، وسوف نتناوله على التفصيل الآتي :

أولاً : التمييز بين الوقف الاحتياطي والوقف عن العمل بقوة القانون:

يتم وقف الموظف عن العمل بقوة القانون ، عند حبسه حبساً احتياطياً ، أو تنفيذاً لحكم قضائي ، هذا الوقف يتم بمجرد تحقق سببه ، دون حاجة لإصدار قرار من السلطة المختصة وإذا ما صدر قرار بالوقف فإنه يكون مجرد قرار إداري كاشف للحكم الوارد في القانون ، حيث أنه لا يحدث جديداً ، بل يقتصر أثره في تقرير أو تأكيد مركز قانوني في قائم من فعل ، وينتهي الوقف عن العمل بقوة القانون، بانتهاء مدة الحبس .

وعلي هذا النحو ، يختلف الوقف بقوة القانون عن الوقف الاحتياطي في أن سبب الأول هو "الحبس الاحتياطي" بينما سبب الثاني هو "مصلحة التحقيق" ، كما أنه لا يلزم في الوقف عن العمل بقوة القانون إصدار قرار بذلك من السلطة المختصة ولكن هذا يلزم بالنسبة للوقف الاحتياطي عن العمل ، مما تقدم يمكن بيان أوجه الاختلاف ما بين الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون في الآتي:

1. الوقف الاحتياطي هو إجراء احترازي يتم إيقاعه من جهة الإدارة بقرار يصدر عنها، أما الوقف بقوة القانون فلا يتوقف علي صدور قرار من جهة الإدارة إنما يقع بقوة القانون .
2. الوقف الاحتياطي سببه مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة أو كليهما، أما الوقف بقوة القانون فسببه القوة القاهرة ، وتتمثل في الحبس رهن التحقيق، أو الحكم الجنائي غير النهائي أو النهائي (19) .
3. تناط سلطة إصدار قرار وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل بالجهة الإدارية المختصة، بينما سلطة الوقف بحكم القانون هي النيابة العامة أو المحكمة المختصة .

ثانياً : التمييز بين الوقف الاحتياطي والوقف عن العمل كعقوبة تأديبية:

قد يكون الوقف عن العمل عقوبة تأديبية ، وذلك عندما يدرجه المشرع ضمن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها علي الموظف في حالة ارتكابه لمخالفة تأديبية وهذا هو الحال في مصر وليبيا مفاد ذلك أن سبب الوقف عن العمل كعقوبة هو ثبوت ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية ، بينما سبب الوقف الاحتياطي هو مصلحة تحقيق يجري مع الموظف ولم يتم بعد التأكد من ثبوت المخالفة موضوع التحقيق، مما تقدم يمكن بيان أوجه الاختلاف ما بين الوقف الاحتياطي والوقف عقوبة تأديبية في الآتي:

1. الوقف الاحتياطي هو إجراء احترازي تتخذه جهة الإدارة لتسيير إجراءات التحقيق والتأديب، بينما الوقف عقوبة تأديبية .
2. الوقف الاحتياطي سببه مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة أو كليهما، أما الوقف عن العمل عقوبة سببه إدانة الموظف بمخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها ، أو أقدامه علي عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو

العدد السابع - مايو 2016

عرقلتها أو الإساءة إلي أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه ، أي سببه ارتكاب مخالفة تأديبية .

3. يصرف للموظف الموقوف احتياطياً راتبه وعلاواته كاملاً إذا صدر قرار نهائي من المجلس التأديبي المختص ، أو الحكم القضائي النهائي بتبرئته ، أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه .

ثالثاً : التمييز بين الوقف الاحتياطي والاستقالة:

الاستقالة هي تعبير عن الإرادة الصريحة أو الضمنية للموظف في ترك العمل الوظيفي ، ولا ينتج هذا التعبير أثره إلا بموافقة الإدارة ، ومن تاريخ هذه الموافقة، وذلك علي خلاف العمل الخاص، أما في حالة العمل لدي السلطة الإدارية، فإنه لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، لا يترتب علي تقديم الاستقالة ترك العمل، وإنما يجب علي الموظف المستقيل الاستمرار في عمله إلي ان تقبل هذا الاستقالة ، وذلك بعد أن تقوم الإدارة بسد الفراغ أو النقص الذي قد ينجم عن ترك الموظف لعمله في وقت قد لا يكون مناسباً ، ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة طبقاً لنص المادة 173 من قانون علاقات العمل التي تنص علي أن : " للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة ، ويجب البت فيها من الوحدة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها و إلا اعتبرت مقبولة، فإذا كانت الاستقالة معلقة علي شرط أو مقرونة ب قيد، فلا تنتهي خدمة الموظف ما لم يتضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلي طلبه ويجوز خلال المدة المذكورة أن تصدر الوحدة الإدارية قراراً بقبول الاستقالة مع إرجاء تنفيذه لمدة لا تجاوز ستة أشهر لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، مع إخطار الموظف بذلك ، وعلي الموظف أن يستمر في عمله إلي أن تنتهي خدمته وفقاً لأحكام هذه المادة ، وفي جميع الأحوال إذا أحيل الموظف إلي المحكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة فلا تقبل استقالته إلا بعد الفصل في الدعوي " ، واستثناء من الفقرة السابقة يعتبر الموظف مستقياً في الحالات الآتية :

1. إذا تغيب عن عمله بغير إذن مقبول أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، شرط أن يتم إخطاره بالقرار خطياً بعد تغيبه خمسة عشر يوماً.

2. إذا لم يتسلم أعمال وظيفته الجديدة بغير سبب مقبول خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرار شغلها.

3. إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشر يوماً متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص لها فيها، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة استقالة ضمنية أو حكمية أو اعتبارية .

ولا يجوز اعتبار الموظف مستقياً إذا قدم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة المحددة في البنود المشار إليها عذراً عن تغيبه وتم قبوله، وفي هذه الحالة يستحق الموظف مرتبه عن مدة الغياب متى كان له رصيد من الإجازات السنوية تخصم منه هذه المدة، وإلا سقط حقه في مرتبه .

وقد اعتبرت محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 2000/5/14 أن : " قرار اعتبار الموظف مستقياً لانقطاعه عن العمل لا يعد قراراً إدارياً نهائياً، وإنما هو قرار إداري غير نهائي لأنه لا يجوز اعتباره مستقياً إذا قدم عذراً عن تغيبه خلال الميعاد المحدد ، وبالتالي لا تنتهي خدمته إلا إذا رأت

العدد السابع - مايو 2016

السلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدماته سواءً قُدم العذر ورفض، أو لم يقدم العذر أصلاً، وفي جميع الأحوال لا يجوز اعتبار الموظف مستقياً إذا أُحيل الموظف إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية، أو كان محالاً إليها عن وقائع تتعلق بالخدمة "(20).

المبحث الثالث

آثار الوقف الاحتياطي

إذا اتهم الموظف بارتكابه أي من المخالفات الإدارية يكون عرضة لاتخاذ بعض الإجراءات الاحترازية بحقه التي من شأنها تقيد بعض حقوقه المستمدة من مركزه القانوني ، حتى الانتهاء من الإجراءات التأديبية أو القضائية في الشكوى أو الدعوى المقامة ضده .

وتلجأ جهة الإدارة المختصة في مواجهة الموظف المتهم ، إلى وقفه عن العمل متى توفرت مسوغات اتخاذه ، وقرار الإيقاف لا يعني إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والوظيفة إذ يبقى محتفظاً بصلته بها وغاية ما في الأمر هو تمهيد السبيل لاستكمال إجراءات التحقيق في جو يخلو من تأثيراته علي مجريات سير التحقيق ، مما يقضي بإبعاده عن مكان عمله الذي ارتكب فيه المخالفة ، وحرمانه من جزء من راتبه ، وهذا أول الآثار التي تترتب علي قرار الإيقاف .

وسوف نتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول

غل يد الموظف الموقوف احتياطياً

بمجرد صدور قرار بإيقاف الموظف - المتهم - عن العمل ، يمنع تلقائياً عن متابعة مهام وظيفته من تاريخ صدوره ، وتغل يده عن أداء أعمال الوظيفة مؤقتاً ، فلا يتولى خلالها سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً ، وهذا المنع هو غاية الإيقاف ، إذ لا يجوز له مباشرة أي عمل من أعمالها في أثناء فترة الإيقاف ، كما أن التصرفات التي تصدر عنه تعد منعدمة لصدورها عن شخص غير مختص.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز لجهة الإدارة إيقاف الموظف عن متابعة بعض أعباء وظيفته فقط ، وليس كل مهام الوظيفة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ، وبهذا يكون الإيقاف بمثابة منع جزئي للموظف عن العمل(21) .

العدد السابع - مايو 2016

وإبعاد الموظف الموقوف عن العمل لا يعني انقطاع صلاته الوظيفية ، إذ أنه يتقاضى في أثناء فترة إيقافه جزء من راتبه ، كما لا يتحلل من واجبات الوظيفة بصفة نهائية ، ويبقى ملتزماً بالامتناع عن كل ما من شأنه المساس بكرامة الوظيفة ، والالتزام بالتحفظ وكنم أسرار ما اطلع عليه من مستندات نتيجة ممارسة اختصاصه قبل إيقافه عن العمل ، والالتزام بعدم العمل في أثناء فترة الإيقاف لدي الغير سواء بأجر أو بدون (22) .

ففي مصر ونظراً لأهمية الراتب بالنسبة للموظف ، فقد ألزم المشرع هناك جهة الإدارة بضرورة عرض أمر صرف باقي الراتب الموقوف علي المحكمة التأديبية المختصة فوراً وخلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار الإيقاف لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من الراتب خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها طبقاً لنص المادة 60 من قانون الخدمة المدنية .

فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال المدة أعلاه ، أو لم تصدر المحكمة قرارها خلال المهلة المحدد لها قانوناً ، وجب صرف الراتب والعلاوات للموقوف عن العمل كاملاً ، مع عدم المساس بقرار الإيقاف ذاته ، إذ يبقى قائماً مراعاة لظروف الموظف المتهم ، وأنه برئ إلي أن تثبت إدانته (23) .

كما يستحق الموقوف عن العمل راتبه وعلاواته كاملة ، إذا انتهت مدة الإيقاف قبل انتهاء المهلة المحددة للمحكمة التأديبية للنظر في أمر صرف نصف الراتب الموقوف ، باعتبار أن القانون المصري ينص علي مدة محددة لقرار الوقف .

وفي ليبيا لم يتطرق المشرع إلى تنظيم هذا الموضوع ، وعليه مجلس التأديب المختص هو المخول في البت في هذا الموضوع.

المطلب الثاني

عدم ترقية الموظف الموقوف احتياطياً

المقصود بالترقية هي : كل ما يطرأ علي الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه أو تمييزه عن أقرانه ، وذلك بنقله إلي وظيفة شاغرة في الملاك أعلي من وظيفته الحالية في السلطة والمسئولية والراتب ، بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترقية إليها (24) .

ونظراً للدور الإيجابي الذي تنهض به الترقية في حياة الموظف الوظيفية من الناحيتين المعنوية والمادية ، وما يحضى به من تميز عن زملائه ، ينعكس بالإيجاب علي تشجيعهم للتنافس الشريف ، لحثهم علي بذل مزيد من الجهد والإبداع للفوز بأعلى مدارج السلم الإداري ، وما ترتبه الترقية من أثر إيجابي علي العمل الإداري أيضاً ، يدفع مختلف الدول علي اختيار نظام ترقية ، يضمن الاستقرار والطمأنينة للموظفين ، ويساعد علي تحقيق الفاعلية للنشاط الإداري ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد .

كما أن الترقية ليست حقاً للموظف يجوز له مطالبة الجهة الإدارية به علي سبيل الجزم والإلزام ، وإنما هو حق للجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح

العدد السابع - مايو 2016

العام ولا تخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق ، وتعتبر الترقية بمثابة شهادة واعتراف صادرة عن جهة الإدارة المختصة ، بالكفاءة والثقة والنزاهة للموظف ومنعه من متابعة أعمال وظيفته لتحقيق يجري معه ، هو فيه محل شك والتحقيق بحد ذاته مع الموظف المتهم لا يترتب عليه وقف ترقيته إلا إذا أوقف عن العمل، والقول بغير ذلك من شأنه أن يسوي في مركز الموظف الذي يجري معه تحقيق دون إيقافه مع مركز الموظف الموقوف عن العمل أثناء التحقيق(25) .

وبالتالي يترتب علي قرار الوقف عدم ترقية الموقوف احتياطياً مؤقتاً، وإن كان يستحق الترقية فلا ينظر في ترقيته في أثناء فترة الإيقاف، علي أن تترك احدي الدرجات شاغرة ليتم ترقيته إليها أو لا، بعد انقضاء سبب الإيقاف وذلك طبقاً لنص المادة 162 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 ، لان تأخير الترقية مرتبط بصدور القرار القضائي أو التأديبي النهائي بحقه ، وبخلاف ذلك لا ينظر في ترقيته ، لأن تأخير الترقية أثراً للوقف الاحتياطي وهو إجراء واقعي وخاصة أن الوقف الاحتياطي أمر بيد السلطات العليا التي هي قادرة علي إدراك مدي خطورة الخطأ أو الجريمة علي مصلحة الوظيفة والمرفق الذي يعمل به الموظف، وهو إجراء منطقي، لأن تأخير الترقية يعد إجراء وقائياً ينسجم مع معاني التجريم والثقة التي تحملها الترقية ، إذ لا يجوز أن يستفيد منه من تدور حوله الشكوك والشبهات(26) .

وقد حرصت معظم التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في مختلف الدول علي معالجة أثر الوقف الاحتياطي علي الترقية للموقوف عن العمل .

ففي مصر نص المشرع في المادة (63) من قانون الخدمة المدنية بالدولة رقم 18 لسنة 2015 علي أنه : " لا تجوز ترقية عامل محال إلي المحكمة التأديبية أو المحكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف ، وفي هذا الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة".

ويتضح من خلال نصوص القانون الليبي والمصري أنهما أوردا هذه الأسباب حيث قدر أنه لا يستقيم معها ترقية الموظف، فالترقية تحمل في طبيعتها معني التكريم والثقة، ولا يتفق مع هذا المعني إحالة الموظف إلي المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو إيقافه عن العمل ، لأن هذه الأسباب تلقي بظلال من الريبة والشك علي سمعة الموظف ومقدرته ، لذا فإن المشرع اتخذ إجراءً احترازياً بحجب الترقية عن الموظف مع مواجهة احتمال براءته مما نسب إليه فوقف الترقية ليس عقوبة تأديبية ، بل إجراء وقائي مؤقت يبقي معلقاً لحين البت جنائياً أو تأديبياً بقرار نهائي في الشكوى أو الدعوي المقامة بحق الموقوف عن العمل(27) .

وبالتالي لا تجوز الترقية في أثناء فترة الإيقاف عن العمل ولكن تحجز للموقوف عن العمل الوظيفة أو الدرجة إذا كان له أصلاً حق في الترقية ، فإذا ثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل مدة خمسة أيام فأقل وجب ترقيته واحتساب أقدميته في الوظيفة المرقية إليها من التاريخ الذي تم فيه ترقيته حكماً وليس من تاريخ وقوفه عن العمل .

ويترتب أيضاً علي الوقف الاحتياطي صرف نصف المرتب اعتباراً من تاريخ الإيقاف عن العمل ، وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية عن عدم إدانته يصرف له مرتبه كاملاً عن مدة الوقف ، كما لا يجوز إعداد تقرير الكفاية للموظف الموقوف احتياطياً عن عمله خلال فترة الوقف .

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الجوانب القانونية المتعلقة بالوقف الاحتياطي للموظف العام في ليبيا منذ صدره متضمناً بيان ماهية الوقف الاحتياطي وطبيعته القانونية والآثار التي تترتب عليه.

ويقصد بالوقف الاحتياطي أبعاد الموظف المتهم بارتكاب مخالفه تأديبية أو جنائية مؤقتاً عن متابعة أعمال وظيفته جبراً ، إذا تطلبت المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق ذلك ، مع احتفاظه بصلته الوظيفية ، وينتهي بانتهاء الإجراءات التأديبية أو القضائية في الشكوى أو الدعوى المقامة ضده بحكم أو قرار نهائي .

ولا يُعد قرار الوقف الاحتياطي جزاءً تأديبياً بل إجراءً احترازياً يمهّد الطريق للكشف عن حقيقة المخالفة المرتكبة بالإدانة أو البراءة، ويترتب عليه بمجرد صدره إقصاء الموظف عن عمله، وصرف جزء من راتبه، ووقف ترقّيته، وعدم قبول استقالته أو إحالته على التقاعد، أو الاستيداع .

وخلصت الدراسة إلى النتائج و التوصيات الآتية:

أولاً : النتائج:

- (1) الأخذ بالوقف الاحتياطي بحكم القانون، وعند وجود تحقيق اداري مفتوح بشرط ان تقتضي مصلحة التحقيق ذلك، وتحديد مدة لقرار الوقف، مع منح جهات الاختصاص صلاحية مد قرار الوقف لمصلحة التحقيق .
- (2) لم ينص قانون علاقات العمل بشكل واضح على صرف مرتب الموظف الموقوف احتياطياً عن عمله ، إلا أن العمل جرى على صرف نصف مرتبه إلى حين البت النهائي في المخالفة المرتكبة بقرار من مجلس التأديب .
- (3) عدم ترقية الموظف أثناء فترة الوقف الاحتياطي وعدم إعداد تقرير الكفاية له .

ثانياً : التوصيات:

العدد السابع - مايو 2016

- 1) أدعو المشرع الليبي إلى ضرورة تعديل قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 والنص بشكل واضح على صرف نصف مرتب للموظف الموقوف احتياطيا عن عمله اعتباراً من تاريخ الإيقاف لأن الإيقاف ليس بعقوبة بل هو إجراء احترازي .
- 2) يجب ان ينص القانون على مدة للإيقاف بحيث لا يجوز ان تزيد عن ثلاثة اشهر, لان أبعاد الموظف عن عمله له اثار نفسيه سيئة على الموظف .

قائمة المراجع

1. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة منشأة المعارف الإسكندرية 2003 صـ 157-
- 2 . حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1975/5/13 . المجموعة صـ 1714 .
3. د. علي شطناري خطر. الوجيزة في القانون الإداري. دار وائل للنشر والتوزيع. الأردن عمان 2003 صـ 573
4. د. نواف كنعان . القانون الإداري . دار الثقافة للنشر والتوزيع .الأردن عمان 2006 صـ 138
5. ماجد راغب الحلو . القانون الإداري . دار المطبوعات الجامعية .الإسكندرية 1996 صـ 298
6. د. عبد الحليم عبد الفتاح . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة . دار النهضة العربية القاهرة 1997 صـ 143.
7. مغاوري شاهين . المسألة التأديبية . عالم الكتب 1974 صـ 278 .
8. د. محمد زكي النجار . الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام. الهيئة المصرية العامة للكتاب 1986 . صـ 107
9. سليمان محمد الطماوي. قضاء التأديب الكتاب الثالث. دار الفكر العربي القاهرة 1995 صـ 369
10. ماجد راغب الحلو . القانون الإداري صـ 306 . مرجع سابق
11. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1962/6/10 . مجموعة مجلس الدولة س7 صـ 1036
12. حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1986/4/29 أشار إليه محمد ماجد ياقوت قانون الطعن في الإجراءات التأديبية . منشأة المعارف 1997 صـ 49

العدد السابع - مايو 2016

13. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1977/9/3 أشار إليه د. عبد العزيز خليفة عبد النبي الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام .دار الفكر العربي الإسكندرية 2006 ص208
14. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1991/5/25 طعن رقم 157 سنة 4 ق
- 15 . حكم المحكمة الإدارية العليا طعن إداري رقم 157 سنة 4
- 16 . د. عمر بركات . السلطة التأديبية رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1979 ص281
- 17 . د. عصمت عبد الله الشيخ . النظام القانوني لقرارات الوقف الاحتياطي .دار النهضة العربية القاهرة 2006 ص46
- 18.د نواف كنعان . القانون الإداري ص100 . مرجع سابق
- 19.انظر المادة157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010
- 20.حكم المحكمة العليا بتاريخ 2000/5/14 .
- 21.د.عمر بركات فؤاد .الوقف الاحتياطي .السلطة التأديبية ص79 . مرجع سابق
22. د. عبد العزيز خليفة. الشرعية الإجرائية في التأديب ص219 . مرجع سابق
- 23 . د. ماجد راغب الحلو . مرجع سابق ص300
- 24 . محمد أنس جعفر.نظم الترقية في الوظيفة العامة .دار النهضة العربية القاهرة 1973 ص28
- 25 . د. زكي محمد النجار . الوجيز في تأديب العاملين ص125. مرجع سابق
- 26 . د. منصور إبراهيم . المسؤولية التأديبية للموظف العام .مطبعة الشرق عمان 1984 ص284
27. سليمان محمد الطماوي .قضاء التأديب ص282 .مرجع سابق