

جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا
كلية الدراسات القانونية
قسم القانون العام

كف يد الموظف العام عن العمل "دراسة مقارنة"

Suspension of General Employee "A comparative Study"

الإعداد

رائد "محمد عادل" خليل بيان

الإشراف

الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي

قدمت هذه الرسالة إكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

عمان/ الاردن
2008م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((... رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَالِحاً تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ))

صدق الله العظيم

الآية (19) سورة النمل

جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا
نموذج التفويض

أنا رائد محمد عادل خليل بيان، أفوض جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا بتزويد نسخ
من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها .

الإسم : رائد محمد عادل خليل بيان

التوقيع :

التاريخ : 18 / 6 / 2008

الإهداء

إلى تلك اليد السمراء التي ... خطواتي الأولى بعطف صححها ...
 كتابات يدي الأولى بتأني هذبها ... الذي فسر لي العالم عملاً وعطاءً ...
 الذي ضحى وأعطى الكثير ولم يأخذ إلا القليل ...
 إلى شمس احترقت لتتير درب حياتنا ...
 إلى من أفنى نفسه لأجلنا ...
 والدي رحمه الله

اللهم اغفر له وارحمه وعافه واعف عنه وأدخله فسيح جناتك.

إلى نبع الحنان الخالد ... أحق الناس بحسن صحبتي ...
 إلى المثل الأعلى في حياة ملؤها الأمان والمحبة...
 إلى من سهرت الليالي الطوال وهي تغذينا بحب العلم والتسامح والتضحية...
 إلى من علمتنا أن الحياة سفينة؛ شراعها الأمل والإيمان بالله، وقانونها العمل ...
 إلى من افتخر بدينها وتقواها ...
 والدتي الحبيبة
 برأ وحباً ... حفظها الله إنه سميع مجيب الدعاء أمين .

إلى تلك الروح الطاهرة ... إلى النور الباقي في صدري ...
 إلى منبع الحنان التي وهبها الله لي... فكانت هدية ينبض قلبها في جسدي ...
 إلى تلك اليد العطوف المحبة ...
 إلى روح المغفور لها بإذن الله تعالى...
 الحاجة ردينة شبيب الشرايبي

اللهم اغفر لها وارحمها وعافها واعف عنها وأدخلها فسيح جناتك.

إلى التي أخذت بيدي للخير والهناء ...
 إلى التي نورت دربي بالأفراح ...
 إلى التي منحنتي أسعد ما يتمناه الإنسان ولدي "محمد".

زوجتي الغالية

إلى زينة الحياة الدنيا...
 إلى صاحب البراءة ...
 الذي أتمنى أن يكبر ليعرف قيمة العلم ...
 ويسير على دروبه لخدمة أمته ...

ولدي

"محمد عادل" رائد بيان

إلى منبع الحنان وأصل الصداقة...
 أسعد بقربهم وارتاح بينهم
 قاسموني الأحزان والأفراح ...
 ملجأني وعوني في أمري ...
 إلى من أشد بهم أزرى ...

أخواتي و إخواني

عالية، ايمان، سوزان، علا، لبنى، ضحى

خليل و علي

إلى تلك اليد الكريمة الطيبة...
 التي مدت لي العون والمساعدة ...
 إلى من شاركني دمعي وفرحي....
 فرحت فكان فرحه ولحزني حزن ...
 إلى أخ لم تلده أُمي ...

صديقي

شكيب الشرابي وحرمه المصون

أهديهم رسالتي

رائد محمد عادل بيان

الشكر والتقدير

أتقدم بخالص الشكر الجزيل وعظيم الإمتنان الى الاستاذ الدكتور محمد وليد العبادي على تفضله بالإشراف على رسالتي ومتابعة خطواتها منذ أن كانت فكرة، وإبداء إرشاداته ونصائحه وتوجيهاته لي في أثناء إعدادها، على الرغم من كثرة المسؤوليات التي يقوم بها وكان لملاحظاته الدقيقة على الرسالة طيب الأثر المحمود الذي زاد مادة البحث قوةً في المنهجية والمضمون .

وانتقدم بالشكر والتقدير الى لجنة المناقشة الكريمة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة وهذا يزيدنا تشريفاً .

ولا يفوتني أن أسجل تقديري وعرفاني لعميد كلية الحقوق الأستاذ الدكتور محمد المحاسنة وأساتذتي في كلية الدراسات القانونية في جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا/ قسم القانون العام، على حسن تعاونهم وتفانيهم ودعمهم المتواصل لي بكل ما أحتاجه، وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور ابراهيم الغازي والدكتور يوسف عطاري والدكتور محمد عياد الحلبي والدكتور بشار عبد الهادي.

وخالص المحبة للدكتور محمد بونس غضية المدقق اللغوي في وزارة الصحة الذي تفضل مشكوراً بتدقيق هذه الرسالة من الناحية اللغوية، وتشجيعه المعنوي المتواصل لإصدار أشيائه قيمة كان ينتظرها مني يوماً فيوماً.

وأشكر الزملاء في وزارة الصحة الذين عملوا على مساعدتي في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالذكر مع حفظ الألقاب فاتنة البشيتي، أمل الجربي، سوزي زانيلا، رضوان ابو دامس، راتب العميان، خالد الرحاحلة، ذياب الريبحات و عماد برهم.

كما أتقدم بخالص المحبة الصادقة والشكر الجزيل للسيد شكيب جمال الشرابي وحرمة المصون عرفانا لهما بدعمهما المادي لهذه الرسالة.

ولكل من علمني حرفاً وكل من كان لي عوناً لهم مني بالغ الشكر والتقدير والعرفان.

رائد محمد عادل بيان

فهرس المحتويات

| الموضوع | الصفحة |
|---|--------|
| العنوان | أ . |
| الآية القرآنية | ب . |
| التفويض | ج . |
| قرار لجنة المناقشة | د . |
| الإهداء | هـ . |
| الشكر والتقدير | ز . |
| فهرس المحتويات | ح . |
| الملخص بالعربية | ي . |
| الفصل الاول:- المقدمة وخطة البحث | 1 |
| مشكلة الدراسة | 5 |
| عناصر المشكلة..... | 5 |
| الفرضيات التي ستحاول الدراسة الاجابة عنها | 6 |
| أهمية الدراسة ومبرراتها | 7 |
| الاساس النظري الذي تقوم عليه الدراسة | 7 |
| محددات الدراسة | 7 |
| منهجية البحث وأسلوبه | 8 |
| مجتمع الدراسة | 8 |
| الفصل الثاني:- ماهية كف يد الموظف العام عن العمل | 9 |
| المبحث الاول:- تعريف كف اليد وميزاته | 10 |
| المطلب الاول :- كف اليد لغة واصطلاحا | 11 |
| المطلب الثاني :- مبررات كف اليد عن العمل | 31 |

| | |
|-----|--|
| 34 | المبحث الثاني:- انواع كف اليد واختلافه عن الأنظمة المشابهة..... |
| 34 | المطلب الاول :- كف اليد بحكم القانون |
| 46 | المطلب الثاني :- كف اليد عقوبة تأديبية |
| 50 | الفصل الثالث :- أسباب كف اليد وآثاره القانونية |
| 52 | المبحث الأول :- اسباب كف اليد عن العمل |
| 54 | المطلب الاول :- الإحالة إلى المجلس التأديبي |
| 60 | المطلب الثاني :- الإحالة إلى الجهة القضائية |
| 68 | المبحث الثاني :- الآثار القانونية لكف اليد..... |
| 69 | المطلب الاول:- الإبعاد عن الوظيفة وصرف جزء من الراتب |
| 76 | المطلب الثاني :- وقف الترفيع |
| 80 | الفصل الرابع:- العلاقة بين كف اليد وانهاء الخدمة لإسباب أخرى |
| 81 | المبحث الاول:- إختلاف كف اليد عن الأنظمة المشابهة |
| 81 | المطلب الاول :- كف اليد وعدم قبول الاستقالة |
| 83 | المطلب الثاني :- كف اليد والاحالة على التقاعد أو الاستيداع..... |
| 86 | المبحث الثاني:- انتهاء كف اليد |
| 87 | المطلب الاول:- صدور القرارات القطعية من الجهة القضائية أو الجهة التأديبية..... |
| 97 | المطلب الثاني:- العفو العام والوفاء |
| 104 | الفصل الخامس:- الاستنتاجات والتوصيات |
| 107 | المصادر والمراجع |
| 116 | الملخص باللغة الإنجليزية |

ملخص الدراسة

تبين هذه الدراسة الجوانب القانونية المتعلقة بقرار كف يد الموظف العام عن العمل في الاردن منذ صدوره حتى انقضاءه، متضمنه بيان ما هية كف اليد وآثاره ونتائجه والعلاقة بين المركز القانوني للمكفوفه يده عن العمل والاثار التي تترتب على نتائج الاجراءات التأديبية التي يمكن ان تصدر بحقه.

ويقصد بقرار كف اليد :- ابعاد الموظف المتهم بارتكاب مخالفة (تأديبية أو جزائية) مؤقتا عن متابعة اعمال وظيفته جبرا، اذ تطلبت المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق أو كليتهما ذلك، مع احتفاظه بصلته الوظيفيه، وينتهي بانتهاء الاجراءات التأديبية أو القضائية في الشكوى أو الدعوى المقامة ضده بحكم نهائي مكتسب الدرجة القطعية.

ولا يُعد قرار الكف جزاء تأديبيا بل اجراء احترازيا يمهد الطريق للكشف عن حقيقة المخالفة المرتكبه بالادانة أو البراءة، ويترتب عليه بمجرد صدوره اقصاء الموظف عن عمله، وصرف جزء من راتبه، ووقف ترفيعه، وعدم قبول استقالته أو احواله على التقاعد، او الاستيداع، وينقضي قرار الكف بالوفاه أو شموله بالعفو العام أو بصدور القرار القطعي من الجهة القضائية أو التأديبية، ويترتب على ذلك اثار تتمثل بعودته للعمل أو عدمها، وعلى مستحقاته المالية وكيفية معالجتها.

وختمت بتوصيات أهمها :-

- الأخذ بكف اليد بحكم القانون، وعند وجود تحقيق اداري مفتوح بشرط ان تقتضي مصلحة التحقيق ذلك، وتحديد مدة لقرار الكف، مع منح جهات مختصة صلاحية مد قرار كف اليد لمصلحة التحقيق.
- سرعة إجراءات التقاضي للموظفين المكفوفه أيديهم عن العمل، واحترام قرار المحكمة القاضي بالبراءة.
- مقترح لتعديل المادتين (149 و 158) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

الفصل الاول
المقدمة وخطة البحث

الفصل الاول

المقدمة وخطه البحث

تُعرف الوظيفة العامة بأنها "... مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى ... التشريعات... وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات..."¹

وَتُعد "...الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكّمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكّم آداب الوظيفة العامة..."².

قال تعالى :- "... إنا عرضنا الأمانة على السموات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان انه كان ظلوما جهولا..."³, فمن يشغل الوظيفة تعد أمانة في عنقه يتوجب ان يؤديها كاملة، والا يصبح خائنا، وخائن الأمانة لا يجتاز الصراط المستقيم .

فالموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص...⁴، في وظيفة دائمة⁵ في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام، ويعد أداة الإدارة في تنفيذ واجباتها بشكل دائم؛ ضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

فعند اتيانه بفعل سلبي، او امتناعه عن فعل ايجابي يشكل مخالفة مسلكية، أو جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف، أو بواجباته الوظيفية، أو عند إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف، تكف يده عن العمل؛⁶ أي يمنع من متابعة اعمال الوظيفة قسرا، لفترة مؤقتة دون انقطاع صلته بالوظيفة حتى الانتهاء من الاجراءات التأديبية، او القضائية في الدعوى أو الشكوى المقامة ضده بحكم نهائي مكتسب الدرجة القطعية.

¹ - المادة (2) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - المادة (67) نظام الخدمة المدنية المرجع نفسه.

³ - الآية (72) سورة الأحزاب .

⁴ - المادة (2) نظام الخدمة المدنية المرجع نفسه.

⁵ - المادة (18) نظام الخدمة المدنية المرجع نفسه.

⁶ - المادة (149) نظام الخدمة المدنية المرجع نفسه.

"...وجزاء سيئة سيئة مثلها..."¹، فما كان ليووقف الموظف عن عمله، وهو يؤديه على خير وجه ولا يسيء لدائرته التي يعمل بها، وما كان ليووقف الموظف وهو لا يسيء للآخرين ولا يسيء لنفسه؛ لكن هذا الإجراء يأتي حماية للموظف والمرفق العام والمجتمع الذي يعيش فيه، إذ "درء المفساد أولى من جلب المنافع"². إلا ان ذلك لا يعد سبباً ليتم إبعاده عن الوظيفة، ما لم تتوفر اعتبارات تستوجب المنع من متابعة اعمال الوظيفة حماية للمصلحة العامة و للدائرة.

ولو ترك الحبل على الغارب لأكل الضعيف القوي و"... ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس..."³، لكل ذلك ارتأى المشرع كف يد الموظف عن العمل حتى لا يتمادى في جريمته ولا يتطاول شرر ضررها على من حوله فيغدو ناراً تحرق الأخضر واليابس ولا ينفع اللوم والندم بعد استئراء الاحداث.

ولعل من النافع أن أضيء ما أشرت إليه بشي من الواقع حتى لا يقال عما سبق "اسمع دقاً ولا أرى طحيناً"؛ فلو أن صيدلانيا معينا في مستشفى ما، اعتاد سرقة المخدرات وبيعها، أو استخدامها لذاته، أو لغيره، وسكتت عنه الإدارة وترك على ما هو عليه، لزداد مدمنو المخدرات في المجتمع ولأثقل فعله كاهل الدولة بأعباء ماليه كان بالإمكان استخدامها لمنافع أخرى ما كان أحوج المجتمع إليها! وبتركه يدور في هذه الدوامة تذهب الأموال لغير محتاجيها، وربما أدى استخدام المخدرات إلى أمراض كثيرة وجرائم كثيرة لا يعلم عددها إلا الله، ولغاص المجتمع في وحل يصعب تنظيفه منه، ويضاف إلى ذلك حرمان كثير من محتاجي هذه الادوية منها ووضعتها في غير موضعها الذي صنعت أو استوردت من أجله.

فكف اليد عن العمل لا يعتبر عقوبة من العقوبات التأديبية -الواردة على سبيل الحصر- وان كان المشرع قد كفل العدالة وتوخى التأثيرات الشخصية عند ايقاع العقوبات التأديبية الا انه لم يفعل ذلك بالنسبة لكف اليد، واذا ترك الامر لسلطة الادارة التقديرية فقد ينطوي - قرار الكف- على عقوبة مقننة تلجأ اليها الادارة لابعاد الموظف عن الوظيفة لفترة قد تطول -علما بان المشرع الاردني لم يحددها- مما يلحق الضرر المادي والنفسي بالموظف باعتبار ان المكفوفة يده عن الوظيفة يكون بعيدا عنها ولا يتقاضى الا جزء من راتبها.

¹ - الاية (40) سورة الشورى.

² - المادة (30) مجلة الاحكام العدلية لسنة 1876.

³ - الاية (41) سورة الروم.

وتكمن أهمية الموضوع بوصفه أول دراسة تتناول قرار كف يد الموظف العام وفقاً لنظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 ساري المفعول، ولم تتناول الدراسات في المملكة الاردنية الهاشمية هذا الموضوع الا بشكل بسيط من خلال لمحاه في بعض المؤلفات القانونية التي لا تكاد تتجاوز أصابع اليد الواحدة.

كما ان المعايشة والتجربة في العمل الاداري تبين ان الاشكاليات العملية التي تحيط بقرار كف اليد ترجع إلى جملة أسباب أهمها عدم التأصيل النظري لمفهوم كف اليد المتمثل في غياب الفقة الاداري الاردني بهذا الخصوص وهذا فتح المجال للإجتهادات التي قامت على التجربة وهي في أحسن الاحوال محاولات بسيطة تهدف الى تسيير العمل الاداري اليومي، كما ان قرار كف اليد يُعد من المواضيع القانونية التي تمس العلاقة بين جهة الادارة والموظف لما له من تأثير نفسي واجتماعي وكثيرا ما تثور حوله اشكاليات تتعلق بالجهة الادارية التي تمارس كف اليد أو الهدف منه أو ما يتعلق بمدته، وما يترتبة من آثار على مستحقته المالية المتمثلة بالراتب وكيفية معالجتها، كذلك الاثار المعنوية المتمثلة بالترفيغ وغيره...

وهذا ما استدعى الدراسة والبحث لبيان كل الجوانب القانونية المتعلقة بقرار كف يد الموظف العام عن العمل مؤقتا لحين الانتهاء من الاجراءات التأديبية أوالقضائية في الدعوى أو الشكوى المقامة ضده، في التشريعات الوظيفية الاردنية وبشكل خاص نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، مقارنا مع بعض الدول، مبينا ما قد يترتب عليه من نتائج واثار على الدائرة والموظف والمجتمع منذ صدور وفي اثناء نفاذه حتى انتهائه، ولان هذا الموضوع بكر ليست فيه دراسات سابقة في الاردن ولكي يحقق البحث هدفه جمع الشتات المتناثر حوله من التشريعات وقرارات المحاكم والمراجع المختلفة... لإمطة اللثام عن كل جوانبه محاولا احقاق الحق والاقتراب من العدل ما امكن.

لما تقدم قسم هذا الموضوع الى خمسة فصول، يتناول الاول منها المقدمة وخطة البحث، ويناقش الثاني ماهية كف يد الموظف العام عن العمل، وقسم هذا الفصل الى مبحثين يتناول الاول منهما تعريف كف اليد ومبرراته، ويشتمل على مطلبين يتحدث الأول منهما عن كف اليد لغة واصطلاحاً ويبين الثاني مبررات الكف.

أما المبحث الثاني فيتناول انواع كف اليد عن العمل واختلافه عن الانظمة المشابهة في مطلبين، يتحدث الأول منهما عن كف اليد بحكم القانون، مبينا اختلافه عن كف اليد او (الوقف

الاحتياطي)، ويتحدث الثاني عن كف اليد عقوبة تأديبية، متضمنا بيان اختلافه عن كف اليد ايضا.

اما الفصل الثالث فيناقش أسباب كف اليد وآثاره القانونية، وقد قسم هذا الفصل الى مبحثين، يتناول الأول منهما الأسباب الموجبه لكف اليد ويشتمل على مطلبين يتناول الأول منهما الإحالة إلى المجلس التأديبي، ويتحدث الثاني عن الإحالة إلى الجهة القضائية.

ويتناول المبحث الثاني الآثار القانونية لكف اليد في مطلبين، يناقش الأول منهما الإبعاد عن الوظيفة وصرف جزء من الراتب، ويتحدث الثاني عن وقف الترفيع.

اما الفصل الرابع فتناول العلاقة بين كف اليد وانهاء الخدمة لاسباب أخرى، وقد قسم هذا الفصل الى مبحثين، يتناول الأول منهما إختلاف كف اليد عن الانظمة المشابهة ويشتمل على مطلبين يتناول الأول منهما كف اليد وعدم قبول الاستقالة ويتحدث الثاني عن كف اليد والاحالة على التقاعد أو الاستيداع.

ويتناول المبحث الثاني انتهاء كف اليد في مطلبين، يناقش الأول منهما صدور القرارات القطعية من الجهة القضائية أو الجهة التأديبية ويتحدث الثاني عن العفو العام والوفاء.

اما الفصل الخامس فتناول الاستنتاجات والتوصيات، ومن ثم المراجع والملخص بالانجليزية.

مشكلة الدراسة :

بيان العلاقة بين المركز القانوني للموظف المكفوفة يده عن العمل والاثار التي تترتب على نتائج الاجراءات التأديبية التي يمكن ان تصدر بحقه، وتتفاقم المشكلة لان الموضوع بكر ليست فيه دراسات سابقة في الاردن.

عناصر المشكلة :

- 1- ما المقصود بكف اليد عن العمل ومرادفاته ؟
- 2- ما هي مبررات الكف عن العمل وما عيوبه ؟
- 3- ما هي اسباب الكف وما شروطه وانواعه ونتائجه واثاره ؟
- 4- ما هي الطبيعة القانونية لكف اليد عن العمل ؟
- 5- ما هي النتائج التي يمكن ان تترتب اذا لم يكن هناك كف لليد عن العمل ؟

- 6- ما العلاقة بين المركز القانوني للموظف المكفوفه يده عن العمل والاثار التي تترتب على نتائج الاجراءات التأديبية التي يمكن ان تصدر بحقه؟
- 7- ما السلطة المختصة باصدار قرار الكف ؟
- 8- ما هي الفترة الزمنية للكف وما علاقة الموظف بدائرته في اثناء الكف وبعد انقضائه ؟

الفرضيات التي ستحاول الدراسة الاجابية عنها:

- 1- كف اليد عن العمل هو :- منع الموظف العام من متابعة اعمال وظيفته جبرا لفترة مؤقتة, حتى الانتهاء من الاجراءات تأديبيا / جزائيا , ومن مرادفاته الايقاف الاحتياطي والايقاف عن العمل , وهناك صور مشابهه له كالاجازة الاجبارية.
- 2- للكف عن العمل مبررات وعيوب, ومنها انه يساعد على اجراء التحقيق بشفافيه مع بقاء صلة الموظف بالوظيفة دون انقطاع عنها ويتقاضى خلالها جزء من راتبه, ولا يعتبر الكف عن العمل عقوبة تأديبية, وستبين الدراسة على سعه كل ايجابياته وسلبياته.
- 3- للكف عن العمل اسباب وشروط توضحها التشريعات , ومنها قيام الموظف العام بفعل سلبي او امتناعه عن القيام بفعل ايجابي يشكل مخالفة تأديبية او جزائية, تلجأ الادارة الى كف يده عن العمل قسرا عنه حتى الانتهاء من الاجراءات التأديبيه و/او الجزائية بحقه, وبيان الفرق ما بين الكف عن العمل كأجراء مؤقت وانواع الايقاف الاخرى ومن آثاره ونتائجه ما يظهر على الدائرة التي يعمل بها الموظف وعلى اسرته او مجتمعه او عليه وعلى وضعه الوظيفي...
- 4- الطبيعة القانونية لكف اليد عن العمل ادارية , فيمنح المشرع الادارة حق اصدار قرار بكف يد الموظف العام عن العمل يمنعه من متابعة اعمال الوظيفة مؤقتا حتى الانتهاء من الاجراءات التأديبية او الجزائية المقامة بحقه مع بقاء صلته بالوظيفة دون انقطاع .
- 5- لو لم يكن هناك كف لليد عن العمل, فقد تنتج عن ذلك نتائج خطيرة مثل عدم نجاح التحقيقات والاجراءات , واستمرار الموظف بالاساءة الى دائرته ووظيفته والمجتمع الذي ينتمي اليه من نواحي وظيفية واجتماعية واقتصادية الى غير ذلك....
- 6- العلاقة بين المركز القانوني للموظف المكفوفه يده عن العمل والاثار التي تترتب على نتائج الاجراءات التأديبية التي يمكن ان تصدر بحقه, فالموظف يحتفظ بمركزه القانوني في

اثناء فترة الكف لكن ذلك المركز قد يتغير بعد الانتهاء من التحقيقات او الاجراءات التي قد تصدر بحقه وتغير من مركزه القانوني

7- السلطة المختصة باصدار قرار الكف , هي الجهة الادارية العليا كالوزير او من يفوضه.
8- يبتدىء زمن الكف من تاريخ صدور القرار به مع استمرار علاقة الموظف بدائرتة في اثناء الكف الا انه لايمارس اعمال الوظيفة حتى انتهاء الاجراءات ومن ثم فقد يعود لمتابعة اعمال وظيفته او يفصل منها .

وستتناول الدراسة كل ما سبق تفصيلا وتميط الغموض الذي قد يعتري بعض الجوانب , لعلها تكون منارة يستشير بها المهتمون .

أهمية الدراسة وميرراتها:

تبرز اهمية هذه الدراسة من معرفة الآثار والنتائج للكف والتوصيات التي ستختم بها وتتضاعف هذه الاهمية لان الموضوع بكر ليست فيه دراسات سابقه في الاردن وهو بحاجة لدراسات وابحاث و تجمع هذه الدراسة الشتات المتناثر حوله في التشريعات وقرارات المحاكم والمراجع المختلفة... وما ينجم عنها, وتحاول احقاق الحق والاقتراب من العدل ما امكن لخطورة هذا الموضوع على الموظف ودائرتة واسرته اجتماعيا ونفسيا واقتصاديا..... .

الأساس النظري الذي تقوم عليه الدراسة :

قامت هذه الدراسة بتتبع التشريعات المتعلقة بهذا الموضوع في المملكة الاردنية الهاشمية خصوصا نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (30) لسنة 2007 والمعمول به اعتبارا من 2007/4/1 مقارنة مع بعض الدول الاخرى (دراسة مقارنة) .

محددات الدراسة:-

دراسة كل الجوانب المتعلقة بكف يد الموظف العام عن العمل في المملكة الاردنية الهاشمية منذ عام 1958 حتى عام 2007 متناوله " كف اليد " الايقاف عن العمل دون غيره من انواع الايقاف او التوقف الاخرى كالسجن او الاجازه بدون راتب... ثم تناولت كف يد الموظف العام دون غيره من العاملين في القطاع الخاص.

منهجية البحث وأسلوبه:

اعتمدت الدراسة على أساس منهج وصفي تحليلي مقارنة :-
 ففي المنهج الوصفي : عرضت التشريعات الوظيفية المتعلقة بهذا الموضوع في المملكة
 الاردنية الهاشمية بالاعتماد أساسا على نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (30) لسنة 2007
 والمعمول به اعتبارا من 2007/4/1 وما يرافق ذلك من الاحاطة بكل الجوانب المتعلقة
 بموضوع الدراسة لتحقيق غايته.

وفي المنهج المقارن : اعتمدت الدراسة على المقارنة بين القانون الاردني وبعض القوانين
 العربية في مجال كف يد الموظف العام عن العمل، بالربط بين القواعد القانونية المنظمة لكف
 اليد والفقهاء الاداري اضافة الى التطبيق العملي المتمثل في أحكام القضاء الاداري.

اما المنهج التحليلي : فعتمدت الدراسة على تحليل نصوص المواد المتعلقة بموضوع الدراسة
 وجمع كل المعلومات التي أمكن الحصول عليها.

مجتمع الدراسة :

الموظف العام بفتاته كافة (العليا , الاولى , الثانية , الثالثة) والموجبات التي تؤدي الى
 صدور قرار بكف يده عن العمل .

الفصل الثاني

ماهية كف يد الموظف العام عن العمل

الفصل الثاني

ماهية كف يد الموظف العام عن العمل

للقوف على ماهية كف يد الموظف العام عن العمل، لابد من تحديد المقصود بكف اليد وتعريفه، ولهذا سيتناول هذا الفصل المتعلق بماهية كف يد الموظف العام عن العمل تعريفاً بالكف لغة، ثم باليد لغة، ثم سيتناول كف يد الموظف العام عن العمل اصطلاحاً، ومن ثم سيناقش أنواع كف اليد وميزاته كافة .

لما تقدم فقد قسم هذا الفصل الى مبحثين يشتمل الأول منهما على مطلبين يتناول الأول منهما كف اليد لغة واصطلاحاً ويبين الثاني مبررات الكف.

المبحث الأول تعريف كف اليد

المطلب الاول :- كف اليد لغة واصطلاحا

عرفت المعجمات المختلفة الكف لغة بأنه يعني¹:-

المنع، والطي، والجمع؛ كف الشيء يكفه كفًا: جمعه. والكف كف اليد وهو عضو معروف يدل على ما أسفل الرسغ من اليد، وأصل الكف المنع، ومن هذا قيل لطرف اليد كف لأنها يكف بها عن سائر البدن، وهي الراحة مع الأصابع، وكف الرجل: فقدانه البصر، ومن هذا قيل رجل مكفوف أي اعمى وقد كف بصره من أن ينظر. وكف الرجل عن الأمر يكفه كفًا وكفكه فكف واكتف وتكفف؛ يقال: كففت فلاناً عن سوء فكف يكف كفًا ؛ اي منعته، وتكفف دمه: ارتد، وكفكه هو. يكف ماء وجهه أي يصونه ويمنعه.

¹ - انظر تفصيلا مادة (كف) ابن منظور جمال الدين محمد بن كرم أبو الفضل ، لسان العرب، لعام 1968م، بيروت- لبنان، دار المعرفة. و **الجوهري أبو نصر إسماعيل بن حماد**، الصحاح في اللغة، لعام 1990م، الطبعة الرابعة، بيروت- لبنان، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين. ومادة (كف) ابن فارس أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، مقاييس اللغة، لعام 1979م، تحقيق: عبد السلام محمد هارون أحمد بن فارس أبو الحسين، القاهرة- مصر، دار الفكر. ومادة (الكف) الفيروز آبادي أبو طاهر **مجد الدين** محمد بن يعقوب بن محمد ، القاموس المحيط، لعام 1998م، الطبعة السادسة، تحقيق: مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة، بإشراف: محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة. و **ابراهيم أنيس وآخرون**، المعجم الوسيط ، لعام 1972م، الجزء الاول والثاني، القاهرة- مصر، دون ناشر.

وكل ما استندارَ حَوْلَ الدَّيْلِ، فحرفه كُفَّة، وكل مستدير كِفَّة نحو كِفَّة الميزان. ومن ذلك كُفَّة القميص وهي حاشيته، أو كلُّ ما استَطالَ، فحافته كفه ؛ كحاشية الثوبِ والرَّمْل، وحرْفُ الشيء، لأنَّ الشيءَ إذا انتَهَى إلى ذلك كفَّ عن الزيادةِ ، فكف الثوب؛ ثنيه وطيه. ويقال: استكفَّ القومُ حولَ الشيء: أي أحاطوا به ينظرون إليه.

واستكففتُ الشيءَ، وهو أن تضعَ يدك على حاجبيك كالذي يستظلُّ من الشمس ينظرُ إلى شيء هل يراه . والكفافُ أيضاً من الرزق: القوتُ، وهو ما كفَّ عن الناس، أي أغنى. وفي الحديث: "اللهم اجعل رزق آل محمدٍ كفافاً"¹.

وتكفكف: انكف. وانكفوا عن الموضع: تركوه. وكففته عنه: دفعته وصرفته، وكفة عن كفة، أي: كفاها، كأنَّ كَفَّكَ مسَّتْ كُفَّة، أو ذلك إذا لقيته فمَنَعته من التُّهوضِ ومَنَعَكَ.

كما عرفت المعجمات المختلفة اليد لغة بأنها تعني² :-

اليَدُ: الكفُّ، أو من أطرافِ الأصابعِ إلى الكتفِ، أصلها يَدْيٌ واليَدُ النُّعْمَةُ وبالإحسانُ تَصْطَنِعُهُ والمِنَّةُ والصَّنِيعَةُ، وإنما سميت يداً لأنها إنما تكون بالإعطاء والإعطاء إنالة باليد، واليَدُ القُوَّةُ. وأيدَهُ اللهُ أي قوَّاه. وما لي بفلان يَدانِ أي طاقة.

وفي التنزيل العزيز: (والسَّمَاءَ بَنَيْنَاهَا بِأَيْدٍ...)³. وقول سيدنا رسول الله صلى الله عليه وسلم : المُسْلِمُونَ تَتَكَافَأُ دِمَاؤُهُمْ وَيَسْعَى بِذِمَّتِهِمْ أَدْنَاهُمْ وَهُمْ يَدُّ عَلَى مَنْ سِوَاهُمْ، أي كَلِمَتُهُمْ واحدة⁴.

¹ - انظر الحديث رقم 130، الألباني محمد ناصر الدين، سلسلة الأحاديث الصحيحة المجلد الرابع. طبعة جديدة منقحة ومزودة لسنة 1995، الرياض/السعودية، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع.

² - انظر تفصيلاً مادة (يدي) في لسان العرب لابن منظور، المرجع السابق، ومادة (اليد) في القاموس المحيط، المرجع السابق .

³ - سورة الذاريات الآية رقم (47) .

⁴ - انظر الحديث رقم 2172، الألباني محمد ناصر الدين، صحيح سنن ابن ماجه باختصار السند، الطبعة الثالثة، لعام 1988، الرياض/السعودية: مكتب التربية العربي لدول الخليج.

واليدُ الغنيُّ والفُدْرَةُ، تقول: لي عليه يدٌ أي قُدْرَةٌ. واليدُ النُّعْمَةُ، والقُوَّةُ، والقُدْرَةُ، والمَلِكُ، والسُّلْطَانُ، والطاعةُ، والجماعةُ، والأكلُ؛ يقال: ضَعَّ يَدَكَ أي كَلَّ، واليدُ النَّدَمُ، ومنه يقال: سَقَطَ في يده إذا نَدِمَ، وأسْقَطَ أي نَدِمَ. وفي التنزيل العزيز: - (وَلَمَّا سَقَطَ فِي أَيْدِيهِمْ وَرَأَوْا أَنَّهُمْ قَدْ ضَلُّوا قَالُوا لَئِن لَّمْ يَرْحَمْنَا رَبُّنَا وَيَغْفِرْ لَنَا لَنَكُونَنَّ مِنَ الْخَاسِرِينَ)¹ ؛ أي نَدِمُوا .

واليدُ الغياثُ، ومنعُ الظلمِ، والاستِسْلامُ، والكفالةُ في الرهنِ؛ ويقال للمعاتبِ: هذه يدي لك، يقال لكل من عمِلَ عملاً كسبَتْ يَدَاهُ؛ لأنَّ اليَدَيْنِ الأصلُ في التصرفِ، قال الله تعالى: (وَمَا أَصَابَكُمْ مِنْ مُصِيبَةٍ فَبِمَا كَسَبَتْ أَيْدِيكُمْ)²، وذلك بما كَسَبَتْ أَيْدِيكُمْ؛ وكذلك قال الله تعالى: (تَبَّتْ يَدَا أَبِي لَهَبٍ وَتَبَّ)³. واليدُ: الجاهُ، والوقارُ، والحجرُ على مَنْ يَسْتَحِقُّهُ.

والعربية لغةً المجاز فقد يطلق الجزء ويراد الكل؛ فاليد تعني الانسان كله، ومن ذلك (فك رقبة)⁴ وهي تعني: تحرير الانسان كله لا رقبته فقط . كما قد يطلق الكل ويراد الجزء ومن ذلك في التنزيل العزيز: (جعلوا اصابعهم في آذانهم...)⁵، والمقصود: جعلوا رؤوس اصابعهم لا كلها ومعنى ذلك ان المقصود باليد في هذا المبحث الانسان كله ؛ فكففت يد فلان عن كذا : اي منعتة عنه لا منعت يده وحدها .

اما كف اليد اصطلاحاً :-

لم يتطرق المشرع الأردني لتعريف كف اليد عن العمل في حال منع الموظف أو إبعاده عن الاستمرار بتأدية المهام والأعباء للوظيفة العامة المنوطة به ومسؤولياتها، إذ إنه غير معني بالنص على التعريفات كغيره من المشرعين، ولكنه بين طبيعة الكف وآثاره واحكامه وموجبات اصداره .

كما لم تتطرق معظم تشريعات الوظيفة العامة لتعريف كف اليد ايضاً، واكتفت بتحديد بعض الاحكام والاسس التي يقوم عليها، وترك ذلك للقضاء والفقهاء، لتعريف هذا المصطلح الذي

¹ - سورة الاعراف الاية رقم (149).

² - سورة الشورى الاية رقم (30) .

³ - سورة المسد الاية رقم (1) .

⁴ - سورة البلد الاية رقم (13) .

⁵ - سورة نوح الاية رقم (7) .

أشار إليه المشرع الاردني بكف اليد تارة و بالإيقاف عن العمل تارة اخرى، على عكس ما ذهب اليه المشرع السوري في الفقرة (أ) من المادة السادسة من قانون مجلس التأديب الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 90 لسنة 1962، اذ نص على تعريف كف يد الموظف العام عن العمل بانه :- " كف يد الموظف هو فصله عن وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها " .

اما المشرع المصري الذي يعبر عن كف اليد بالإيقاف الاحتياطي، فلم يعرف كف اليد، الا ان نصوصه جاءت واضحة عندما بين الفرق ما بين الوقف الاحتياطي (كف اليد) والوقف بقوة القانون .

وذهب بعض الفقهاء الى تعريف كف اليد او الوقف المؤقت عن العمل باعتباره مجرد اجراء تلجأ اليه جهة الادارة متى توفرت مبررات اتخاذه وموجباته بانه : إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتاً عن ممارسة الوظيفة العامة¹ .

كما عُرِف كف اليد بانه : إقصاء الموظف المتهم بالخطأ وتنحيته عن وظيفته مؤقتاً لا يباشر اثناء فترة الوقف عن العمل أي عمل وظيفي ولا يتولى اي سلطة تستند الى الوظيفة العامة² .

ويُعرفه آخرون بانه : منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبراً عنه بصفه مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية³ .

وذهب آخرون الى ان كف اليد هو : إجراء احتياطي مؤقت تتخذه جهة الادارة بقصد إبعاد الموظف العام المتهم جنائياً أو تأديبياً عن الوظيفة العامة مؤقتاً يمنع خلالها من متابعة اعمال وظيفته في فترة الكف⁴ .

¹ - G.jeze: Theorie juridique de la suspension de la fonction publique, Rev-admin, 1928,P.734 .

نقلا عن شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الاداري، لعام 2003. ص 573 عمان-الاردن: دار وائل للنشر والتوزيع.

² - كنعان نواف ، القانون الاداري، لعام 2005 ص 99، عمان-الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ومؤلفه القضاء الاداري، لعام 2006، ص 138، عمان-الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

³ - الحلو ماجد راغب، القانون الاداري، لسنة 1996 ص 298، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

⁴ - عبدالفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، لعام 1997 ص 143، القاهرة-مصر، دار النهضة العربية.

ويذهب بعض الفقهاء الى ان كف يد الموظف العام عن العمل هو : اجراء قانوني تلجأ اليه جهة الادارة بقصد ابعاد الموظف وتحتيته مؤقتا عن ممارسة اختصاصاته الوظيفيه عند تعرضه لاجراءات جنائيه او تأديبيه اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، أو حفاظا على سمعة الوظيفة العامة وهيبتها، لفترة زمنية تنتهي بصدور قرار قطعي بالتهمة المنسوبة اليه من السلطة التأديبية الادارية أو السلطة القضائية¹ .

ويذهب آخرون الى أن كف يد الموظف العام عن العمل هو : اجراء تحفظي وقائي لا يترتب عليه قطع صلة الموظف بالوظيفة، ويبقى خاضعا لواجبات الوظيفة في فترة الكف ولا يتحلل الا من أداء الواجبات المرتبطة بها؛ فهو إسقاطا لولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطا مؤقتا يتمتع خلالها عن مباشرة أعمال الوظيفة.²

يتضح من التعريفات السابقة بان كف يد الموظف العام عن العمل هو : إجراء احتياطي واجب اتخاذه من جهة الإدارة يمنع الموظف المتهم جزائياً أو تأديبياً بمقتضاه عن العمل مؤقتاً لمقتضيات التحقيق أو حفاظا على سمعة الوظيفة وهيبتها، حتى صدور القرار القطعي سواء من السلطة القضائية أو التأديبية، ويحرم الموظف المكفوفه يده عن العمل من راتبه أو جزء منه .

فهو إجراء احترازي أو تحفظي، وليس عقوبة يقصد منها منع الموظف وإبعاده عن الوظيفة التي يعمل بها بصفه نهائيه وقطع صلته بالوظيفة بل تستمر علاقته بها ويتقاضى راتبها او

¹ - شاهين مغاوري، المساءلة التأديبيه، لعام 1974، ص 278، القاهرة-مصر، عالم الكتب. وبركات عمر فؤاد احمد، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراة، لعام 1997، ص 279. مكتبة النهضة العربية. والنجار رفعت المصليحي. ايقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراة، لعام 1981، ص 32، كلية الحقوق جامعة القاهرة. وياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، مصر- الاسكندرية لسنة 2000 ص 12، وبطيخ رمضان محمد، الوسيط في القانون الاداري، لعام 1997 ص 599 مصر- القاهرة، دار النهضة العربية.

² - القباني بكر، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، لعام 1982 ص 187، الرياض: معهد الادارة العامة. والطار فؤاد، القانون الاداري، ط 1 الاولى لعام 1968 ص 506 مصر- القاهرة، دار النهضة العربية. و النجار زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، ط 2، لعام 1986 ص 107 الهيئة المصرية العامة للكتاب.

جزء منه، ويمنع من مباشرة أعباء وظيفته خلال فترة الكف فقط، حتى يبت في التهمه المنسوبة اليه (تأديبية كانت ام جزائية) بقرار مكتسب الدرجة القطعية .

وقد اعتبرت محكمة العدل العليا الاردنية ان كف اليد هو: - أمر وجوبي،¹ وبالتالي يعد من قبيل الإجراءات الإدارية التي توجب على جهة الادارة اتخاذه متى توفرت اسباب اتخاذه وموجباته؛ فكف يد الموظف العام عن العمل يستهدف مصلحة التحقيق مما يستوجب حجبه اي؛ منعه وذلك بإبعاده عن الوظيفة لتجنب النتائج والآثار غير المرضية المحتمل وقوعها في حال ما استمر وجود الموظف المتهم جزائياً أو تأديبياً بممارسته لمهام الوظيفة العامة.

فقد 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، فابعاده عن العمل يسهل إجراءات التحقيق².

كما يستهدف كف اليد عن العمل المصلحة العامة، وذلك لحسن سير العمل في المرفق العام الذي يباشر فيه الموظف محل الكف وظيفته، فمنعه عن الوظيفة وابعاده عن المرفق يكون حفاظاً على هيبة المرفق وسمعته، فقد يكون الجرم المسند للموظف المكفوفه يده موضوع التحقيق من الجرائم الماسة بالأخلاق العامة والشرف والأمانة³.

ولا يعني كف اليد او الإيقاف عن العمل إيقافاً دائماً؛ وإنما هو إيقاف احتياطي مؤقت يعاد الموظف المكفوفه يده إلى متابعه أعمال وظيفته بعد انقضاء سبب الإيقاف (بصدور قرار قطعي من المجلس التأديبي أو السلطة القضائية)، ولا يعتبر الموظف في هذه الحالة معزولاً من الوظيفة، اذ لا يجوز إشغال وظيفة المكفوفه يده بالتعيين، او الترقية، إلا انه يجوز أن يتولى موظف آخر القيام بأعباء هذه الوظيفة عن طريق التكليف، أو الانتداب ضمناً لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد،⁴ حتى صدور القرار النهائي مكتسباً الدرجة القطعية (جزائياً أو تأديبياً) ليصار على ضوئه إلى إعادته لعمله ام لا، فإذا كان القرار من غير

¹ - عدل عليا 1998/471 مجلة نقابة المحامين الاردنيين لعام 1998، ع4، ص 611 .

² - الطماوي سليمان محمد، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، لعام 1995 ص 369، القايره-مصر، دار الفكر العربي.

³ - الحلو ماجد راغب، القانون الاداري، ص 300، المرجع السابق.

⁴ - الطماوي سليمان محمد، قضاء التأديب، ص 306، المرجع السابق.

القرارات التي تنهي صلة الموظف العام بالوظيفة كالعزل والاستغناء عن الخدمة يعاد في هذه الحالة لوظيفته.

لم يرد في احكام محكمة العدل العليا الاردنية تعريفات لكف اليد، لكن نجد أن المحكمة الادارية العليا المصرية أوردت عدة تعاريف له، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1951/4/10 قالت عن الوقف الاحتياطي بانه :- "... اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتا، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا، ذلك أن الموظف قد تسند اليه تهم، وتوجه اليه مأخذ، ويدعو الحال الى الاحتياط والتصون للعمل الموكل اليه بكف يده عنه، كما يقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته، وبعيدا عن سلطانه توصلا لانبلج الحقيقة في هذا الاتهام..."¹.

كما عرفت المحكمة الادارية العليا المصرية كف اليد أو الوقف الاحتياطي عن العمل في حكمها الصادر بتاريخ 1962/6/10 بانه :- "... اسقاط لولاية الوظيفة مؤقتا عن الموظف فلا يتولى خلاله سلطه ولا يباشر لوظيفته عملا..."².

وأشارت محكمة القضاء الاداري المصرية إلى كف يد الموظف العام عن العمل أو الوقف الاحتياطي في حكمها الصادر بتاريخ 1986/4/29 بانه : "... اجراء وقائي يجوز اتخاذه اذا ما اقتضى الحال إقصاء العامل عن وظيفته وكف يده عن ممارسة مهامه بمناسبة تحقيق يجري معه لمصلحة التحقيق أو اذا كان هناك ما يدعو الى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكل للموظف بتجريده عنه..."³.

¹ - حكم المحكمة الادارية العليا، الصادر بتاريخ 1951/4/12 المنشور في مجموعة مجلس الدولة س 5 ص 825، اشار اليه العجارمه نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، لعام 2007 ص 250، عمان- الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

² - حكم المحكمة الادارية العليا، الصادر بتاريخ 1962/6/10 المنشور في مجموعة مجلس الدولة س 7 ص 1036، اشار اليه الطماوي سليمان محمد، قضاء التأديب، ص 306، المرجع السابق. وعبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامه" دراسة مقارنة، لعام 1997، ص 144، القاهرة- مصر، دار النهضة العربية.

³ - حكم المحكمة الادارية العليا، الصادر بتاريخ 1986/4/29، طعن رقم 361 لعام 36 ق، اشار اليه باقوت محمد ماجد، الطعن في الاجراءات التأديبية، لعام 1997، ص 49، الاسكندرية-مصر منشأة المعارف. وخليفة

يتضح مما تقدم بان محكمة القضاء الاداري المصرية قد استقرت في أحكامها على تعريف كف اليد أو الوقف الاحتياطي عن العمل بانه :- اسقاط لولاية الوظيفة مؤقتاً عن الموظف، جبرا عنه، اذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك، فلا يمكنه خلالها متابعة مهام وظيفته واعمالها، 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 واجراءاته بإخفاء أدلة الإدانة، أو العبث بها، او التأثير على الشهود... الخ لذا قد ترى معه جهة الإدارة إبعاد الموظف مؤقتاً عن وظيفته حتى يتضح وضعه.

وأعتبرت المحكمة الادارية المصرية ان مصلحة التحقيق هي السبب الاساسي لكف يد الموظف العام عن العمل، ويستوي هنا أن يكون التحقيق ادارياً او جنائياً لاتحاد العلة في الحالتين. وهذا ما اشارت اليه المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1970/4/26، وكذلك الصادر بتاريخ 1997/9/3 بان مصلحة التحقيق الاداري ليست مسوغا وحيدا لاييقاف الموظف المحال للتحقيق عن عمله، لأن مصلحة التحقيق الجنائي قد تطلب اتخاذ هذا الاجراء، ويتحقق ذلك في حالة إجراء تحقيق اداري حول مخالفة ما في حين أن تلك المخالفة التي أسندت للموظف تتطوي على جريمة جزائية، فاذا اقتضت مصلحة هذا التحقيق وقفه عن العمل فإن ذلك يكون جائزا لاتحاد العلة في الحالتين¹.

ولأن قرار كف يد الموظف العام عن العمل الذي تتخذه سلطة الإدارة المختصة بحق الموظف المخالف، والمتمثل في إبعاده أو منعه عن متابعه أعمال وظيفته، يتسم بالطابع المؤقت²، فهو لا يقطع صله الوظيفة بالموظف بل يسقط ولايتها مؤقتاً، ويبقى خاضعاً لواجبات الوظيفة خارجها؛ فلا يتحلل إلا من الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة فقط، وان أيه مخالفة يقترفها

عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، لعام 2006 ط 1 ص 208، الاسكندرية-مصر، دار الفكر العربي.

¹- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1970/4/26 طعن رقم 5 لعام 20 ق، قرارها رقم 3399 لعام 41ق، الصادر بتاريخ 1997/9/3، اشار لهما خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص 208-209، المرجع السابق.

²- عصفور محمد، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الاخرى، لعام 1972، مصر- القاهرة، عالم الكتب نقلا عن النجار عادل عبد الفتاح محمد، النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً، لعام 1997، رسالة دكتوراه، مصر. كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

خلافاً للواجبات الوظيفية التي عليه واجب الالتزام بها خارج الوظيفة في اثناء فترة الكف، تكون محلاً لمسائلة تأديبية.

وان استمرار الموظف المخالف متابعاً لأعمال الوظيفة، قد يؤدي إلى التأثير على سمعه المرفق، باعتباره محال للتحقيق، أو قد يعرقل إجراءات التحقيق من خلال إخفاء الأدلة، والعبث بها، والتأثير على الشهود .

مما يوجب كف يد الموظف المخالف عن العمل، لمصلحة التحقيق، او المصلحة العامة او كليهما، بابعاده عن وظيفته حتى يتم البت في أمره من الناحيتين التأديبية والجنائية، تحقيقاً للهدف الأساسي من كف اليد، على ان يعود لمتابعة أعمال الوظيفة بعد زوال سبب الكف.

والنتيجة التي من اجله شرع كف يد الموظف عن العمل هو تجريده من التأهيل القانوني لممارسة مهمات وظيفته، بإسقاط ولاية الوظيفة عنه مؤقتاً، وعله ذلك ان كف اليد عن العمل لا يقطع الصلة القانونية التي تربط الموظف بالوظيفة بصفة نهائية؛ اذ يحتفظ الموظف المكفوفه يده عن العمل بصفته موظفاً عاماً، ويبقى خاضعاً لكل الالتزامات الوظيفية كالالتزام بالتحفظ وكنم أسرار ما اطلع عليه من مستندات نتيجة ممارسة اختصاصه، والالتزام بعدم العمل في اثناء فترة الكف باستثناء تلك الالتزامات المتعلقة بالعمل اليومي¹، كما لا يجوز له مباشرة أي عمل من أعمال الوظيفة في اثناء فترة الكف ما لم يكن هذا التصرف متمشياً مع (نظرية الموظف الفعلي) اذ توفرت شروطها² .

ولكن هل يسأل الموظف المكفوفه يده عن العمل تأديبياً اذا عمل لدى الغير باجر او بدون اجر، باعتبار ان العمل لدى الغير لا يشكل مخالفة لإحكام النظام ؟

فالنظام يخاطب الموظف المتواجد على رأس عمله في اثناء أداء وظيفته التي يتقاضى أجرها، وكف اليد عن العمل يعتبر استثناء بالنسبة له، وعدم صرف كامل الراتب والعلاوات، ومنعه من العمل في اثناء كف اليد يُعد من قبيل التعسف، أضافه لانتفاء الغاية من التجريم،

¹ - شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الاداري، ص 578، المرجع السابق.

² - مرغني محمد خير، المبادئ العامة للقانون الاداري المغربي، لعام 1982، ص 259 وما بعدها، مطبعة الساحل، الرباط -المغرب، نفلا عن العجارمه نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنه، ص 256 المرجع السابق.

فالغاية من التجريم؛ جمع الموظف بين وظيفته ووظيفة أخرى - أي يجب على الموظف ان يكون متفرغاً لأعمال الوظيفة- وأن يكرس جهده لها، وان يستفيد من وقت الراحة لتجديد نشاطه، والمحافظة على كيان الوظيفة، وعدم الظهور بمظهر المحتاج، وهذه الغاية غير متحققة في حالة كف يد الموظف العام عن العمل أو وقفه احتياطياً¹. الا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بجواز جمع الموظف المكفوفة يده عن العمل بين وظيفته وبين أي عمل خاص².

ويذهب اتجاه فقهي الى التسليم بوجاهة الاعتبارات المتقدمة ومنطقيتها إلا أنها تتعارض صراحة مع ما نص عليه المشرع من المحظورات الواجب على الموظف الابتعاد عنها، ومنها العمل خارج أوقات الدوام الرسمي لدى الغير دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة³، ولم يستثن النظام من أحكامه الموظف المكفوفة يده عن العمل .

كما ان صفة الموظف العام لم تسقط عن الشخص المكفوفة يده، ومن ثم يبقى ملتزماً بكل الواجبات المفروضة عليه قانوناً، ويحظر عليه الإقدام على أي من المحظورات تحت طائلة المسؤولية التأديبية، وهذا يوجب عليه ان يبتعد عنها ومنها العمل لدى الغير، أضافه إلى أن قرار كف اليد لا يذهب بالمرتب⁴، فاذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف من المخالفة المسلكية، أو الجريمة التي أسندت إليه أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه، أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام، إستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل⁵.

¹ - عبد الهادي ماهر، الشرعيه الاجرائية في التأديب، ط2، لعام 1986، ص(329-331)، القاهرة-مصر، دار النهضة العربية.

² - بركات عمرو فؤاد، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية س 26، العدد الثاني كانون الاول لعام 1984، ص 158، نفا عن العجارمه نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ص 257، المرجع السابق.

³ - المادة 68/و نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - العجارمه نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ص (257-258)، المرجع السابق.

⁵ - المادة 155 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

وبما ان قرار كف اليد يتسم بالطابع المؤقت، فهو إجراء سينتهي حتماً، ويمكن ان ينتهي بقرار من السلطة المختصة، قبل الفصل بالتهمة المنسوبة للمكفوفة يده عن العمل، حسب ما تراه مناسباً لمصلحة التحقيق، شأنه في ذلك شأن كافة القرارات المؤقتة بطبيعتها؛ فالسلطة المختصة ان تقرر عودة المكفوفة يده إلى العمل رغم استمرار التحقيق، لأنها لم تعد ترى داعياً لاستمرار قرار كف اليد، إضافة إلى أنها لم تعد تخشى من تأثير الموظف المكفوفة يده على سير إجراءات التحقيق¹.

ولا يصدق القول هنا بان قرار الكف قد صدر سليماً فلا يجوز سحبه؛ فالأمر لا يتعلق بسحب القرار وإنما بإلغائه، وقرار الإعادة للعمل لا يمس الحقوق المكتسبة؛ لان القيود التي فرضها المشرع في قرار كف اليد هي قيد الزمن (المدة) ولم يقصد بذلك إلا تحقيق قدر من الضمانات للمكفوفة يده عن العمل، فلا تُخل بها إعادته إلى عمله في أي وقت².

وقد ظهر ذلك جلياً لدى المشرع الاردني اذ أكد عليه في قانون استقلال القضاء بنص المادة (30) منه وقال:- "... يجوز للمجلس ان يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة اعمال الوظيفة اثناء اجراءات التحقيق، او المحاكمة عن جريمة اسندت اليه وذلك اما من تلقاء نفسه، او بناء على طلب الوزير او النائب العام . وللمجلس ان يقرر وقف صرف ما لا يزيد عن نصف راتب القاضي وعلاواته وله ايضا ان يعيد النظر في كل وقت بقرار كف اليد او وقف صرف الراتب ..."³.

وقرار كف اليد يعتبر من قبيل القرارات الفردية المؤقتة، وهذه القرارات لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني، بل هي لا تنشئ إلا أوضاعاً مؤقتة، وهذا النوع من القرارات لا يتمتع بالحماية المقررة لسائر القرارات الفردية المنشئة لحقوق، (سواء القرارات الشخصية أو الشرطية)؛ وبما أن قرار كف اليد يتصف بالصفة المؤقتة، فلا يمكن أن ينشئ إلا أثراً مؤقتاً، يمكن الرجوع عنه في أي وقت⁴.

¹ - النجار عادل عبد الفتاح محمد، النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً، ص 104، المرجع السابق.

² - ياقوت محمد ماجد، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية، ص 423، المرجع السابق.

³ - المادة 30 قانون استقلال القضاء الاردني رقم 15 لسنة 2001.

⁴ - عبد الحميد حسني درويش، نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق -جامعة عين شمس، مصر، بدون سنة نشر، ص (534-535)، دار الفكر العربي.

وتأكيد للطابع المؤقت الذي يتسم به كف اليد، ويعتبر الميزة الأساسية لصحته، فقد نصت أغلب تشريعات الوظيفة العامة على مدة محددة يتوقف بعدها قرار كف اليد عن إنتاج آثاره القانونية، باستثناء نظام الخدمة المدنية الاردني ساري المفعول.

فيجوز لجهة الإدارة المختصة إصدار قرار كف اليد ضد الموظف المخالف وفق ما تمليه مصلحة التحقيق، على ان لا يتجاوز المدة المحددة له قانوناً، وإلا اعتبر من قبيل الفصل الذي يستتر وراء كف اليد، وهو إجراء محذور، وإذا فعلت الإدارة ذلك دون تحديد للمدة تكون قد خرجت عن الهدف الأساسي لكف اليد ووظيفته الحقيقية؛ إذ يفترض انتهاء كف اليد بانتهاء المساءلة التأديبية، أو الجزائية سواء أكانت نتيجتها إدانة الموظف المكفوفة يده عن العمل أو تبرئته¹.

ومصطلح كف اليد أو مصطلح الإيقاف عن العمل مصطلحان مترادفان فقد ورد ذكر المصطلحين في التشريعات الخاصة بالموظف العام في تشريعات الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية، فقد ورد بنص المادة (61) من الدستور الاردني لسنة 1952 مصطلح كف اليد، إذ جاء نصها: " الوزير الذي يتهمة مجلس النواب يوقف عن العمل الى ان يفصل المجلس العالي في قضيته ...² ".

وقد استخدم المشرع الاردني المصطلحين في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، ففي نظام الموظفين المدنيين الملغي رقم 1 لسنة 1958، اشار الى كف اليد اذ قال :- " لرئيس الوزراء بالنسبة الى موظفي الصنف الاول وللوزير بالنسبة الى موظفي الصنف الثاني ان يكف يد الموظف المحال الى المجلس التأديبي او ...³ ".

وسلطة الإدارة المختصة بالكف هنا جاءت سلطة تقديرية بدليل نص المادة " لرئيس الوزراء وللوزير ... ان يكف يد الموظف ... "

¹ - كنعان نواف , القانون الاداري, ص100، المرجع السابق.

² - المادة 61 من الدستور الاردني لعام 1952.

³ - المادة 168 نظام الموظفين المدنيين الاردني رقم 1 لسنة 1958(ملغي).

كما ورد مصطلح كف اليد في نظام الخدمة المدنية الملغي رقم 23 لسنة 1966، اذ نص عليه بما يلي :- " للوزير ان يكف يد الموظف المحال الى المجلس التأديبي او الى المدعي العام او الى المحكمة...¹."

وأورد المشرع الاردني مصطلح الايقاف عن العمل في نظام الخدمة المدنية الملغي رقم 40 لسنة 1982 فقال :- " للوزير ان يوقف عن العمل الموظف المحال الى المجلس التأديبي او الى المدعي العام او الى المحكمة ...² ". ويتبين من النصين أعلاه بأن سلطة الادارة المختصة بالكف هنا جاءت سلطة تقديرية ايضا .

لكن المشرع الاردني قد جعل قرار الايقاف عن العمل في أنظمة الخدمة المدنية الملغاه ذوات الارقام (1) لسنة 1988، و(1) لسنة 1998، و(55) لسنة 2002، امرا وجوبيا؛ فنص في المادة 139 من نظام 1998 على مايلي:- " عند احالة الموظف الى المجلس التأديبي او الى المدعي العام او المحكمة ... يوقف عن العمل بقرار من الوزير ...³ "، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بحكمها الصادر بتاريخ 1998/3/21⁴.

وفي نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 المعمول به حاليا ورد مصطلح الايقاف عن العمل، كما يتضح من خلاله أن سلطة الادارة بالايقاف وجوبية ايضا⁵.

كما ورد مصطلح كف اليد او الإيقاف عن العمل في مختلف تشريعات الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، ما ورد بأنظمة التوظيف في الجامعات الاردنية الرسمية، كنظام الموظفين الإداريين والفنيين في جامعة اليرموك،

¹ - المادة 138 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 23 لسنة 1966 (الملغي).

² - المادة 126 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 40 لسنة 1982(الملغي).

³ - المادة 139 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 1 لسنة 1988(الملغي)، وكذلك المادة 139 نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998(الملغي) ، والمادة 149 نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002(الملغي)، والمادة 13 المعدله لها بموجب نظام الخدمة المدنية المعدل رقم 62 لسنة 2005.

⁴ - عدل عليا 1998/471 سابق الاشارة.

⁵ - نصت المادة 149 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 على مايلي : " أ. يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية: 1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة. 2. إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف " .

ونظام الموظفين في جامعة ال البيت، ونظام الموظفين في الجامعة الهاشمية، ونظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية، ونظام الموظفين في جامعة البلقاء التطبيقية، ونظام الموظفين في الجامعة الأردنية .

وقد ورد في هذه الانظمة مصطلح كف اليد وهذا نص من نصوصها قال ما يلي :- " اذا احيل الموظف الى التحقيق او الى المجلس التأديبي او الى أي جهة قضائية فللرئيس الحق في كف يد هذا الموظف عن العمل خلال اجراءات التحقيق والمحاكمة وان يوقف راتبه وعلاواته كلياً او جزئياً الى ان يصدر القرار النهائي بحقه ...¹ .

وورد مصطلح كف يد الموظف العام عن العمل ايضا في مختلف أنظمة المرافق الاردنية العامة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، ما ورد بنظام الموظفين في البنك المركزي الاردني، ونظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، و نظام موظفي مؤسسة تنمية اموال الايتام، ونظام موظفي هيئة الاوراق المالية، ونظام موظفي أمانة العاصمة، ومن بعض نصوصها ما يلي :- "... يكف يد الموظف عن العمل اذا احيل الى لجنة التحقيق او الى المدعي العام او الى المحكمة...² ."

وقد خلت بعض أنظمة الوظيفة العامة في الاردن من النص على اي من المصطلحين (كف اليد او الايقاف عن العمل)، لكن احوالت نصوص هذه الانظمة نفسها الى تطبيق احكام نظام الخدمة المدنية باعتباره الشريعة العامة للتوظيف في الامور التي لم يجر النص عليها.

¹ - المادة 61 نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم 52 لسنة 2003 , وكذلك المادة 60/ب نظام الموظفين في جامعة ال البيت رقم 153 لسنة 2003, والمادة 56 نظام الموظفين في الجامعة الهاشمية رقم 150 لسنة 2003, والمادة 56 نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية رقم 146 لسنة 2003 , والمادة 59/ب نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية رقم 146 لسنة 2003 , والمادة 64/ب نظام الموظفين في جامعة البلقاء التطبيقية رقم 75 لسنة 1999 , والمادة 52 نظام الموظفين الإداريين والفنيين في جامعة اليرموك رقم 31 لسنة 2004.اذ ورد المصطلح بذات الصيغه مع اختلاف ببعض الاحكام .

² - المادة 73 نظام الموظفين في البنك المركزي الاردني وتعديلاته رقم 62 لسنة 2001, وكذلك المادة 76 نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي رقم 46 لسنة 2002 , والمادة 40 نظام موظفي مؤسسة تنمية اموال الايتام رقم 40 لسنة 2004, والمادة 76 نظام موظفي هيئة الاوراق المالية رقم 26 لسنة 2006 والمادة 21 نظام موظفي أمانة العاصمة وتعديلاته رقم 49 لسنة 1983 , اذ ورد المصطلح بذات الصيغه مع اختلاف ببعض الاحكام .

ومن أمثلة هذه الانظمة ما ورد بنظام موظفي رئاسة الوزراء، ونظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس، ونظام موظفي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، ونظام موظفي ديوان المحاسبة الذي نص على ما يلي : " في غير الحالات المنصوص عليها في هذا النظام، تطبق احكام نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول...¹."

وقد استعملت تشريعات الوظيفة العامة مصطلحات اخرى غير كف اليد تعني بها ابعاد الموظف العام او منعه من مباشرة أعمال وظيفته قسرا عنه لمدة مؤقتة، ومن هذه المصطلحات او المسميات الأخرى، ما استعمله المشرع الاردني والبحريني والعُماني²، كالإيقاف عن العمل دون ذكر احتياطي أو مؤقت، على عكس ما عمل به المشرع المصري والليبي اذ استعمل مصطلح الوقف الاحتياطي³، اما المشرع العراقي فقد استعمل مصطلح سحب اليد في المواد (16,17,18,19) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991.

وهناك مصطلحات مشابهه لابعاد الموظف عن مباشرة اعمال وظيفته جبرا لمدة مؤقتة ومحددة، لكنها تختلف عن كف اليد الذي تلجأ اليه الادارة كإجراء احتياطي اذا ما اقتضت مصلحة التحقيق والمصلحة العامة ضرورة اتخاذه.

فمصطلح الابعاد المؤقت عن العمل، او الوقف التأديبي، او الوقف الجزائي، او الاستبعاد المؤقت، أو سحب الاختصاص الوظيفي⁴؛ كلها مصطلحات تعبر عن موضوع واحد وهو الجزاءات الإدارية التي تستهدف أساساً محاسبة الموظف عن خطئه الوظيفي وانزال جزاء به يناله في حياته الوظيفية؛ فهي عقوبة تأديبية كالتنبيه، والانذار وتندرج ضمن العقوبات

¹ - المادة 15 نظام موظفي ديوان المحاسبة الاردني رقم 106 لسنة 2004، وكذلك المادة 57 نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس الاردني رقم 26 لسنة 2004، والمادة 44 نظام موظفي رئاسة الوزراء الاردني رقم 79 لسنة 2004، والمادة 52 نظام موظفي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم 7 لسنة 2007، اذ ورد النص على الاحالة لتطبيق احكام نظام الخدمة المدنية بذات الصيغة .

² - المادة 149 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007، والمادة 61 قانون الخدمة المدنية البحرين رقم 35 لسنة 2006، والمادة 110 قانون الخدمة المدنية العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120 لسنة 2004 .

³ - المادة 83 قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978، والمادة 81 قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976.

⁴ - محارب علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط1 لسنة 2004، ص 196-197، عمان-الاردن دار الثقافة للنشر والتوزيع.

التأديبية التي يخضع لها الموظف وتوقع عليه عند ارتكابه مخالفة، او ذنبا اداريا ردعاً له وعبرة لأمثاله، فيتم وقفه؛ اي ابعاده عن وظيفته لفترة مؤقتة ومحدده تنتهي بانتهاء المدة المنصوص عليها بقرار العقوبة¹.

وقد إستقر الفقه والقضاء والتشريع على أن كف يد الموظف العام عن العمل أو وقفه إحتياطياً، ما هو إلا إجراء إدارياً مؤقتاً تلجأ جهة الادارة لإتخاذه متى توفرت اسبابه وموجباته²، وهو بهذه الكيفية لا يُعد عقوبة تأديبية؛ اذ لا يمكن لكف اليد (الوقف الاحتياطي) أن يخالط أو يعاصر أو يزامن الوقف أو كف اليد باعتباره جزاءً تأديبياً؛ فمتى صدرت العقوبة التأديبية إنتفت حكمة قيام الوقف الاحتياطي (كف اليد)³.

وكف اليد عن العمل بطبيعته إجراء من إجراءات التحقيق تقتضيه ظروفه، وهو بهذه الصفة لا يلزم جهة الادارة باتباع شكليات العقوبات التأديبية، الا أنها ملزمة وهي تستخدم سلطتها التقديرية عند اتخاذها لقرار كف اليد بشرط عدم الإساءة في استعمال السلطة.

ولا يُعد حرمان الموظف المكفوفة يده عن العمل من نصف أجره عقوبة تأديبية، ولايعتبر ازدواجا في العقوبة ايقاع عقوبة تأديبية ضده بعد انتهاء فترة كف اليد عن العمل⁴.

وبالتالي لايمكن اعتبار كف اليد عن العمل عقوبة تأديبية، بل هو مجرد إجراء إداري مؤقتاً يرمي الى منع الموظف من متابعة أعمال وظيفته ولو اقترن بالحرمان من جزء من الاجر؛ فان الحرمان من الراتب او جزء منه المقترن بقرار كف اليد، ما هو الا اجراء تمهيدي لما ستسفر عنه اجراءات الملاحقة القضائية او التأديبية وليس قرارا بقطع راتب المستدعي او حرمانه من راتبه⁵، ولا يُعد بذلك جزاءً تأديبياً ايضاً.

¹- انظر المادة 5/80 من قانون العاملين المدنيين المصري سابق الاشارة , اذا نصت على "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي: (1) الإنذار(5) الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر..." , والمادة 83 من قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976.

²- شطناوي علي خطار, الوجيز في القانون الاداري, ص 574 المرجع السابق, ونواف كنعان, القانون الاداري, ص100, المرجع السابق.

³- الطماوي سليمان محمد, القضاء الاداري , قضاء التأديب, ص305, المرجع السابق.

⁴- حسن عبد الفتاح, التأديب في الوظيفة العامة, لعام 1964, ص156, القاهرة, دار النهضة العربية.

⁵- وقد اخذت محكمة العدل العليا الاردنية بهذا التفسير في احكامها, انظر: قرارها بالقضية رقم 1995/24, مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة 1995, ع3, ص547.

وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي¹؛ فالوقف الاحتياطي أو كف اليد عن العمل لا يعتبر عقوبة تأديبية؛ لأن العقوبات التأديبية ترد على سبيل الحصر ضمن قائمة العقوبات التأديبية في نظم الوظيفة العامة²، ولا يجوز إيقاع اي عقوبة تأديبية لم يرد النص عليها صراحة في تلك القائمة، والقول بان كف اليد جزاء تأديبي ينطوي على مخالفة صريحة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي³.

وقد نظم الوقف الاحتياطي او كف اليد عن العمل في نصوص مستقلة عن نصوص العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها بحق الموظف المخالف، وبالتالي لا يمكن اعتباره جزاءً تأديبياً؛ لأنه ليس إلا إجراءً تحفظياً تتخذه الإدارة لإبعاد الموظف - في ظروف معينة - عن الوظيفة لضمان الوصول إلى الحقيقة مجردة بعيدة عن التأثير أو التزييف .

كما ان قرار كف يد الموظف العام عن العمل تلجأ اليه جهة الادارة المختصة لمصلحة التحقيق او المصلحة العامة او كليهما، بهدف منع الموظف عن مباشرة أعمال الوظيفة بصفة مؤقتة، لتسير اجراءات التحقيق قبل اتخاذ اي من العقوبات (التأديبية او الجزائية)، بينما قرار كف اليد او الوقف عقوبة تأديبية، تلجأ اليه سلطة الادارة لمعاقبة الموظف المدان بمخالفة تأديبية، ولا يمكن اعتبار كف اليد او الوقف الاحتياطي عقوبة تأديبية لتعارض ذلك مع القاعدة التي تحظر تعدد العقوبات، وعدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في قائمة العقوبات على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف⁴. اضافة الى تعارضه مع مبدأ الاصل في الانسان البراءة او المتهم بريء حتى تثبت ادانته⁵.

¹ - بركات عمر فواد ، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، ص (13-16)، المرجع السابق.

² - انظر المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 والتي نصت على العقوبات التأديبية التالية: 1. التنبيه. 2. الإنذار. 3. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر. 4. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. 5. حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين. 6. الاستغناء عن الخدمة. 7. العزل.

³ - كنعان نواف , القانون الاداري, ص100، المرجع السابق.

⁴ - المادة 141/أ/3 من قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961, وكذلك المادة 140/3 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁵ - المادة 1/147 من قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني وتعديلاته رقم 9 لسنة 1961.

وكف اليد الصادر بحق الموظف العام بواسطة السلطة المختصة بإرادتها المنفردة، يعد قراراً إدارياً نهائياً يصلح للطعن فيه بالإلغاء. ولا ينشأ القرار الإداري من فراغ إذ لا بد من توفر مقومات يرتكز عليها، وتمده بأسباب الحياة والاستمرار وهذه المقومات هي الأركان وشروط الصحة، وكف يد الموظف العام عن العمل يُعد قراراً إدارياً، باعتباره يجمع كل أركان القرار الإداري وشروط صحته التي تخضع لرقابه القضاء.

وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية فمتى صدر عن السلطة المختصة التي حولها المشرع هذا الاختصاص يعتبر قراراً إدارياً نهائياً؛ "... فهو إفصاح من جانب الجهة الإدارية المختصة عن إرادته ملزمه بما لها من سلطه بمقتضى القانون واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين لا يحدث إلا بهذه الأوضاع، ويكتسب صفته النهائية بحسب ماله من أثر قانوني حال، مؤداه إبعاد الموظف عن أعماله وإيقاف صرف نصف مرتبه بمجرد صدوره..."¹.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على بيان مفهوم القرار الإداري القابل للطعن أمامها بأنه: "... إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة..."².

وبالتالي فإن (كف اليد) لا يُعد عملاً من الأعمال المادية،³ أو من الإجراءات التنفيذية التي تقوم بمباشرتها الإدارة، كما لا يعتبر من العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة، ولا يعتبر عملاً

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2567 لسنة 35 ق، جلسته 1993/7/27 الموسوعه الادارية الحديثة ج3، صفحة53، نقلاً عن خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الإسكندرية - مصر، لعام 2007م، ص 201، دار الفكر العربي.

² - عدل عليا 95/136 مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لعام 1996، ص 4253، وقرارها رقم 1996/72، لعام 1997، ص 412، المرجع نفسه، وقرارها رقم 1992/243، لعام 1994، ص 269، المرجع نفسه، وقرارها رقم 2002/26، لعام 2003، ص 126، المرجع نفسه.

³ - عدل عليا 84/132، لعام 1985 عدد 1 و2، ص 50، المرجع نفسه.

من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن بالإلغاء،¹ بل هو قرار من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابه القضاء.

وقرار كف اليد بوصفه قرارا اداريا، تتخذه جهة الادارة المختصة بحق الموظف المخالف، يجوز الطعن به بالالغاء، اذا شابه اي عيب من عيوب المشروعية، وهذا يوجب على سلطة الادارة أن تصدر قرارها موافقاً للواقع والقانون، وان لا يشوبه أي عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، وإلا أصبح جديراً بالطعن به بالإلغاء.

وهذا ما ايده المشرع الاردني؛ اذ خص محكمة العدل العليا بموجب قانونها الحالي بالنظر في طلبات الموظفين المتعلقة بمنازعة القرارات الادارية النهائية، ومن ضمنها قرار الكف او الوقف عن العمل، ونص في الفقرة الثالثة من المادة التاسعة منه على ما يلي :-

" تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي 1...2...3. طلبات الموظفين العموميين بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة باحالتهم على التقاعد او الاستيداع او فصلهم من وظائفهم او فقدانهم لها او ايقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني..."، واشترطت المحكمة لنظر الدعوى، ان تقام على من اصدر القرار المطعون فيه، ويشترط ان تستند الدعوى على سبب او اكثر من الاسباب التالية :-

أ . عدم الاختصاص .

ب. مخالفة الدستور او القوانين او الانظمة او الخطا في تطبيقها او تاويلها.

ج. اقتران القرار او اجراءات اصداره بعيب في الشكل .

د . اساءة استعمال السلطة .

وفي مصر أكد القضاء الاداري هناك، بان مجلس الدولة هو المختص بالنظر في الطعن بالقرار القاضي بكف يد الموظف العام عن العمل (الوقف الاحتياطي)؛ فالمحاكم الادارية هي المختصة بذلك لا المحاكم التأديبية باعتباره قرارا اداريا لا تأديبيا².

¹ - العبادي محمد وليد ، قضاء الالغاء - دراسة مقارنة - الطبعة الاولى، لعام 1995، ص 84، عمان الاردن، مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع.

² - النجار زكي محمد ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، ص 107، المرجع السابق.

وما قررته المحكمة الادارية العليا المصرية بهذا الشأن:- "... بان القرارات التي تصدرها المحاكم التأديبية في شأن طلبات مد الوقف عن العمل وصرف نصف الراتب الموقوف بسبب الوقف عن العمل، تعتبر أحكاماً قضائية يجوز الطعن فيها امام المحاكم الادارية العليا... لارتباط هذه الطلبات بالدعوى التأديبية ارتباط الفرع بالاصل... ولأن المحكمة الادارية العليا هي محكمة ثاني وآخر درجة بالنسبة للطعون في أحكام المحاكم التأديبية فيجوز الطعن أمامها في الميعاد المقرر قانوناً للقرارات الخاصة بالوقف الاحتياطي وآثاره لكونها أحكاماً قضائية..."¹.

فقرار كف اليد عن العمل، ما هو الا اجراء احترازي تتخذه جهة الادارة المختصة، بهدف تسير اجراءات التحقيق، وليس لأي سبب آخر، وهذا يوجب عليها اصداره وفق احكام القانون، وان لا يشوبه أي عيب من عيوب المشروعية وإلا أصبح جديراً للطعن به بالإلغاء.

وخلاصة القول ان كف يد الموظف العام عن العمل يعني:- إبعاده مؤقتاً - عند ارتكابه مخالفة (تأديبية أو جزائية) - عن متابعة أعمال وظيفته بقرار صادر عن جهة الادارة المختصة، مع احتفاظه بصلته الوظيفية. ويُعد قرار الكف هذا قراراً ادارياً مؤقتاً، تلجأ اليه جهة الادارة المختصة عند ارتكاب الموظف مخالفة مسلكية، أو مخالفة تتطوي على جريمة جزائية، أو جريمة جزائية، بمقتضاه يُمنع عن مباشرة أعمال وظيفته جبراً، اذ تطلبت المصلحة العامة، أو مصلحة التحقيق، أو كليهما ذلك، وينتهي بانتهاء الاجراءات التأديبية أو القضائية في الشكوى أو الدعوى المقامة ضده.

كما أن كف اليد عن العمل هو قرار ادري نهائي، يصدر عن جهة الادارة المختصة، التي تفصح بموجبه عن ارادتها الملزمه بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة، بقصد احداث أثر قانوني معين لا يحدث الا بهذا الافصاح، ويرتب أثره القانوني في الحال بمجرد صدوره، بإقصاء الموظف المخالف عن عمله وصرف جزء من راتبه. وكف اليد بهذا المفهوم لا يُعد جزءاً تأديبياً؛ بل إجراء احترازي يمهد الطريق للكشف عن حقيقة المخالفة التي ارتكبتها الموظف بإدانته أو تبرئته.

¹ - حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ 1991/4/13، في الطعن رقم 3380 لسنة 32، وحكمها الصادر بتاريخ 1991/5/25، اشار اليه ابو العنين، محمد ماهر الضمانات والاجراءات التأديبية امام المحاكم التأديبية ومجلس التأديب، لعام 1994، القاهرة-مصر، ط2، ص 10، دار المجد للطباعة.

المطلب الثاني

مبررات كف اليد

لقرار كف اليد عن العمل مبررات، ومنها انه يساعد على اجراء التحقيق بشفافيه مع بقاء صلة الموظف بالوظيفة دون انقطاع عنها، ويتقاضى خلالها جزء من راتبه؛ فالموظف يحتفظ بمركزه القانوني في اثناء فترة الكف لكن ذلك المركز قد يتغير بعد الانتهاء من التحقيقات او الاجراءات التي قد تصدر بحقه.

كما ان قرار كف يد الموظف عن عمله قرار مؤقت، لا يجوز ان يكون مؤبداً،¹ وسوف ينتهي حتماً بعد مدة؛ إما بعودة الموظف لعمله بعد ثبوت براءته من التهمة التي كفت يده بسببها، أو مجازاته بعقوبة تقل عن عقوبة الاستغناء عن الخدمة، أو العزل من الوظيفة، أو بإدانته جزائياً والحكم عليه بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر.² وبالتالي انتهاء علاقته الوظيفية مع الإدارة، ويستحق الموظف خلال فترة كف يده جزء من راتبه دون سائر البدلات بما فيها بدل العمل الاضافي والتنقلات.³

ويعامل الموظف المحبوس احتياطياً - في بعض النظم الوظيفية- عند ايقافه بالسجن على ذمة قضية ما، بالنسبة للراتب، معاملة مكفوف اليد من تاريخ التوقيف حتى صدور الحكم.⁴ فإذا برئ مما نسب إليه أو عوقب بغير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل صرف له باقي راتبه، أما إذا أدين بعقوبة الاستغناء عن الخدمة، أو العزل، فلا يطالب برد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة ايقافه عن العمل.⁵

ويحظر على الموظف خلال فترة كف اليد مزاوله أي من أعمال وظيفته، وإذا حضر وباشر أياً من هذه الأعمال أعتبر تصرفه غير مشروع وصادراً من شخص لا ولاية له.

¹ - كنعان نواف , القانون الاداري, ص 100، المرجع السابق.

² - المادة 155 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - المادة 149/ب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - المادة 43 نظام التأديب السعودي رقم 1023 الصادر بتاريخ 1390/10/28هـ

⁵ - المادة 155 والمادة 156 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

ولا يعتبر كف اليد عن العمل عقوبة من العقوبات التأديبية -الواردة على سبيل الحصر- بل إنه إجراء اداري احتياطي، تتطلبه مصلحة العمل او التحقيق او كليهما، واذا ترك الامر لسلطة الادارة التقديرية؛ فقد ينطوي قرار الكف على عقوبة مقنعة تلجأ اليها الادارة لإبعاد الموظف عن الوظيفة لفترة قد تطول، وبالتالي لايجوز اعتبار كف اليد عقوبة تأديبية؛ لان في ذلك مخالفة صريحة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي¹.

ومن عيوب كف اليد عن العمل؛ عدم نجاح التحقيقات والاجراءات، واستمرار الموظف موقوفا عن العمل وهذا يسيء الى دائرته ووظيفته والمجتمع الذي ينتمي اليه من نواحي وظيفية واجتماعية واقتصادية الى غير ذلك....

كما أن إجراءات التقاضي في المحاكم قد تطول تبعاً لإجراءات التحقيق وسير الدعوى، والموظف المكفوفه يده عن العمل لا يمارس أعباء الوظيفة العامة مما يشكل شغورا وظيفيا في دائرته، ولا يجوز ملء مكانه الوظيفي بالتعيين، وان ملء هذا المكان ليس بالأمر السهل دائما وان جاز الانتداب او التكليف ضمانا لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وفترة الإيقاف يترتب عليها حرمان المكفوفه يده عن العمل من كل راتبه وعلاواته او جزءاً منه، فإذا كان محبوسا احتياطياً، او تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه الكامل مدة الحبس². وهذا يلحق الضرر المادي بالموظف ويصيب من يعيلهم من أفراد أسرته، فيسبب ضررا لحياتهم لعدم وجود راتب كامل له.

ويترتب على قرار كف يد الموظف عدم جواز النظر في ترقيته خلال فترة الكف إذا كان مستحقاً للترقية الوجوبي، إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه، واكتسابه الدرجة القطعية³. وإذا كان محبوسا احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائي، لا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية والإجازة⁴.

¹ - كنعان نواف ، القانون الاداري، ص 100، المرجع السابق.

² - المادة 82 قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م .

³ - المادة 82 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - المادة 82 قانون الخدمة المدنية الليبي سابق الاشارة.

كما ان قرار كف يد الموظف عن العمل خطير يؤثر على الموظف من الناحية النفسية والادبية خصوصا اذ كان بريئاً، او سيصدر القرار بالبراءة فسيبقى بنظر زملائه بالعمل ومن هم حوله متهماً، فما كان الموظف ليوقف عن عمله وهو يؤديه على خير وجه ولا يسيء لدائرته التي يعمل بها، وكذلك لا يسيء للآخرين ولنفسه، لكن هذا الإجراء يأتي حماية للموظف والمرفق العام والمجتمع الذي يعيش فيه إذ " درء المفسد أولى من جلب المنافع"¹. الا ان ذلك لا يعد سببا ليتم إبعاده عن الوظيفة، ما لم تتوفر اعتبارات تستوجب المنع من متابعة اعمال الوظيفة حماية للدائرة وضمانا لاجراءات التحقيق وللمصلحة العامة.

والهدف الذي شرع من اجله كف يد الموظف العام عن العمل في معظم التشريعات الوظيفية هو مصلحة التحقيق، ويخضع في إيقاعه لجهة الإدارة ولسلطتها التقديرية؛ فهي قد ترى بمناسبة تحقيق يجري مع أحد الموظفين أنه من المصلحة العامة، أو من مصلحة التحقيق الذي بدوره يتوخى المصلحة العامة أن من مصلحة الجهة الادارية عدم استمرار الموظف في القيام بشؤون وظيفته.

وتتجلى الحكمة في هذا الاجراء؛ بأن تكون الجريمة محل التحقيق ماسة بالنزاهة أو الشرف، مما يسيء إلى سمعة المرفق العام الذي يعمل فيه الموظف، أو أن يكون الموظف المحال للتحقيق ذا سلطة ونفوذ؛ اذ ابقاؤه في الوظيفة على راس عمله قد يعرقل سير اجراءات التحقيق بإخفاء أدلة الإدانة أو العبث بها، ولضمان عدالة التحقيق وحياديته ولصون الادلة وعدم التأثير على الشهود، خول المشرع جهة الإدارة سلطة كف يد الموظف عن العمل بإبعاده مؤقتاً عن وظيفته حتى يتضح امره.

وهذا ما أشارت اليه محكمة القضاء الاداري المصرية في العديد من احكامها التي تجيز إقصاء العامل عن وظيفته وكف يده عن ممارسة مهامه بمناسبة تحقيق يجري معه لمصلحة التحقيق، أو اذا كان هناك ما يدعو الى الاحتياط بالنسبة للعمل الموكل للموظف بتجريدته عنه².

¹ - المادة 30 مجلة الاحكام العدلية لسنة 1876.

² - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 1986/4/29، وقرارها الصادر بتاريخ 1951/4/12، وقرارها الصادر بتاريخ 1970/4/26 المشار اليهم سابقا.

المبحث الثاني

انواع كف اليد عن العمل واختلافه عن الانظمة المشابهه

كف يد الموظف العام عن العمل لا يكون باختياره، أو بناءً على طلبه بل يرجع إلى أمور خارجة عن إرادته لا يد له فيها، إما بقوة القانون ويأخذ في هذه الحالة صفة القوة القاهرة، واما بقرار صادر عن جهة الإدارة صاحبة الاختصاص والسلطة أصلاً بإصدار قرارات بهذا الشأن .

لما تقدم فقد قسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول الأول منهما كف اليد بحكم القانون، مبينا اختلافه عن كف اليد او (الوقف الاحتياطي)، ويناقش الثاني كف اليد عقوبة تأديبية، متضمنا بيان اختلافه عن كف اليد ايضا.

المطلب الاول

كف اليد بحكم القانون

إذا كان كف يد الموظف العام عن العمل إجراءً تحفظياً تتخذه جهة الإدارة بقرار يصدر عنها مفاده إبعاد الموظف عن متابعة أعمال وظيفته قسراً عنه لفترة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية، إلا أن الموظف قد يبعد أو يمنع من ممارسة أعمال وظيفته دون تدخل من سلطة الإدارة التقديرية لإصدار هكذا قرار.

بمعنى أن كف يد الموظف عن العمل لا يتوقف على صدور قرار من الإدارة في حالة القوة القاهرة وبقوة القانون؛ وذلك بحبسه، أو توقيفه رهن التحقيق¹، قبل صدور الحكم في قضية ما لدى الجهات القضائية بجرم خارج عن نطاق الوظيفة العامة ولا يرتبط بها بأي صلة أو سبب

¹ - انظر المادة 111 من قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961 التي تشير الى صلاحية المدعي العام في دعاوى الجناية والجنحة بالتوقيف اذا اقتضى التحقيق ذلك, وبينت المادة 15 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960, بان الحبس يعتبر من العقوبات الجنحية, كما عرفت المادة 21 من القانون ذاته الحبس بانه " ...وضع المحكوم عليه في احد سجون الدولة المدة المحكوم بها عليه... " وبالتالي يعتبر السجن حالة مادية تمنع الموظف المحكوم عليه او الموقوف على ذمة قضية ما من اداء عمله الوظيفي طيلة فترة ابقائه بالسجن.

كالمشاجرة، أو حوادث السير...، أو تنفيذاً لحكم قضائي صادرة بحقه، أو لارتكاب أية جنحة غير مخلة بالشرف، أو الأخلاق العامة وفي مجرى حياته الخاصة دون ان يكون لها علاقة بطبيعة عملة أو بسببه، وبالتالي لا يملك الموظف القيام بأعباء الوظيفة لإيقافه في السجن بسبب خارج عن إرادته ولا يكون لجهة الادارة دخل فيه، وانما نتيجة لحبسه احتياطياً على ذمة التحقيق في قضية ما، او تنفيذاً لحكم جزائي؛ فالوقف هنا يكون بقوة القانون؛ اي تطبيقاً له ولا سلطة لجهة الادارة في ذلك، سوى متابعة سرعة اجراءات التحقيق واصدار الحكم النهائي.

لم يتطرق المشرع الاردني في مختلف أنظمة الوظيفة العامة المتعاقبة لحالة الوقف عن العمل بقوة القانون، وترك الامر لسلطة الادارة التقديرية، خلافاً لما ذهب اليه المشرع المصري والسعودي والبحريني والليبي وغيرهم...، اذا نصت تشريعاتهم الوظيفية على حالة كف اليد او الوقف عن العمل بقوة القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطياً او تنفيذاً لحكم نهائي¹، واعتبرت ان كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي في حكم مكفوف اليد ويوقف عن عمله بقوة القانون .

ومن المفيد التذكير ابتداءً بأن المشرع الأردني كان يعتبر الجنابة أو الجنحة التي يرتكبها الموظف في مجرى حياته الخاصة لا تشكل جريمة مسلكيه وأن ملاحقته أمام القضاء لا توجب كف يده عن العمل، كما ورد في القرار التفسيري الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 12 لسنة 1991² الصادر بتاريخ 1991/10/3. ومن المعلوم قانوناً ان للقرار التفسيري مفعول القانون وذات القوه القانونية للنص المفسر³.

وقد تضمن التفسير أحكام المادة 139 من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 الملغى الذي أشار إلى " إن توقيف الموظف عن العمل مع صرف جزء من الراتب والعلاوات بقرار من الوزير بمقتضى المادة 139 من نظام الخدمة المدنية هو إجراء مرتبط بحالتي المادتين (140،138) من النظام، وبالرجوع إلى أحكام المادتين (140،138) المذكورتين يتضح أنهما

¹ - المادة 84 قانون العاملين المدنيين المصري، وكذلك، المادة 43 نظام تأديب الموظفين السعودي، والمادة 62 و63 قانون الخدمة المدنية البحريني، والمادة 82 قانون الخدمة المدنية الليبي.

² - منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5784 صفحة 1899 تاريخ 1991/11/2.

³ - المادة 123 من الدستور الأردني لسنة 1952.

تتصران في الحالات التي يكون فيها الموظف عرضه للملاحقة المسلكية أمام مجلس تأديبي أو سلطه تملك صلاحية تأديبية حتى ولو كانت المخالفة موضوع الملاحقة تشكل جريمة جزائية تستوجب الملاحقة أمام المراجع القضائية، وعلى ذلك فإنه يخرج من نطاق حالتي المادتين (138،140) المشار إليهما الجرائم العادية التي يرتكبها الموظف في مجرى حياته الخاصة دون أن يكون لها ارتباط بالسلوك الوظيفي أو بواجبات الوظيفة، وبتطبيق هذه القواعد على الحالة المعروضة في طلب التفسير تكون جريمة القتل العمد التي يرتكبها الموظف أثناء قيامه بواجبات الوظيفة أو بسببها في نفس الوقت تشكل جريمة أو مخالفه مسلكيه وتستلزم الملاحقة التأديبية، وبالتالي فيتوجب تطبيق أحكام المادة (139) على هذه الحالة من حيث وجوب صدور قرار من الوزير بتوقيفه عن العمل مع صرف جزء من الراتب والعلوات ضمن الحد القانوني.

أما ان كانت جريمة القتل العمد قد ارتكبها الموظف خارج نطاق الوظيفة وفي مجرى حياته الخاصة فلا تشكل في هذه الحالة جريمة مسلكية وبالتالي فإن مجرد ملاحقته جزائياً أمام القضاء من النيابة العامة لا يوجب تطبيق المادة 139¹، وهذا ما ذهبت اليه الاكثريه بخلاف راي عضو الديوان الخاص بتفسير القوانين السيد عيسى طماش رئيس ديوان التشريع السابق في رئاسة الوزراء اذ قال :-

"...ان الموظف قد يرتكب عملاً جرمياً خارج اوقات الدوام الرسمي وبعيدا عن عمله الوظيفي، ويكون ذلك العمل مخلاً بشرف الوظيفة وكرامتها، كما لو ضبطته اجهزة الامن وهو في حالة سكر او تحت تاثير المخدرات او ارتكب جريمة من جرائم السرقة او الاحتيال او اساءة الائتمان، والموظف الذي يرتكب ايا من هذه الجرائم المخلة بالشرف والاخلاق العامة يكون - في الوقت نفسه- قد ارتكب مخالفة مسلكية تعرضه للاجراءات او العقوبات التأديبية، وتكون بذلك قد (انطوت) على جريمة جزائية، وهذا الجانب الجرمي للمخالفة، هو الذي يفرض ايقاف الاجراءات التأديبية اذا كان قد بدئ بها ، او عدم اتخاذها اذا لم يكن قد بدا العمل بها، واحالة الموظف الى القضاء لمحاكمته عن تلك الجريمة.

¹ - واخذت محكمة العدل العليا الاردنية بهذا التفسير في احكامها، انظر: قرارها بالقضية رقم 1994/414

الصادر بتاريخ 1994/7/12 ع3، ص 960، مجلة نقابة المحامين.

والقول بغير ما سبق بيانه يؤدي الى نتائج لا تتفق حتى مع احكام نظام الخدمة المدنية نفسه، حيث يكون معها الموظف المحال الى القضاء من قبل اجهزة الامن مباشرة افضل حالاً من الموظف المحال الى القضاء من قبل السلطة التأديبية وذلك كما يتبين مما يلي :-

1- فان الموظف الذي يحال الى القضاء من قبل اجهزة الامن يبقى قائماً بمهام وظيفته اذا ما اطلقت المحكمة سراحه بالكفالة ، ويتقاضى راتبه كاملاً مع جميع علاواته، حتى ولو بقي موقوفاً، وليس هناك نص يحرمه من ذلك ، حتى ولو كانت الجريمة التي ارتكبها مخرطة بشرف الوظيفة وكرامتها او بامن الدولة وسلامة مواطنيها.

2- واما الموظف الذي يحال الى القضاء من قبل السلطة التأديبية ، فانه يوقف عن العمل في وظيفته ، ولا يتقاضى الا النسبة التي يحددها الوزير من راتبه وعلاواته والتي لا تتجاوز (50%) منها حتى ولو كانت الجريمة التي ارتكبها مخالفة بسيطة، ولا يجوز قبول استقالته حتى تنتهي القضية الى قرار قطعي¹ .

وقد تنبه المشرع الأردني لهذا الراي مشكوراً، فأصدر تعديلاً لاحقاً للمادة 139 من نظام الخدمة المدنية الملغى لتشمل الجرائم الجنائية والجنح المخرطة بالشرف أو بواجبات الوظيفة²، التي يرتكبها الموظف في مجرى حياته الخاصة وليس لها علاقة مباشرة بالوظيفة العامة أو بسببها، اذ يجب كف يده عن العمل في حال اتيان اي منها، والحكم عليه بالبراءة أو غيرها لا يحول دون ملاحقته تأديبياً وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة بحقه³.

وفي حال ارتكاب الموظف أي من الجنح غير المخرطة بالشرف أو بالواجبات الوظيفية في مجرى حياته الخاصة دون أن يكون لها علاقة مباشرة بالوظيفة أو بسببها، لا تكف يده عن العمل، ويبقى ممارساً لمهام الوظيفة، ويتقاضى كامل راتبه وعلاواته إذا كان حراً طليقاً.

أما إذا تم حبسه أو إيقافه قضائياً أي منع حريته وسجنه على ذمة القضية، فهل يجوز كف يده عن العمل؟! اي هل تستطيع الادارة أن تصدر قراراً بكف يد الموظف عن العمل اذا كان موقوفاً عن عمله بقوة القانون؟.

¹ - نشر هذا قرار المخالف في عدد الجريدة الرسمية الاردنية رقم 5784 صفحة 1899 تاريخ 1991/11/2.

² - المادة (13) من نظام الخدمة المدنية المعدل رقم 62 لسنة 2005.

³ - المادة 148/ج من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

لم يتطرق المشرع الأردني لهذه الحالة، ولكن جرت العادة على اعتباره متغيباً ويتم إيقافه صرف راتبه احترازياً على أن ينظر في إعادة صرف هذا الراتب على ضوء إخلاء سبيله بالكفالة، أو بصدور الحكم القضائي مكتسباً الدرجة القطعية في الدعوى، بالادانته أو التبرءه بالإضافة لتعرضة للمسائلة التأديبية وإيقاع العقوبة المناسبة بحقه وفقاً لأحكام النظام¹.

واجاب القضاء الاداري المصري على هذا التساؤل بالايجاب لانه يأخذ بحالة الوقف عن العمل بقوة القانون؛ اذ قررت المحكمة الادارية العليا "...بانه قد يكون لدى الادارة من الاعتبارات ما يحملها على تقرير استمرار وقف العامل بعد الافراج عنه، فتصدر قرارا بالوقف الاحتياطي معلقة نفاذ أثره على انتهاء الوقف بقوة القانون... ومن ثم فإن قرار الوقف الاحتياطي الذي صدر إبان قيام الوقف بقوة القانون يحمل على انه قرار شرطي معلق على انتهاء الحبس الاحتياطي، بحيث ينفذ أثره إذا ما زال الوقف المترتب بقوة القانون..."².

وبين القضاء المصري بان الوقف الذي يتم بقوة القانون لا يزوال الا بمجرد زوال سببه، ولا اختصاص لجهة التأديب بالنظر في أمر الوقف الذي من هذا النوع، لأنه يتم بقوة القانون، ويزول أيضاً بقوة القانون³.

اما في حال ارتكاب الموظف لاي جنائية او جنحة مخلة بالشرف⁴، فيتم إيقافه عن العمل بعد الانتهاء من اجراءات التحقيق الجنائي، وصدور قرار المدعي العام بالظن او الاتهام ضده واحالته الى المحكمة.

¹ - المادة 143 وكذلك المادة 22 نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

² - المحكمة الادارية العليا المصرية، الصادر في 21/12/1967، س12، ص57 نقلاً عن الطمادي سليمان، قضاء التأديب، ص 375 المرجع السابق.

³ - الطماوي سليمان، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، ط 6 لعام 2007، ص740، دار الفكر العربي.

⁴ - المادة 2/أ/149 نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

وقد فرق المشرع الاردني بين الجنايات والجنح لخطورة الجنايات على المجتمع والوظيفة، واطاف الجنحة المخلة بالشرف الى الجنايات ليصار الى كف يد الموظف عن العمل تطبيقاً للقانون، عند ارتكابه اي جنابة¹ من الجنايات المنصوص عليها بتشريعات المملكة او اي جنحة مخلة بالشرف².

ولكن اذا ارتكب الموظف اي جنحة من الجنح المخلة بالواجبات الوظيفية كالرشوة مثلاً وتم القبض عليه متلبساً خارج نطاق الوظيفة، وجرت ملاحظته من قبل المدعي العام حتى - وان تم ايقافه احتياطياً بالسجن على ذمة القضية او احالته من المدعي العام للمحكمة - فلا تكف يده عن العمل في هذه الحالة، الا اذا كانت القضية جنابة او جنحة مخلة بالشرف، وانتهت اجراءات التحقيق الجنائي فيها، وصدر بحقه قرار الاتهام، او الظن، وتمت احالته من المدعي العام الى المحكمة، ففي هذه الحالة تكف يده عن العمل، وتصرف له النسب المحدده وفق احكام الفقرة ب من المادة 149 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

ومسلك المشرع الاردني هنا له ما يبرره فقرار كف اليد يرتبط بجهة الادارة وتقتضيه مصلحة التحقيق، في حين ان وقف الموظف بقوة القانون هو مجرد تطبيق للقانون ولا سلطة لجهة الادارة فيه، كما ان المشرع قد ربط استعادة كامل الراتب والعلاوات للمكفوفة يده عن العمل بايقاع عقوبة غير الاستغناء عن الخدمة او العزل³.

ومفاد ذلك ان التحقيق الجنائي مهما طال مدته فان الموظف مكفوف اليد سيستعيد باقي راتبه الموقوف، باستثناء حالتي اتخاذ عقوبة الاستغناء عن الخدمة او العزل بحقه⁴.

¹ - انظر: المادة 14 قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 التي بينت العقوبات الجنائية، كما عرفت المواد 17 و18 و19 و20 العقوبات الجنائية من القانون ذاته.

² - المواد (346-367) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 الواردة في الفصل الثاني من الباب الثامن منه تحت عنوان الجرائم الواقعة على الحرية والشرف وهي (1- حرمان الحرية. 2- خرق حرمة المنزل. 3- التهديد. 4- افشاء الاسرار. 5- الذم والقدح والتحقير).

³ - المادة 155 نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - المادة 156 نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007.

وبالتالي لن يتضرر الموظف المكفوفة يده عن العمل مهما طالّت مدة الكف بقوة القانون، فالضرر سيلحق دائرته مما يوجب على الإدارة سرعة متابعة سير اجراءات التحقيق، وهذا ما لم ينص عليه المشرع الاردني صراحة.

وبالرغم من ان نظام الخدمة المدنية قد صدر حديثا ومعمول به اعتبارا من 2007/4/1 وتم تعديله بتاريخ 2008/1/2 تحت الرقم (1) لسنة (2008)¹، الا انه لم يتطرق للمادة 149 بالتعديل وخصوصا البند (2) منها الذي ينص على ايقاف الموظف عن العمل "...اذا تمت حالته من المدعي العام الى المحكمة لارتكابها اي جنائية او جنحة مخلة بالشرف".

وهذا النص يكتنفه بعض الغموض والانتقاد للأسباب التالية²:

1- يوحي النص بان ملاحقة الموظف جنائيا تؤدي الى ملاحقته تأديبا، وهو ما يخالف الواقع والقانون؛ اذ ان العديد من الافعال تشكل مخالفات مسلكية فقط أو جرائم جنائية فقط.

2- لم يحدد المشرع الاردني مدة لكف اليد، ففي حال أفرج عن الموظف المكفوفة يده بالكفالة، سيبقى حرا ويتقاضى جزء من راتبه وعلاواته مهما طال امد التقاضي.

3- اذ ارتكب الموظف اي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993، وكانت من وصف الجرح، وتم القبض عليه خارج نطاق الوظيفة، لا تكف يده عن العمل وفق المادة 2/149 من نظام الخدمة المدنية، وانما للنيابة العامة او المحكمة بعد احالة القضية اليها، سلطة تقديرية بكف يد مرتكب الجريمة

¹ - منشور بعدد الجريدة الرسمية رقم 4877 بتاريخ 2008/1/2.

² - راجع تفصيلا في هذا، شطناوي علي خطر، الوجيز في القانون الاداري، ص 575، المرجع السابق.

الاقتصادية عن العمل اذا استدعت الضرورة ذلك، وللمدة التي ترتأها اي منهما¹.

4- اذ ارتكب الموظف اي من الجرائم المنصوص عليها في المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وكانت من وصف الجرح، وتم القبض عليه خارج نطاق الوظيفة، لا تكف يده عن العمل وفق المادة 2/149 من نظام الخدمة المدنية، وانما لهيئة مكافحة الفساد سلطة تقديرية بطلب كف يد الموظف عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم².

¹ - نصت المادة 3 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 على مايلي :- " أ . تشمل الجريمة الاقتصادية أي جريمة تسري عليها احكام هذا القانون او أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية او أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة ، او بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني او العملة الوطنية او الاسهم او السندات او الاوراق المالية المتداولة او اذا كان محلها المال العام .ب. تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة ادناه من قانون العقوبات اذا كانت تتعلق بالاموال العامة جرائم اقتصادية وتطبق عليها العقوبات المنصوص عليها في ذلك القانون : 1. جرائم المتعهدين خلافا لاحكام المادتين (133) و (134) . 2. جرائم النيل من مكانة الدولة المالية خلافا لاحكام المادتين (152) و(153) . 3. جرائم تخريب انشاءات المياه العمومية خلافا لاحكام المادة (456) .ج. وتعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة ادناه من قانون العقوبات جرائم اقتصادية اذا توافرت فيها الشروط المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة : 1. جرائم الحريق وطرق النقل والمواصلات والغش والتي تشكل خطرا شاملا خلافا لاحكام المواد (368-382) و (386 - 388) . 2. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة واساءة استعمال السلطة) خلافا لاحكام المواد (170 الى 177) و(182) و (183) . 3. الجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطابع) خلافا لاحكام المواد (239 الى 259) " . كما نص المادة 9/3 من القانون ذاته على مايلي :- " ...كف يد مرتكب الجريمة الاقتصادية عن العمل اذا استدعت الضرورة ذلك وللمدة التي ترتأها النيابة العامة او المحكمة حسب مقتضى الحال " .

² - نصت المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم 62 لسنة 2006, على مايلي :- " يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي: أ. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته. ب. الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته. ج. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته. د. كل فعل، او امتناع، يؤدي الى المساس بالاموال العامة. هـ. اساءة استعمال السلطة خلافا لاحكام القانون. و. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا او تحقق باطلا. ز. جميع الافعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت اليها المملكة". كما نصت المادة 7/ب من القانون ذاته على مايلي:- "... كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم...".

5- لم يأخذ المشرع بجميع الافعال التي تؤدي الى حجز حرية الموظف ومنعة من متابعة أعمال وظيفته، كالحجز الاداري الذي يصدر عن الحاكم الاداري (المحافظ والمتصرف ..) سندا لقانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954.

6- حصر الجرح الموجبة لكف اليد بالمخلة بالشرف فقط، اذ إن العديد من الجرح التي يرتكبها الموظف تعتبر جسيمة وتؤثر على سمعة المرفق، فاذا اقتترف الموظف اي من هذه الجرح غير المخلة بالشرف ولم يتم ايقافه بالسجن على ذمة القضية سيبقى على رأس عمله ويتقاضى راتبه.

7- كف اليد عن العمل يهدف الى تحقيق غاية وقائية والموظف الذي يحال للمدعي العام او للمحكمة غالبا ما يوقف حكما، ولا يوجد مسوغ لاصدار قرار بكف يده عن العمل لان الغاية من كف اليد قد تحققت نتيجة لوقفه جنائيا¹.

8- يجوز للادارة كف يد الموظف عن العمل بعد الافراج عنه لاعتبارات وقائية معلقة نفاذ أثرها على انتهاء الكف بقوة القانون².

9- مصطلح الشرف هو مصطلح فضفاض. فيمكن اعتبار فعل من الافعال مخلا بالشرف لدى شريحة من المجتمع وغير مخل لدى أخرى.

وقد أفرد قانون العقوبات الاردني في الفصل الثاني من الباب الثامن منه الجرح المخلة بالشرف والتي وردت على سبيل الحصر³، ومن المعلوم أن من مبادئ القانون الجنائي (لاجريمة ولا عقوبة الا بنص)، كما انه لا يقبل القياس، الا ان محكمة العدل العليا قد استقرت في احكامها (...على تعريف الجريمة المخلة بالشرف والامانة على انها: - تلك التي ينظر اليها المجتمع على انها كذلك، وينظر الى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار، اذ يعتبر ضعيف الخلق منحرف الطبع دنيء النفس فاذا تمت الجريمة بحسب الظروف التي ارتكبت فيها عن

¹ - العجارمه نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ص347، المرجع السابق.

² - هذا ما اخذ به القضاء الاداري المصري في الحكم الصادر بتاريخ 17 فبراير 1968، س 13 ص 519.

³ - انظر المواد (346-367) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 الواردة في الفصل الثاني من الباب الثامن منه تحت عنوان الجرائم الواقعة على الحرية والشرف وهي (1- حرمان الحرية. 2- خرق حرمة المنزل. 3- التهديد. 4- افشاء الاسرار. 5- الذم والقدح والتحقير).

ضعف في الخلق او انحراف في الطبع او تاثير بالشهوات او النزوات اوسوء السيرة كانت مخلة بالشرف والامانة وان لم تتم عن شيء من ذلك فلا تعتبر مخلة بالشرف او الامانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها في القانون...¹.

ولم تنقيد المحكمة بما أورده قانون العقوبات من تقسيمات وخصوصا الفصل الثاني من الباب الثامن منه، ولها ما يبرر أحكامها، اذ اعتبرت بعض الجرائم المنصوص عليها في باب وفصل اخر جرائم مخلة بالشرف, فقضت بان (... انتحال المستدعي لشخصية شقيقه ودخوله امتحان الثانوية العامة بدلا عنه يخل بشرف الوظيفة المنوطة به باعتباره معلما ويشكل خيانة لامانة الرسالة التربوية والتعليمية الموكلة به بالاضافة الى ان جريمة انتحال الهوية الكاذبة هي من جرائم التزوير المنصوص عليها في قانون العقوبات وبالتالي يكون قرار وزير التربية والتعليم بعزل المستدعي ... متفقا مع احكام القانون)².

كما قررت المحكمة بان "... محكمة صلح جزاء المفرق ادانت المستدعي بجرم عرض فعل مناف للحياء وتوجيه كلام مناف للحياء وقررت حبسه مدة اسبوع والرسوم واكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية وتم استبدال عقوبة الحبس بالغرامة فانه يعتبر معزولا..."³. وقضت ايضا بان الموظف يعزل عزلا حكما اذا حاز الحكم الجزائي القاضي بثبوت ارتكابه جرم اعطاء مصدقة كاذبة الدرجة القطعية لان هذا الجرم من جرائم التزوير الماسة بالشرف⁴.

كما اعتبرت محكمة العدل العليا بعض الجرائم المنصوص عليها في قوانين اخرى من الجرائم المخلة بالشرف، كجنحة تسليم مادة مخدرة للغير، الواردة في قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، اذ جاء في حيثيات القرار انه:- "... وحيث ثبت بالحكم الجزائي الموماً إليه ارتكاب المستدعي لجنحة تسليم مادة مخدرة للغير وهو الموظف الذي أوكل اليه القانون بحكم وظيفته منع دخول المواد المخدرة الى المملكة كونها من أبرز أدوات إفساد المجتمع... فإن اعتبار المستدعي ضده لهذه الجنحة من الجرائم المخلة بالشرف... يكون في محله..."⁵.

¹ - عدل العليا 1993/313, مجلة نقابة المحامين الاردنيين, لعام 1993, ص 679.

² - عدل العليا 1994/280, لعام 1994, ع8, ص 3255, المرجع نفسه.

³ - عدل العليا 1998/237, مجلة نقابة المحامين الاردنيين, لعام 1998, ص 304.

⁴ - عدل العليا رقم 1991/267, لعام 1991, ص 1576, المرجع نفسه.

⁵ - عدل العليا 2003/238, لعام 2004, ص 185, المرجع نفسه.

وقد اعتبرت المحكمة بعض الجرائم المنصوص عليها في باب وفصل اخر غيرالفصل الثاني من الباب الثامن من قانون العقوبات، جرائم غير مخلة بالشرف؛ ففي حكم حديث لها صادر بتاريخ 2000/12/17 قررت بان:- (...اصدار مصدقة كاذبة لا تدخل ضمن نطاق الجرائم المخلة بالشرف ... وبالتالي يكون قرار وزير الصحة المطعون فيه والمتضمن عزل المستدعي من الخدمة لا يقوم على اساس قانوني سليم (...)¹.

وفي حكم اخر لها قررت بان:- "... جريمة شراء مال مسروق التي ادين بها المستدعي والتي على اساسها تم عزله من الخدمة، لا تعتبر من الجرائم المخلة بالشرف المنصوص عليها في المادة 154/ب من نظام الخدمة المدنية وعليه فيكون القرار القاضي بعزله قائما على سبب غير صحيح وحقيقيا بالالغاء..."².

وحبذا لو ان مشرنا قد أضاف في نهاية البند (2) من المادة (149) اعلاه (...أو بواجبات الوظيفة) مثلما نص عليها في البند (1) من المادة نفسها. والافضل من ذلك لو أخذ بحالة كف اليد بقوة القانون وحدد لها مدة كما فعل المشرع المصري والعُماني والسعودي وغيرهم... عندما اخذوا بهذا النوع من الكف (الوقف الاحتياطي بقوة القانون) في تشريعاتهم اذ جاءت نصوصهم اكثر وضوحا وسهولة.

فقد نص المشرع المصري في المادة 84 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 على ان:- "كل عامل يحبس احتياطيا أو تنفيذيا لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف نصف أجره في حالة حبسه احتياطيا أو تنفيذيا لحكم جنائي غير نهائي، ويحرم من كامل أجره في حالة حبسه تنفيذيا لحكم جنائي نهائي، ويعرض الأمر عند عودة العامل إلى عمله على السلطة المختصة لتقرير ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية فإذا اتضح عدم مسؤوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفه".

كما نص المشرع السعودي في المادة 43 من نظام تأديب الموظفين على اعتبار "... الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه..."، وصدر عن مجلس

¹ - عدل العليا 2000/411, لعام 2000, 1ع, ص 90, المرجع نفسه.

² - عدل العليا 1993/313, لعام 1993, 6ع, ص 679, المرجع نفسه.

الوزراء السعودي لائحة تحدد الحالات التي يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد بقراره رقم 1026 تاريخ 1391/10/28هـ . وهي:-

- 1- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة.
 - 2- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الأعتداء على النفس أو العرض أو المال.
 - 3- إذا كان حبسه بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة.
 - 4- إذا كان حبسه بسبب تهمة سياسية وطلب وزير الداخلية اعتباره في حكم مكفوف اليد.
- كما صدر الأمر السامي رقم 1757/م في 1410/8/8هـ باعتبار الموقوف في ديون خاصة في حكم مكفوف اليد إذا ثبت إعساره.

اما المشرع العُماني فقد اشار بكل وضوح لحالات الوقف بقوة القانون، اذ اعتبر الموظف الذي يحبس احتياطياً على ذمة قضية، والموظف الذي يسجن تنفيذاً لحكم جزائي والموظف الذي يصدر ضده حكم جزائي غير نهائي في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، موقوفاً عن عمله، وإذا وجه للموظف اتهام جنائي، فلا يجوز مساءلته إدارياً فيما يتعلق بهذا الاتهام إلا بعد صدور حكم نهائي من المحكمة المختصة، ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساءلة الإدارية إذا توافرت أركانها¹.

مما تقدم يمكن بيان اوجه الاختلاف ما بين كف اليد (الوقف الاحتياطي) والكف بحكم القانون اوالوقف بقوة القانون

- 1- كف اليد هو إجراء احترازي يتم ايقاعه من جهة الإدارة بقرار يصدر عنها، اما كف اليد او الوقف بقوة القانون فلا يتوقف على صدور قرار من جهة الادارة انما يقع بقوة القانون.
- 2- كف اليد او الوقف الاحتياطي سببه مصلحة التحقيق اوالمصلحة العامة او كليهما، اما كف اليد او الوقف بقوة القانون، فسببه القوة القاهرة، وتتمثل في الحبس رهن التحقيق، او الحكم الجنائي غير النهائي، او النهائي.
- 3- تناط سلطة اصدار قرار كف يد الموظف العام عن العمل بالجهة الادارية المختصة، بينما سلطة الوقف بحكم القانون هي النيابة العامة، او المحكمة المختصة.

¹- المواد (112- 114) قانون الخدمة المدنية العماني رقم 120 لسنة 2004.

المطلب الثاني

كف اليد عقوبة تأديبية

كف اليد عن العمل عقوبة تأديبية، أو الوقف عن العمل عقوبة، أو الاستبعاد أو الإبعاد المؤقت عن العمل، أو الوقف الجزائي؛ كلها مصطلحات مفادها :- منع الموظف أو إبعاده عن متابعة أعمال وظيفته جبراً عنه لمدة مؤقتة، وينطبق بها على أنها عقوبة تأديبية أصلية، ويعود الموظف الموقوف إلى وظيفته مباشرة بانقضاء مدة الوقف المحددة بقرار العقوبة، ولا تشغل وظيفة الموقوف عن العمل تأديبياً بالتعيين، إلا أنه يجوز تكليف موظف آخر للقيام بمهام وظيفته طوال فترة وقفه، وذلك ضماناً لحسن سير العمل بالمرفق العام بانتظام واطراد¹.

لم يأخذ المشرع الأردني في مختلف أنظمة الوظيفة العامة بعقوبة كف اليد أو الوقف عن العمل كجزاء تأديبي، ولم ينص عليها ضمن العقوبات التأديبية التي أوردتها في نص المادة (141/أ)² من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، إلا أن بعض التشريعات موضوع المقارنة قد أوردت الوقف عن العمل عقوبة تأديبية ضمن العقوبات التأديبية المقرر إيقاعها بحق الموظف المخالف.

فقد أورد قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (35) لسنة 2006 في الفقرة (د) من المادة (65) "...الوقف عن العمل..." من ضمن الجزاءات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظفين.

كما أورد قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (55) لسنة 1976م في الفقرة (د) من المادة (83) منه "...الإيقاف عن العمل..." ضمن العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظفين.

كما نص قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 في الفقرة (5) من المادة (80) على "...الوقف عن العمل..." من ضمن الجزاءات التأديبية التي يجوز إيقاعها على العاملين.

¹ - محارب علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ص 196 و197، المرجع السابق.

² - انظر المادة 141/أ نظام الخدمة المدنية الاردني رثم 30 لسنة 2007 ، التي نصت على العقوبات التأديبية التالية :- 1- التنبيه. 2- الإنذار. 3- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر. 4- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. 5- حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين. 6- الاستغناء عن الخدمة. 7- العزل.

رغم ان التشريعات اعلاة قد أخذت بالوقف عن العمل جزاء تأديبا، الا انها اختلفت في تحديد المدة التي يوقف خلالها الموظف عن العمل؛ فنص قانون الخدمة المدنية البحريني على ايقاع عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز شهر خلال السنة ولا تزيد على عشرة أيام للمرة الواحدة، بينما نص قانون الخدمة المدنية الليبي وقانون العاملين المدنيين المصري على اتخاذ عقوبة الإيقاف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر .

واتفقت التشريعات اعلاه على حرمان الموظف الموقوف عن العمل تأديبيا من راتبه طوال مدة الايقاف، تطبيقا لمبدأ العمل مقابل الاجر، فالموقوف عن العمل تأديبيا لا يعمل خلال مدة الوقف ولذا فهو لا يستحق الاجر .

بخلاف ما ذهب اليه المشرع المصري مراعاة للنواحي الانسانية لأغلب الموظفين الذين يعتمدون في معيشتهم على رواتبهم، وان الهدف الاساسي من الوظيفة للموظف هو الراتب ولهذا فقد نص على الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

وسلطة التأديب في مصر ملزمة طبقا لصراحة النص ان تصرف للموقوف عن العمل تأديبيا نصف أجره، طوال مدة الوقف ولايمكنها ان توقفه عن العمل براتب كامل لان ذلك يحول العقاب الى مكافأه، بمنح الموظف المخالف اجازة بمرتب¹.

والوقف جزاء تأديبي توقعه سلطة التأديب المختصة وفقا لاجراءات التأديب لا ينتج أثره من حيث الردع، واحتساب المدة الفعلية للعمل وفي احتساب الترقية والاقدمية وكذا بدء سريان مدة الوقف عن العمل... الا من تاريخ صدور القرار اي من تاريخ النطق بالحكم².

ولاتخصم المدد التي يقضيها الموظف في أثناء التحقيق موقوفا احتياطيا أو بقوة القانون، من مدة الوقف المحكوم بها عقوبة³، على عكس ما هو معمول به في الحكم الجنائي (اذ تخصم المدة التي يقضيها المتهم جنائيا موقوفا بالسجن من اصل العقوبة المحكوم بها) وذلك لامتناع القياس في قيام العقاب والتأديب ولاستقلالهما عن الوقف عقوبة؛ اذ لكل من الوقف الاحتياطي

¹ - الطماوي سليمان، القضاء الاداري، قضاء التأديب، ص305، المرجع السابق.

² - الحلو ماجد راغب، القانون الاداري، ص301، المرجع السابق.

³ - فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري رقم 164 الصادرة بتاريخ 19/2/1957، نقلا عن الطماوي سليمان محمد، القضاء الاداري، قضاء التأديب، ص305، المرجع السابق.

عن العمل والوقف بقوة القانون هدفه ونظامه القانوني الخاص به؛ فلا يمكن للوقف الاحتياطي (كف اليد) ان يتزامن او يختلط بالوقف جزاء تأديبيا؛ لانه متى صدر الجزاء التأديبي انتفت حكمة قيام الوقف الاحتياطي.

كما ان السلطة التأديبية قبل ان تنطق بعقوبة الوقف تكون امامها كافة ظروف الموظف بما فيها وقفه عن العمل احتياطيا أو نتيجة لحبسه، وهي تقدر عقوبة الوقف في ضوء الظروف، ولو اقتضى الأمر إستنزال مدة الوقف السابقة من العقوبة الزاماً¹، لانتهى الأمر عملاً الى هجر هذه العقوبة اذا كانت مدة الوقف السابقة كبيرة، وتجعل الحكم بالوقف بمثابة حكم بالبراءة².

مما تقدم يمكن بيان اوجه الاختلاف ما بين كف اليد (الوقف الاحتياطي) والوقف عقوبة تأديبية كما يلي:-

1- كف اليد او الوقف الاحتياطي هو اجراء احترازي تتخذه جهة الادارة لتسيير اجراءات التحقيق والتأديب، بينما الوقف عقوبة تأديبية جزاء ينطق به عقوبة اصلية.

2- كف اليد او الوقف الاحتياطي سببه مصلحة التحقيق او المصلحة العامة او كليهما، اما كف اليد او الوقف عن العمل عقوبة، فسببه ادانة الموظف بمخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها، أو أقدامه على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، اي سببه اتيان الموظف وادانة بارتكاب مخالفة تأديبية.

3- يصرف للموظف مكفوف اليد راتبه الموقوف وعلاواته كاملاً إذا صدر القرار النهائي للمجلس التأديبي، أو الحكم القضائي القطعي بتبرئة أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته، أو شموله بالعفو العام، اما إذا أسفرت محاكمة الموظف عن إدانته وإيقاع

¹ - نص المشرع الليبي على خصم المدد التي يقضيها الموظف أثناء التحقيق موقوفا احتياطيا أو بقوة القانون، من مدة الوقف المحكوم بها كعقوبة تأديبية في الفقرة (د) من المادة (83) من قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 وهذا نصها: "الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر وتخضع مدة الإيقاف الاحتياطي من مدة الإيقاف الذي يتقرر كعقوبة تأديبية".

² - الطماوي سليمان محمد، القضاء الاداري، قضاء التأديب المرجع السابق، ص. 305، وشاهين مغاوري، المساءلة التأديبية، ص. 294، المرجع السابق.

عقوبة تأديبية عليه غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة فيستحق راتبه وعلاواته عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت لا تزيد على ستة أشهر، أما إذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة، في حين لا مجال لمناقشة موضوع الراتب والعلاوات في الوقف عقوبة تأديبية¹.

الفصل الثالث

أسباب كف اليد وآثاره القانونية

¹ - المادة 155 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

الفصل الثالث

أسباب كف اليد وآثاره القانونية

عند اتهام الموظف بارتكاب مخالفة إدارية، او مخالفة إدارية تنطوي على جريمة جزائية، او جريمة جزائية، تدخله في "دائرة الشك" بالرغم من القاعدة العامة التي تصدق في النطاق الجنائي تصدق في نطاق التأديب الاداري ايضا، "المتهم بريء حتى تثبت ادانته"¹، او "الاصل في الانسان البراءة"، كما "يطبق القانون الاصلح للمتهم"²، وكذلك "الشك يفسر لصالح المتهم".

وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الاردنية في احد احكامها بقولها: - "... ما دام الثابت من المستندات المقدمة في الدعوى، ان اعمال تسجيل الصادر والوارد ليست من مهام المستدعي، وانما منوطة بالكاتب ... الذي اعترف بالتحقيق بانه لم يقم بهذا العمل لكثرة الاعمال على عاتقه، فان ادانة الموظف عن واقعة لم تثبت ثبوتها قاطعا هو اخذ له بالشك. والشك لا يجوز ان يبني عليه أي احكام؛ لان بناء الاحكام على ادلة مسوغة لا يقتصر تطبيقها

¹ - المادة 1/147 من قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961.

² - المواد (3-6) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960.

على المحاكم الجزائية، بل انها تطبق على جميع السلطات التأديبية بحيث يمتنع اقامة الحكم من وقائع وهمية، او لا تؤدي اليه قانوناً...¹ .

ومن ثم يكون الموظف المتهم عرضة لاتخاذ بعض الاجراءات الاحترافية بحقه التي من شأنها تقييد بعض حقوقه المستمدة من مركزه القانوني، حتى الانتهاء من الاجراءات التأديبية او القضائية في الشكوى او الدعوى المقامة ضده.

فإذا اتهم الموظف بارتكابه اي من المخالفات الادارية او الجرائم الجزائية؛ فإن المشرع رتب بحقه اتخاذ الاجراءات الوقائية ومنها كف يده عن العمل، وما يترتب على هذا الاجراء من آثار، اذ يتوقف خلالها عن أداء مهام الخدمة في وظيفته المعين فيها لمدة مؤقتة، وغيرها من الآثار... .

وكف اليد لا يعد عقوبة من العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف اذا ارتكب مخالفة مسلكية تستوجب فرض العقاب التأديبي في حال ثبوتها منه، بل هو اجراء تلجأ اليه جهة الادارة صاحبة الاختصاص متى توفرت مبررات وموجبات اتخاذه، وفي حال افتقاره للسبب يصبح القرار مشوباً بعيب، وبالتالي يكون عرضه للطعن به بالإلغاء.

لما تقدم فقد قسم هذا الفصل الى مبحثين، يتناول الأول منهما الأسباب الموجبة لكف اليد ويشتمل على مطلبين يتناول الأول منهما الإحالة إلى المجلس التأديبي، ويتحدث الثاني عن الإحالة إلى الجهة القضائية.

اما المبحث الثاني فيتناول الآثار القانونية لكف اليد في مطلبين، يناقش الأول منهما الإبعاد عن الوظيفة وصرف جزء من الراتب، ويتحدث الثاني عن وقف الترفيع.

المبحث الأول

اسباب كف اليد عن العمل

لا يجوز لجهة الاداره المختصة ان تلجأ إلى اتخاذ قرار بكف يد الموظف العام عن العمل دون مسوغ قانوني، او لأي سبب من الأسباب، او في غير الحالات المسموح بها قانوناً؛ فكف

¹ - عدل عليا، 1997/4، مجلة نقابة المحامين الاردنيين لعام 1997، ع4، ص 567.

اليد عن العمل إجراء خطير، وهو في الوقت نفسه إجراء ضار بالموظف وسمعته، وضار بعائلته، كما يضر بالمصلحة العامة ذاتها خاصة إذا انتهت الإجراءات في التهمة المنسوبة للموظف ببراءته، والسلطة المخصصة باتخاذ قرار الكف ليست مطلقة؛ بل مقيدة ومحكومة بمبدأ المشروعية، إذ وضع المشرع أسباب يتوجب التقيد بها وعدم الخروج عليها عند اتخاذ قرار الكف .

والسبب ركن من أركان القرار الإداري فهو:- الحالة القانونية، أو الواقعية التي تحدث بعيداً عن جهة الإدارة، وقبل صدور القرار، فتدفعها لاتخاذها،¹ والأصل أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب مشروع يبرر اتخاذه، إذ إن المشرع قد يفرض على جهة الإدارة ألا تتصرف إلا إذا قام سبب بعينه، كما هي الحال بقرار كف اليد عن العمل، فمتى توفرت أسباب اتخاذه، وجب على الإدارة إيقاعه.

وهذا ما قرره محكمة العدل العليا الأردنية بأن:- " ... للأمين ان يقرر كف يد الموظف المحال على المجلس التأديبي او المدعي العام او المحكمة، وينقطع في هذه الحالة عن العمل طيلة فترة التحقيق او المحاكمة. ويوقف صرف راتبه الاجمالي، ما لم يقرر الامين صرف جزء من الراتب لا يزيد على النصف... بما ان الثابت من اوراق هذه الدعوى والبيانات المقدمة فيها استدعاء المستدعي من قبل دائرة مكافحة الفساد والتحقيق معه من قبل الضابطة العدلية وتوقيفه،... وطالما ان قرار امين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان اعمالا لمنطوق المادة 21/أ من نظام موظفي امانة عمان بعد ان جرى توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة مكافحة الفساد بالتهمة التي اسندت اليه، لهذا فان القرار يكون قد قام على سبب يبرره..."².

وأسباب كف اليد عن العمل في نظام الخدمة المدنية الاردني وردت على سبيل الحصر؛ أي أن المشرع قد قيد اختصاص الإدارة، فلا يمكنها أن تتصرف إلا إذا قام السبب الذي حدده، ولا بد من تحقيق السبب بالشروط التي فرضها المشرع؛ لكي يكون قرار كف اليد مشروعاً، كما لا يجوز استخدام سلطة كف اليد في غير ما شرعت له.

¹ - العبادي محمد وليد ، قضاء الالغاء، ص 792 ، المرجع السابق.

² - عدل عليا 1997/56، المجلة القضائية الاردنية، لعام 1998، ص 689، الصادر عن المعهد القضائي الاردني.

لما تقدم فقد قسم هذا المبحث الى مطلبين، يتناول الأول منهما الإحالة إلى المجلس التأديبي، سبب لكف اليد عن العمل، ويتحدث الثاني عن الإحالة إلى الجهة القضائية، مبيّنا الاسباب الموجبه لتلك الاحالة.

المطلب الاول

الإحالة إلى المجلس التأديبي

عند ارتكاب الموظف لأي فعل من الافعال سواء أسلبيا كان أم ايجابيا يشكل مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، يخضع للمسائلة التأديبية على المخالفة المسلكية التي يرتكبها، وتوقع بحقه اي من العقوبات التأديبية الواردة حصرا في النظام وفقاً للصلاحيات المنصوص عليها، وإذا تبين لأي من تلك الجهات أن العقوبة التأديبية المناسبة أو الواجب إيقاعها على المخالفة التي ارتكبها الموظف تزيد على العقوبة التي تمتلك صلاحية إيقاعها؛ يترتب عليها رفعها مع بيان رأيها فيها إلى الجهة الأعلى حسب التسلسل الإداري التي تملك صلاحية إيقاع العقوبة الأشد أو لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إذا رأت ذلك ضرورياً.¹

وتُعد إحالة الموظف العام للمجلس التأديبي سبباً من اسباب كف يده عن العمل؛ فالاحالة للمجلس التأديبي مقترنه بكف اليد عن العمل.

وان عبارة (القوانين والانظمة) الواردة اعلاه التي توجب احالة الموظف على المجلس التأديبي، وبالتالي كف يده عن العمل بسبب مخالفتها، او خرقها، او الاهمال في تطبيقها، تم عرضها على الديوان الخاص بتفسير القوانين، لبيان فيما اذا كانت تعني القوانين والانظمة المتعلقة بعمل الموظف وسلوكه اثناء تادية واجباته الرسمية فقط، ام تشمل القوانين والانظمة على اختلاف انواعها؟.

¹ - المواد (141 و142 و144 و149) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 .

وبين الديوان الخاص بتفسير القوانين ما المقصود بعبارة (القوانين والانظمة) بقوله:-
 "...ان الشارع لا يوجب احالة الموظف على المجلس التأديبي من اجل سلوكه الشخصي او ما يقوم به من افعال في نطاق حياته الخاصة ما لم يكن ذلك السلوك او هذه الافعال مما يمس شرف الوظيفة وحسن سمعتها او يؤثر على عمله الرسمي ويتعارض معه.
 وهذا واضح من طبيعة الواجبات والمحظورات المنصوص عليها ... والتي توجب على الموظف المحافظة في جميع الاوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها و...التي تمنع الموظف من ممارسة اعمال تؤثر على عمله الرسمي او تتعارض معه . وعلّة ذلك ان سوء سلوك الموظف في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الاخلال بمقتضياتها وما تستلزمه من الثقة والاعتبار ولان الاخلاق الفاضلة والشرف وحسن السيرة كل لا يتجزا.

وعلى هذا الاساس واتباعا لقواعد التفسير التي توجب عدم تفسير أي نص بمعزل عن النصوص الاخرى فان المقصود بالقوانين والانظمة التي يحال الموظف على المجلس التأديبي بسبب اقدمه على مخالفتها او خرقها او اهمال تطبيقها ... المتعلقة بعمل الموظف وسلوكه اثناء تاديبته واجباته الرسمية .

والقوانين والانظمة الاخرى التي يكون من شان مخالفتها او خرقها او اهمال تطبيقها المساس بشرف الوظيفة وحسن سمعتها او التأثير على عمل الموظف الرسمي والتعارض معه كالقوانين والانظمة المتعلقة بالاخلاق والاداب العامة والشرف وما ماثلها ، كما لو كان الموظف مدمنا على المخدرات او ينتهج مسلكا خلقيا شائنا منافيا لكرامة الوظيفة التي يمثلها او يفترى على الناس .

اما القوانين والانظمة التي لا تؤدي مخالفتها وخرقها او اهمال تطبيقها الى هذه النتيجة فلا يتوجب احالة الموظف على مجلس تأديبي بسبب مخالفته لاحكامها، كما لو خالف الموظف انظمة النقل على الطرق واحكام المشاريع المتعلقة بتنظيم المدن...¹.

وتحال الدعوى التأديبية بحق الموظف المخالف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير، مرفقا بها لائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة، أو المخالفات المسجلة للموظف، ومحضر

¹- قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني رقم 23 لسنة 1969, الصادر بتاريخ 1969/10/4 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية الاردنية رقم 2207 على الصفحة 1203 بتاريخ 1969/11/1.

التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة أو المخالفات، والبيانات الخطية أو المادية في الدعوى، وأي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي.¹

ويترتب على ذلك كفاً هذا الموظف عن العمل، لحين البث في الدعوى التأديبية بقرار قطعي نهائي يقضى بالبراءة، أو بعدم المسؤولية، أو بإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها حصراً في النظام بما فيها الاستغناء عن الخدمة، أو العزل.² ويخضع قرار الاحالة هذا لرقابة القضاء الإداري.

ولا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بما فيهم الرئيس، ويراعى عند تشكيلها أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق. تتولى تلك اللجنة التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف، مع مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة، وتقدم تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً.³

ومنحت المادة (159) من نظام الخدمة المدنية الحالي رقم 30 لسنة 2007 مجلس الوزراء سلطة تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.⁴

كما تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان، تتولى النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا،⁵ المحالة إليها

¹ - المادة 147 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 .

² - المواد (141 و146 و149) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 .

³ - المادة 145 نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 .

⁴ - بيئت المادة 17 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007, موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا وهم :- " قاضي القضاة, رئيس ديوان المحاسبة, رئيس ديوان الخدمة المدنية, رئيس ديوان التشريع والرأي, أمين عام رئاسة الوزراء.

⁵ - بيئت المادة 17 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007, موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا وهم :- الأمين العام, المحافظ في وزارة الداخلية, المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي

من رئيس الوزراء بناء على تقرير الوزير، ودراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، وترفع اللجنتان اعلاه تنسيباتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك، وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في النظام.¹ وإذا رأى مجلس الوزراء أن المخالفة المسلكية التي ارتكبها الموظف من الفئة العليا تسوجب كف يده عن العمل يصدر قرار بذلك استناداً لنص المادة (158) من النظام ذاته، وتصرف له النسبة التي يقررها مجلس الوزراء من مجموع راتبه وعلاواته.

ومثول اي من شاغلي الفئة العليا امام تينك اللجنتين لا يوجب كف يده عن العمل؛ لان المشرع الاردني قد منح مجلس الوزراء سلطة تقديرية واسعة وهو صاحب الصلاحية الاصيل في ذلك، فإذا وجد ما يبرر ابعاد الموظف المخالف من الفئة العليا عن وظيفته يصدر قرارا بكف يده عن العمل بغض النظر عن جسامة الفعل المرتكب وسواء امخالفة مسلكية كان، ام منظويا على جريمة جزائية، او جريمة جزائية، كما لا تعتبر اللجنتان اعلاه جهة او مجلسا تأديبيا لشاغلي تلك الفئة، اذ ان أعمالهما وصلحياتهما لا تتعدى النظر في المخالفة المرتكبة واصدار تنسيباتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك.²

ولا شك ان ما ورد في المادتين اعلاه يعد فراغاً تشريعياً منتقداً؛ اذ اختلف المشرع الاردني عن بقية المشرعين، واما كان معمولاً به في أنظمتة الوظيفية السابقة، فقد اجاز كف يد الموظف من الفئة العليا عن العمل بغض النظر عن حجم المخالفة وجسامتها، كما لم يشترط اقتضاء مصلحة التحقيق لاصداره. ولم يحدد فترة زمنية معينة يتوقف بعدها قرار كف اليد عن العمل، ولم يأخذ بحالة كف اليد بقوة القانون، كما لم يشكل مجلسا او جهة تأديبية للنظر بما يرتكبه شاغلو الفئة العليا من مخالفات، خلافا لما كان معمولاً به في ظل نظام الخدمة المدنية الملغى رقم (55) لسنة 2002، الذي اجاز لمجلس الوزراء تشكيل هيئة تتولى التحقيق مع الموظف من الفئة العليا قبل احواله الى المجلس التأديبي وتقديم نتائج التحقيق والتوصيات الى مجلس الوزراء. كما نص على تشكيل مجلس تأديبي برئاسة وزير العدل وعضوية اثنين

الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعة بناء على تنسيب رئيس الوزراء، أمين سر مجلس الوزراء، مدير عام مكتب رئيس الوزراء، مراقب عام الشركات، مدير المركز الوطني للطب الشرعي.

¹ - المادة 159 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 .

² - المادتان (158 و 189) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

من موظفي المجموعة الاولى من الفئة العليا يعينهما مجلس الوزراء، للنظر بالمخالفات التي يرتكبها موظفو الفئة العليا وتطبق على الموظف من الفئة العليا الذي يحال للتأديب جميع الاحكام التي تطبق على الموظفين من الفئات الاخرى بمقتضى قرارات يتخذها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص.¹

ويتألف مجلس التأديب في ظل النظام الحالي من كل من:- أمين عام وزارة العدل رئيساً للمجلس، وعضوية أمين عام ديوان الخدمة المدنية، ومستشار من ديوان التشريع والرأي،² ويُعد صحة تشكيل المجلس التأديبي من النظام العام فان انعقاده وتشكيله بصورة مخالفة للقانون يؤدي الى بطلان جميع الاجراءات والقرارات الصادرة عنه، وتكون جديرة للطعن بها بالالغاء، لأن " ما بني على الباطل باطل"³.

ويصدر المجلس التأديبي قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أُحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيّنات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة. وتكون قرارات المجلس التأديبي نهائية غير قابلة للطعن إدارياً.⁴

اما الوزير الذي يتهمه مجلس النواب باكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتالف منهم المجلس، تكف يده عن العمل، ويحاكم امام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء⁵، بجرم ناتج عن تادية وظيفته¹.

¹ - المواد (24-25) نظام الخدمة المدنية الاردني الملغى رقم 55 لسنة 2002.

² - المادة 146 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - عدل عليا 1981/102, مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1982، ع 6، ص 816، وقرارها الصادر بتاريخ 1992/6/18 في الدعوى رقم 1992/66، لسنة 1992، ع9، ص1316، المرجع نفسه، وقرارها الصادر بتاريخ 1993/5/15 في الدعوى رقم 1993/95، لسنة 1993، ع2، ص639، المرجع نفسه.

⁴ - المادتان (152) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 .

⁵ - انظر الماده (57) من الدستور الاردني لسنة 1952، التي تنص على تأليف المجلس العالي لمحاكمة الوزراء "... من رئيس مجلس الاعيان رئيساً ومن ثمانية اعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الاعيان من اعضائه

وان صلاحية المجلس العالي في محاكمة الوزراء عن الجرائم الناتجة عن تادية وظائفهم تشمل الوزير العامل والوزير غير العامل؛ لان العبرة في ذلك ان يكون الجرم المنسوب اليه ناتجا عن تادية وظيفته². وقد بين قانون محاكمة الوزراء رقم (35) لسنة 1952 الافعال الجرمية التي تستوجب العقاب والناتجة عن تادية وظائفهم, كالخيانة العظمى, واساءة استعمال السلطة, والاخلال بواجب الوظيفة³.

ومن خلال استقراء مواد الدستور الاردني, وما ورد بنصوص قانون محاكمة الوزراء, لم يبين اي منهما الاثار المترتبة على قرار كف يد الوزير عن العمل, سواء من حيث سلطة اصداره, أو مدته, أو الحقوق المالية للوزير المكفوفة يده عن العمل, الا ان الدستور سمح للوزير المكفوفة يده عن العمل بتقديم استقالته, ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه او الاستمرار في محاكمته.

المطلب الثاني

الإحالة إلى الجهة القضائية

اذ أحيل الموظف العام الى اي من الجهات القضائية من خارج دائرته, لا تكف يده عن العمل بمجرد تلك الاحاله, ولكي تمارس جهة الادارة المختصة صلاحياتها بكف يد الموظف المحال للقضاء, يجب ان تتحقق اي من الاسباب الموجبه للكف والمنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 وهي:-

أ- ان يشكل الفعل الذي يرتكبه الموظف جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة, وان تتم الاحالة من دائرته.

بالاقتراع, وخمسة من قضاة اعلى محكمة نظامية بترتيب الاقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الاقدمية ايضا".

¹ - المادتان (56 و61) الدستور الاردني لسنة 1952.

² - قرار المجلس العالي لتفسير القوانين الاردني رقم (1) لسنة 1990, الصادر بتاريخ 1990/5/28, والمنشور على الصفحة 962 من عدد الجريدة الرسمية الاردنية, رقم 3696 تاريخ 1990/6/11.

³ - المواد (3-6) قانون محاكمة الوزراء الاردني رقم 35 لسنة 1952.

إذا تبين لأي سلطة تملك صلاحية تأديبية للموظفين بما في ذلك المجلس التأديبي، أن المخالفة التي أسندت للموظف ويجري النظر فيها تنطوي على جريمة جزائية (جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة)، فلا ضرورة لإجراء أي تحقيق اداري معه، وان كان هناك تحقيق فيترتب إيقافه، وإيقاف كل الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص، أو إلى المحكمة المختصة، للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، مع اصدار قرار بكف يده عن العمل، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف، أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه، إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى، أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده،¹.

فإذا كان الموظف غير موقوف عن العمل، ويجري التحقيق معه امام لجنة في دائرته في حال ما إذا كانت الأخيرة لا يسمح لها نظامها بكف يده أثناء التحقيق²، كما هو الحال في نظام الخدمة المدنية إلا إذا تمت إحالته إلى المجلس التأديبي أو الى الجهة القضائية بمخالفة تأديبية تنطوي على جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة، طالما أن لها علاقة بوظيفته أو بسببها، فيتوجب كف يده عن العمل لحين صدور القرار القضائي القطعي.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الاردنية، باعتبار ان :- "...إحالة المستدعين الى المدعي العام من قبل المستدعى ضده ... يتفق واحكام النظام لان كف اليد هو امر وجوبي وهو من صلاحيات الوزير سواء طلب المدعي العام كف اليد ام لم يطلب..."³.

وتتم إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه⁴، ويترتب على ذلك كف يد هذا الموظف عن العمل، بقرار من الوزير، ولا سلطة لجهة الادارة في ذلك، سوى متابعة سرعة اجراءات التحقيق. لحين البث في الدعوى القضائية بقرار نهائي مكتسبا الدرجة القطعية، يقضى

¹ - المادة 148/أ و 149 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - المادة (49) نظام الموظفين الاداريين والفنيين في جامعة اليرموك الاردني. سابق الاشارة. الذي يجيز للرئيس كف يد الموظف عن العمل عند احالته الى لجنة التحقيق.

³ - عدل عليا، 1998/471، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لعام 1999، ع 3 ص 611، وقرارها رقم 1993/286، لعام 1994، ع 7، ص 1484. المرجع نفسه.

⁴ - المادة 148/ب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

بالبراءة، أو بعدم المسؤولية، أو منع محاكمته، أو شموله بالعفو العام، وإذا كان الحكم القضائي القطعي الصادر في الدعوى الجزائية لا يؤدي إلى عزله، ورأى الوزير إحالته إلى المجلس التأديبي فيستمر نفاذ قرار كف اليد عن العمل ويحال وفقاً لأحكام النظام.¹

ويخضع قرار الاحالة هذا لرقابة القضاء الاداري، اذ استقر الاجتهاد على ان قرار الاحالة على المجلس التأديبي، او المدعي العام، او المحكمة المختصة، خاضع للطعن به امام محكمة العدل العليا الاردنية، اذ قرار الاحالة هو قرار اداري نهائي، وليس مجرد اجراء تمهيديا، وبالتالي يجوز الطعن به بالالغاء، دون الحاجة الى الانتظار حتى صدور القرار القطعي في الدعوى، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة :- "... بانه عند احالة الموظف الى المجلس التأديبي او الى المدعي العام او المحكمة ... يوقف عن العمل بقرار من الوزير ويتقاضى اعتباراً من احواله على ذلك الوجه النسبة التي يحددها الوزير من مجموع راتبه وعلاواته على ان لا تزيد عن نصف ذلك المجموع في اي حالة من الحالات وعليه يكون قرار رئيس ديوان المحاسبة بوقف المستدعي عن العمل وصرف نسبة 25% من راتبه وعلاواته بالاضافة الى العالوة العائلية لارتكابه مخالفة تنطوي على جريمة جزائية منقفاً مع احكام القانون...".²

وان اي اجراء يتم اتخاذه بحق المكفوفة يده عن العمل، قبل صدور القرار القطعي يكون حقيقه للإلغاء، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الاردنية بقولها :- "... اذا قرر معالي وزير الخارجية إيقاف المستدعي عن العمل وصرف ما نسبته (50%) من مجموع رواتبه وعلاواته، إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى المقامة عليه، وقبل أن يصدر قرار نهائي وقطعي بالدعوى الجزائية التي سجلت لدى قاضي صلح عمان، نسب معالي وزير الخارجية إلى دولة رئيس الوزراء بالموافقة على إحالة المستدعي وآخر على الاستيداع، الأمر الذي يستخلص منه بان التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لم يكن مستنداً لسبب يبرره، وان قرار مجلس الوزراء المشكو منه المبني على هذا التنسيب غير المبرر حقيق بالالإلغاء...".³

¹ - المواد (148 و149 و155) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - عدل عليا، 1994/242، لعام 1994، ع1-2، ص 3261. المرجع نفسه.

³ - عدل عليا، 2002/272، مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة 2003، ع 3، ص212.

كما قضت في قرار اخر بانه:- "... اذا كانت يد المستدعي مكفوفة عن العمل منذ تاريخ 13 / 1 / 1990 ولا يستطيع الالتحاق بعمله الا بعد زوال اثار ايقافه عن عمله بقرار من المرجع المختص ولم يرد في البيانات ما يثبت ذلك، وبما ان تخلف المستدعي عن الالتحاق بعمله يرتكز الى قرار كف اليد والذي ما يزال ساري المفعول فان مؤاخذته لعدم حصوله على اجازة قانونية او اذن او تقديم عذر مشروع لا تستند الى اساس قانوني سليم ولا يطبق عليه نص المادة (63/أ) من نظام الموظفين في الجامعة الاردنية الذي يطبق على موظفي جامعة العلوم والتكنولوجيا لانه لم يتغيب عن مركز عمله الا تنفيذيا لقرار كف يده عن العمل..."¹.

كما لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف، أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده، أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه، أو منع محاكمته، أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه على المخالفة التي ارتكبها، وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه، أو إحالته إلى المجلس التأديبي².

وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها :- "... ان تبرئة الموظف من التهمة الجزائية التي احيل من اجلها الى القضاء لا يمنع من ملاحقته تاديبيا وايقاع احدى العقوبات المسلكية عليه، اذ لا يشترط لايقاعها ان يرقى العمل المؤاخذ عليه الى درجة الجريمة بل يكفي ان يكون منافيا لواجبات الموظف...". كذلك قضت في قرار اخر بان :- "...المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية التي ادين بها الموظف، وشمول قانون العفو العام للتهمة الجزائية، لا يمنع من ملاحقة الموظف تاديبيا عن المخالفة المسلكية..."³.

ب:- ان يشكل الفعل الذي يرتكبه الموظف جنائية، وان تتم إحالته من المدعي العام إلى المحكمة.

عند ارتكاب الموظف لاي فعل من الافعال المحظورة قانونا، أو اتيانه لاي فعل نص القانون على تحريمه ووضع جزاء على من ارتكبه، وكان هذا الفعل جنائية، خارج نطاق الوظيفة

¹ - عدل عليا، 1998/414، لسنة 1999، ع4، ص619. المرجع نفسه.

² - المادة 148/ب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الادارية رقم 1965/45، مجلة نقابة المحامين لسنة 1965، ع 10 ص1308، وقرارها رقم 1971/62، ع6، ص 977. المرجع نفسه.

العامة، وفي مجرى حياته الخاصة وليس له علاقة بطبيعة عمله ولا بسببها، وسواء أوقفنا بالسجن على ذمة تلك القضية كان، أم مخطئ سبيله بالكفاله، وانتهت اجراءات التحقيق الجنائي فيها، وصدر بحقه قرار الاتهام، وتمت احالته من المدعي العام الى المحكمة، ففي هذه الحالة تكف يده عن العمل بقرار اداري صادر عن الجهة المختصة، سواء طلب المدعي العام كف اليد ام لم يطلب؛ لان كف اليد امر وجوبي، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الاردنية بقراها الصادر بتاريخ 1999/3/21¹.

باستثناء ما نص عليه المشرع الاردني في قانون الجرائم الاقتصادية، اذ منح سلطة تقديرية للنيابة العامة، أو المحكمة المختصة بعد احالة القضية اليها، كف يد الموظف - مرتكب الجريمة الاقتصادية - عن العمل اذا استدعت الضرورة ذلك²، كما منح هيئة مكافحة الفساد سلطة تجيز لها، حق طلب كف يد الموظف عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم³. اذا اقتضت المصلحة العامة، او مصلحة التحقيق ذلك.

وبالتالي لا يجوز كف يد الموظف عن العمل لارتكاب جنائية خارج نطاق الوظيفة، وفي مجرى حياته الخاصة وعلمت بها دائرته، مالم يصدر قرار المدعي العام بالاتهام والاحالة للمحكمة المختصة. اذ لا يقدم شخص للمحاكمة في قضية جنائية الا اذا كان النائب العام او من يقوم مقامه قد اصدر قراراً باتهامه بتلك الجريمة، ويسمى متهماً اذا اتهم بجنائية⁴.

ففي هذه الحالة أشار المشرع الأردني إلى الجنائية لخطورتها على المجتمع بصفة عامة، والمرفق العام بصفة خاصة، وأوجب كف يد الموظف مرتكب الجنائية عن العمل، بعد احالته الى المحكمة المختصة.

ومن الجدير ذكره ان الجريمة الجزائية هي: - كل عمل أو امتناع مغل بنظام وأمن المجتمع يرتب القانون على ارتكابه عقوبة ما. أما الجريمة التأديبية فهي الأفعال التقصيرية، أو

¹ - عدل عليا، 1998/471، سابق الاشارة.

² - المادة 9 قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم 11 لسنة 1993.

³ - المادة 7/ب قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم 62 لسنة 2006.

⁴ - المادتين (14 و 206) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961، وكذلك المادة 149 نظام

الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

الأخطاء، أو الإخلال بواجبات الوظيفة التي يرتكبها شخص بوصفه موظفاً، أو عضو في مؤسسة أو نقابة للإضرار بها أو المساس بكرامتها مما يستوجب الجزاءات المقررة في القانون لمرتكبيها¹.

وتختلف الجرائم التأديبية عن الجرائم الجزائية؛ في أن الأولى ليست واردة على سبيل الحصر كما هو شأن الجرائم الجزائية، كما ان الجزاءات المفروضة على مرتكبي الجرائم التأديبية كالتنبيه، والإنذار، والحسم من الراتب الخ...، ليست من نوع العقوبات الجزائية.

ومن ناحية أخرى فان كل جريمة تأديبية لا تكون بالضرورة جريمة جزائية، فمجرد إهمال الموظف عمله وواجباته يعد جريمة تأديبية وليست جزائية، ولكن قد يكون الفعل جريمة تأديبية و جزائية معاً، كما لو ارتشى موظف ما، ففي هذه الحالة يتم تقديمه إلى المحاكمة الجزائية عن العمل ذاته وتوقيع العقاب الذي يفرضه قانون العقوبات في جريمة الرشوة عليه، ولايحول ذلك دون ان يحاسب أمام مجلس التأديب².

وتُصنف الجرائم من حيث جسامتها أو من حيث خطورتها، إلى ثلاثة أنواع هي الجنايات والجرح والمخالفات، وقد أخذ القانون الأردني والمصري والفرنسي وغيرهم بهذا التصنيف، وهذه القوانين تنظر في هذا التقسيم إلى أثر الجريمة في المجتمع، ووقوعها في المحيط الذي تتم فيه³.

فإذا كان هذا الأثر شديد الإيلام قاسي الوقع والنتيجة، أطلق عليه اسم جنائية، وإذا كان الأثر أقل من هذا درجة، أو اخف وقعاً، قيل أن الجرم جنحة، أما إذا كان الأثر تافها هيناً، والنتيجة بسيطة أطلق على الجرم اسم مخالفة. وطبقاً لذلك؛ فالجنايات اشد الجرائم خطورةً وجسامةً،

¹ - مصطفى محمود محمود، شرح قانون العقوبات القسم العام، الطبعة العاشرة 1983، ص (35 - 36) القاهرة- مصر، دار النهضة العربية.

² - بسيسو سعدي، مبادئ قانون العقوبات، الطبعة الأولى عام 1964، ص (37-38)، مديرية المطبوعات والكتب الجامعية بجامعة حلب.

³ - حومد عبد الوهاب، المفصل في شرح قانون العقوبات - القسم العام، لعام 1990، ص 365، المطبعة الجديدة دمشق-سوريا.

والمخالفات أبسطها أثراً وأقلها خطراً، والجنح تأتي وسطاً بين الجنایات والمخالفات من حيث الجسامة والخطر¹.

وإن معيار تصنيف الجرائم في القانون الاردني إلى جنایات وجنح ومخالفات هو: "العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات"؛ فالجريمة تكون جنایة إذا كانت عقوبة الجريمة جنائية، وتكون الجريمة جنحة إذا كانت عقوبة الجريمة جنحية. وتكون مخالفة إذا كانت عقوبة الجريمة تكديرية².

وقد أقر المشرع الاردني هذا المعيار في الفصل الاول من الباب الثاني في الاحكام الجزائية في المادة (14) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، وعلى اعتبار أن العقوبات (الجنائية والجنحية والتكديرية) هي المعيار المطبق لتصنيف الجرائم إلى جنایات وجنح ومخالفات، وهذه العقوبات بصورة عامة هي: العقوبات الجنائية وتشمل :-

الاعدام، والاشغال الشاقة المؤبدة، والاعتقال المؤبد، والاشغال الشاقة المؤقتة، والاعتقال المؤقت.

اما العقوبات الجنحية فهي :-

الحبس، والغرامة، والربط بكفالة. في حين العقوبة التكديرية تشمل الحبس التكديري، والغرامة³

¹ - بسيسو سعدي ، مبادئ قانون العقوبات , ص 239، المرجع السابق.

² - المادة (55) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960.

³ - المواد (14-27) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960، ولمزيد من التفصيل. راجع : حومد عبد الوهاب ، المفصل في شرح قانون العقوبات، المرجع السابق. و بسيسو سعدي ، مبادئ قانون العقوبات ، المرجع السابق، وحسني محمود نجيب، شرح قانون العقوبات- القسم العام، الطبعة الرابعة، لسنة 1977، القاهرة-مصر دار النهضة العربية، و مصطفى محمود محمود، شرح قانون العقوبات- القسم العام، لسنة 1983، القاهرة-مصر دار النهضة العربية، و المجالي نظام توفيق، شرح قانون العقوبات- القسم العام- دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية، لعام 2005، عمان-الاردن دار الثقافة للنشر والتوزيع. , والحلي محمد عياد، شرح قانون العقوبات- القسم العام- لعام 2006 عمان-الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

وبالتالي فإذا ارتكب الموظف اي فعل من الافعال التي تشكل جنائية، وتم القبض عليه خارج نطاق الوظيفة وجرت ملاحقته من قبل المدعي العام حتى - وان تم ايقافه احتياطيا بالسجن على ذمة القضية، ام لا -، فلا تكف يده عن العمل في هذه الحالة، لان المشرع الاردني لا يأخذ بحالة كف اليد عن العمل بقوة القانون، الا اذا انتهت اجراءات التحقيق الجنائي فيها، وصدر بحق الموظف مرتكب الجريمة قرار الاتهام، وتمت احواله من المدعي العام الى المحكمة المختصة، ففي هذه الحالة تكف يده عن العمل، وتصرف له النسب المحدده وفق احكام الفقرة ب من المادة 149 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007. ولا يجوز قبول استقالته، أو إحالته على التقاعد، أو الاستدياع قبل صدور القرار النهائي مكتسبا الدرجة القطعية في الدعوى القضائية المقامة عليه.

ج- ان يشكل الفعل الذي يرتكبه الموظف جنحة مخلة بالشرف وان تتم إحالته من المدعي العام إلى المحكمة.

عند ارتكاب الموظف لاي فعل من الافعال، سواء سلبيا كان ام ايجابيا وهذا الفعل من ضمن تلك الافعال المحظورة قانونا، ويشكل جنحة من الجح المخلة بالشرف وارتكبا خارج نطاق الوظيفة وفي مجرى حياته الخاصة، وتم القبض عليه سواء اكان ذلك في حالة التلبس أو غيرها وجرت ملاحقته من قبل المدعي العام، وسواء تم ايقافه احتياطيا بالسجن على ذمة القضية، ام لا، وان علمت دائرته بذلك، فلا تكف يده عن العمل في هذه الحالة.

الا اذا انتهت اجراءات التحقيق الجنائي فيها، وصدر بحق الموظف مرتكب الجنحة قرار الظن،¹ وتمت احواله من المدعي العام الى المحكمة المختصة،² وعلة ذلك ان سوء سلوك الموظف خارج نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بمقتضياتها وما تستلزمه من الثقة والاعتبار؛ ولان الأخلاق الفاضلة والشرف وحسن السيرة كل لا يتجزأ³.

¹ - انظر المادة (4) اصول المحاكمات الجزائية الاردني، رقم 9 لسنة 1961، التي تنص على ما يلي:-

"كل شخص تقام عليه دعوى الحق العام بجنحة يسمى ظنياً".

² - المادة 149/ب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - قرار الديوان الخاص لتفسير القوانين رقم 23 لسنة 1969، سابق الاشارة.

وسبق شرح موضوع الجرح المخلة بالشرف والجرح المخلة بالواجبات الوظيفية في المطلب الاول من المبحث الثاني في الفصل الاول تحت عنوان كف اليد بحكم القانون. ويبقى القول هنا بانه:- في حال ارتكاب الموظف العام جنحة مخلة بالشرف لا علاقة لها بالوظيفة أو بسببها، وفي حال علمت الإدارة بأن موظفها قد ارتكب تلك الجنحة خارج نطاق الوظيفة، وفي مجرى حياته الخاصة، فلا يصار إلى كف يده عن العمل الا اذا انتهت اجراءات التحقيق الجنائية بقرار صادر عن النيابة العامة يتضمن الظن علياً بتلك الجنحة وتمت إحالته الى المحكمة المختصة، ففي هذه الحالة، يتوجب على جهة الادارة المختصة كف يده عن العمل وفق احكام الفقرة (ب) من المادة 149 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، وصرف له النسب المحدده قانونا من راتبه وعلاواته. كما لا يجوز قبول استقالته، أو إحالته على التقاعد، أو الاستيداع حتى صدور القرار النهائي مكتسبا الدرجة القطعية في الدعوى القضائية المقامة عليه، ليصار على ضوئه الى إعادته لعمله أو لا، ففي حال الحكم عليه بعقوبة لا تجيز عزله من الخدمة، يتم السير بإجراءات التأديب ضده، حتى ولو كان الحكم صادرا بالبراءة، فلا يحول ذلك دون اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه باعتبار ان المخالفات التأديبية تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية والتي قوامها مخالفة الشخص لواجباته الوظيفية او مهنته ومقتضياتها وكرامته، بينما التهم الجزائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجزائية او تأمر به ويبقى هذا الاستقلال قائماً حتى لو كان ثمة ارتباط بين التهمتين التأديبية والجزائية¹.

المبحث الثاني

الآثار القانونية لكف اليد

إذا أتهم الموظف بارتكابه اي من المخالفات الادارية او الجرائم الجزائية؛ يكون عرضة لاتخاذ بعض الاجراءات الاحترافية بحقه التي من شأنها تقيد بعض حقوقه المستمدة من مركزه القانوني، حتى الانتهاء من الاجراءات التأديبية او القضائية في الشكوى او الدعوى المقامة ضده.

¹ - عدل عليا 1965/61، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1965، ع8، ص 1422.

وتلجأ جهة الادارة المختصة في مواجهة الموظف المتهم، الى قرار كف يده عن العمل متى توفرت مسوغات اتخاذه، وقرار الكف لا يعني انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والوظيفة؛ اذ يبقى محتفظا بصلته بها وغاية ما في الامر هو تمهيد السبيل لاستكمال اجراءات التحقيق في جو يخلو من تأثيراته على مجريات سير التحقيق، مما يقضي بابعاده عن مكان عمله الذي ارتكب فيه المخالفة، وحرمانه من جزء من راتبه، وهذا أول الآثار التي تترتب على قرار كف اليد، كما يتم وقف ترفيعه ومنعه من السفر.

لما تقدم قسم هذا المبحث الى مطلبين، يناقش الأول منهما الإبعاد عن الوظيفة وصراف جزء من الراتب، ويتحدث الثاني عن وقف الترفيع.

المطلب الاول

الإبعاد عن الوظيفة و صراف جزء من الراتب

بالنسبة لابعاد الموظف المكفوفة يده عن العمل فقد سبق شرحه، اللهم الا فيما يتعلق بالتنكير، أن مجرد صدور قرار بكف يد الموظف -المتهم- عن العمل، يمنع تلقائيا عن متابعة مهام وظيفته من تاريخ صدوره، وترفع يده عن أداء أعمال الوظيفة مؤقتا، فلا يتولى خلالها سلطة ولا يباشر لوظيفته عملا، وهذا المنع هو غاية قرار كف اليد؛ اذ لا يجوز له مباشرة أي عمل

من أعمالها في أثناء فترة كف اليد، كما أن التصرفات التي تصدر عنه تُعد منعدمة لصدورها عن شخص غير مختص.¹

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز لجهة الإدارة المختصة أن تكف يد الموظف عن متابعة بعض أعباء وظيفته فقط، وليس كل مهام الوظيفة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وبهذا يكون كف اليد بمثابة منع جزئي للموظف عن العمل.²

وإبعاد الموظف المكفوف يده عن العمل لا يعني انقطاع صلته بالوظيفة؛ إذ أنه يتقاضى في أثناء فترة كف اليد 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 كف يده عن العمل، والالتزام بعدم العمل في أثناء فترة الكف لدى الغير سواء بأجر أو بدون.³

وهذه الالتزامات لا ترتبط بممارسة الموظف لوظيفته؛ إلا أنها التزامات وجب عليه المحافظة عليها سواء قبل كف اليد أو خلالها أو بعدها، فإذا أخل بأي منها يكون عرضة لمسائلة تأديبية عن مخالفة جديدة ودون الإخلال بقاعدة عدم تعدد الجزاء التأديبي عن الفعل الواحد.⁴

أما الالتزامات المتعلقة بإداء العمل اليومي؛ كالحضور، والقيام بمهام الوظيفة من أعمال، فهذه تسقط في أثناء فترة سريان قرار كف اليد، ولا يجوز أن يسأل عنها الموظف المكفوف يده عن العمل، إذ قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأنه: - "...إذا كانت يد المستدعي مكفوفة عن العمل... ولا يستطيع الالتحاق بعمله إلا بعد زوال آثار إيقافه عن عمله بقرار من المرجع المختص، ولم يرد في البيانات ما يثبت ذلك، وبما أن تخلف المستدعي عن الالتحاق بعمله يرتكز إلى قرار كف اليد والذي ما يزال ساري المفعول؛ فإن مؤاخذته لعدم حصوله على إجازة قانونية، أو إذن، أو تقديم عذر مشروع لا تستند إلى أساس قانوني

¹ - العجارمة نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ص 256، المرجع السابق.

² - بركات عمرو فؤاد، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، ص 79، المرجع السابق.

³ - شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ص 578، المرجع السابق. وخليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص 219، المرجع السابق.

⁴ - بركات عمرو فؤاد، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، ص 219، المرجع السابق، وكذلك المادة (140) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

سليم، ولا يطبق عليه نص المادة (63/أ) من نظام الموظفين في الجامعة الاردنية... لانه لم يتغيب عن مركز عمله الا تنفيذا لقرار كف يده عن العمل...¹.

ويبقى الموظف المكفوف يده عن العمل بعيدا عن وظيفته، وممنوعا عليه متابعة اي عمل من أعمالها، انتظارا لحين الانتهاء من كل الاجراءات التأديبية أو القضائية في الدعوى أو الشكوى المقامة ضده، بقرار نهائي مكتسب الدرجة القطعية.

ويترتب على قرار كف يد الموظف عن العمل فور صدوره آثار مالمية، تتمثل في صرف جزء من مجموع راتبه وعلاواته، من تاريخ إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي، أو المدعي العام، أو المحكمة، او من تاريخ إحالته من المدعي العام إلى المحكمة²، ويفقد المكفوف يده عن العمل الاستفادة من كل الامتيازات المالية الملحقة بالراتب كالحوافز وبدل العمل الإضافي وبدل التنقلات... وغيرها.

وكمبدأ عام، يترتب على قرار كف يد الموظف عن العمل، وقف راتبه وعلاواته كله³؛ وقد أخذ المشرع الاردني في نظام الموظفين في الجامعة الاردنية رقم 52 لسنة 2003 بهذا المبدأ؛ اذ منح رئيس الجامعة سلطة تقديرية واسعة، تخوله حرمان الموظف المكفوف يده عن العمل من راتبه وعلاواته كله او جزء منه بقوله :- "...اذا احيل الموظف الى التحقيق ... فللرئيس الحق في كف يد هذا الموظف عن العمل ... وان يوقف راتبه وعلاواته كليا او جزئيا..."⁴. كما اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية في بداية الأمر إلى الاخذ بهذا المبدأ، فقضت في احد احكامها بأن :- "...الأصل هو الحرمان من الراتب عن مدة الوقف، والاستثناء هو جواز صرفه كله، أو بعضه حسبما يقدره مجلس التأديب أو الرئيس المختص، إن لم يكن ثمة محاكمة تأديبية، وذلك في كل حالة بحسب ظروفها..."⁵

¹ - عدل عليا، 1998/414، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1999، ع5، ص 619.

² - المادة 149/أ نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الاداري، ص578، المرجع السابق.

⁴ - المادة 61 نظام الموظفين في الجامعة الاردنية رقم 52 لسنة 2003.

⁵ - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 2/193 ق، جلسة 1965/6/9، الموسوعة الادارية الحديثة، ج 9 ص 122، والطعن رقم 5/532 ق، جلسة 1960/10/26 وكذلك الطعن رقم 65/1170 ق، جلسة 1965/6/20.

وعلة ذلك ان الراتب هو مقابل أداء العمل، والمكفوفة يده لا يؤدي عملاً يستحق عليه أجراً، وعلى الرغم من ذلك ولأن الموظف قد مُنِع من أداء عمله الوظيفي جبراً، ورغبة من المشرع في كفالة حد أدنى من المعيشة للموظف المتهم الذي لم تتقرر إدانته بعد، فقد منحه المشرع بحكم النص حق تقاضي جزء من الراتب في اثناء فترة كف اليد وجوبياً.

أما صرف باقي الراتب الموقوف؛ فهو حق للموظف مقرر له بحكم القانون ايضاً، دون تدخل من سلطه الإدارة أو المحكمة فيه؛ -لاعتبارات إنسانيه- فيكون معلقاً انتظاراً لما ستسفر عنه الإجراءات التأديبية أو القضائية في الشكوى أو الدعوى المقامة ضده.

والراتب أو الأجر، يُعد المقابل المادي الذي يحصل عليه الموظف مقابل انقطاعه لخدمه الإدارة¹. كما ان الراتب احد عناصر العلاقة التنظيمية التي تربط الموظفين بالدولة، ويعتبر من قبيل النظام العام؛ إذ يتم تحديده وفقاً للنظام²، وللدولة سلطة زيادة الراتب، أو تخفيضه إذا كان لذلك ما يبرره، دون ان يكون للموظفين الاحتجاج بالحقوق المكتسبة، او التمسك بسلم الرواتب السابق، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: - "... ان علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل احكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف، اجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في اي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون ان يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي اليه، او التحدي بالتنظيم القديم، ما دام لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً؛ وذلك لان هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة ان الموظف يجب ان يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات..."³.

¹ - الطماوي سليمان، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، ص649، المرجع السابق.

² - لمزيد من التفصيل انظر: ارسلان انور احمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، لعام 1983 القاهرة - مصر، ص(166-169)، مكتبة النهضة العربية. وكذلك الطماوي سليمان، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، ص (625-630)، المرجع السابق. وكنعان نواف، القانون الاداري، ص (111-114)، المرجع السابق

³ - عدل عليا 1999/366، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لعام 2000، ع5، ص 770، كذلك القرار 1986/12، لعام 1987، المرجع نفسه.

وقد اتفقت معظم التشريعات المنظمة للوظيفة العامة على انه، يترتب على قرار كف اليد عن العمل وقف جزء من الراتب ابتداءً من تاريخ صدوره، ويرى جانب من الفقه بان هذا الأثر منتقد¹، لتعارضه مع طبيعة قرار كف اليد الذي لا يعتبر عقوبة تأديبيه؛ وإنما مجرد إجراء احترازي لا يستدعي إيقاف اي جزء من الراتب بناء عليه.

وبالنظر للغاية من كف اليد المتمثلة بإبعاد الموظف مؤقتاً عن متابعة أعمال وظيفته لمصلحه التحقيق التي تقتضي ان يجري في جو خال من مؤثراته، وبيعدا عن سلطاته، او لأن في اتهامه ما يدعو الى الاحتياط من اجل العمل الموكول إليه وكف يده عنه، او لان في اتهامه ما يمس الشرف والاعتبار، مما يؤثر على سمعة الدائرة وحسن سير العمل فيها، وهذا يستوجب إبعاده عنه، وبالتالي لا يوجد ما يبرر حرمان الموظف المكفوفة يده عن العمل من أي جزء من راتبه.

ويكفي إبعاده عن مباشرة أعمال وظيفته دون حرمانه من أي جزء من راتبه الذي يعتاش منه في حياته، اذ هذا الابعاد سيلحق الضرر به وبدويه الذين ليس لهم ذنب فيما اقترفه ويكفي الضرر الذي قد يلحق به من الامتيازات الثانوية الملحقة بالراتب كالحوافز والمكافآت والبدلات ... وغيرها، باعتباره لا يؤدي عملاً اضافه للضرر الادبي المتولد عن قرار الكف، فلا يزول أثره من التهمة المنسوبة إليه حتى وان صدر الحكم بالبراءة .

كما ان النص المقرر لوقف صرف جزء من الراتب والعلاوات كأثر لقرار كف اليد عن العمل، لم يعطي جهة الإدارة المختصة سلطه تقديرية في تقرير صرف كامل الراتب للمكفوفة يده عن العمل إذا رأت في ضوء مجريات التحقيق ونوع الاتهام ان الأمر لا يستدعي الحرمان من أي جزء من الراتب والعلاوات طيلة فترة الكف، إذ ألزمها المشرع بإيقاف جزء من الراتب والعلاوات في كل الأحوال، وكأنه افترض افتراضاً غير قابل لإثبات العكس أن كف اليد عن العمل تعني أن المكفوفة يده مدان، في حين أن وقف صرف أي جزء من الراتب والعلاوات قد يكون اشد إيلاماً من العقوبة التي قد تسفر عنها نتيجة التحقيق الذي لأجله كفت يده عن العمل.

¹ - خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص (219)-

ويلاحظ أن المشرع الاردني قد منح سلطة تقديرية واسعة للمجلس القضائي، تخوله كف يد القاضي -المتهم- عن مباشرة اعمال وظيفته، ووقف صرف ما لا يزيد عن نصف راتبه وعلاواته، وله ان يعيد النظر في كل وقت بقرار كف اليد او وقف صرف الراتب، وهذا يعني امكانية صرف راتبه كاملا في اثناء فترة الكف¹.

ويرى هذا الجانب من الفقه ضرورة تعديل تشريعي لا يربط بين قرار كف اليد وبين ما يحصل عليه الموظف المكفوفه يده عن العمل من راتب وعلاوات، الذي يستحقه كاملا في اثناء فترة الكف؛ وذلك حتى لا يحيد قرار كف اليد عن هدفه ولا يتناقض مع طبيعته، كونه إجراء احتياطي لا عقوبة².

ففي مصر ونظراً لأهمية الراتب بالنسبة للموظف، فقد ألزم المشرع هناك جهة الإدارة بضرورة عرض أمر صرف باقي الراتب الموقوف على المحكمة التأديبية المختصة فوراً وخلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار كف اليد، لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من الراتب خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها³.

فإذا لم يُعرض الأمر عليها خلال المدة أعلاه، أو لم تصدر المحكمة قرارها خلال المهلة المحدد لها قانوناً، وجب صرف الراتب والعلاوات للمكفوفه يده عن العمل كاملاً، مع عدم المساس بقرار كف اليد ذاته، اذ يبقى قائماً مراعاة لظروف الموظف المتهم، وانه برئ إلى أن تثبت إدانته⁴.

كما يستحق المكفوفه يده عن العمل راتبه وعلاواته كاملة، إذا انتهت مدة الكف قبل انتهاء المهلة المحددة للمحكمة التأديبية للنظر في أمر صرف نصف الراتب الموقوف⁵، باعتبار أن القانون المصري ينص على مدة محددة لقرار كف اليد.

¹ - المادة 30 من قانون استقلال القضاء الاردني وتعديلاته رقم 15 لسنة 2001.

² - خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص 221، المرجع السابق.

³ - المادة 83 قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

⁴ - الحلو ماجد راغب، القانون الاداري، ص300، المرجع السابق. وكذلك المادة 83 قانون العاملين المدنيين المصري سابق الإشارة.

⁵ - المادة 83 قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

أما المشرع الأردني فقد نص في المادة 149/ب من نظام الخدمة المدنية الحالي على انه:-
 "... يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه
 وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى
 ما نسبته (25%) من مجموع راتبه وعلاواته..."¹.

ومن واقع هذا النص يتضح ما يلي:-

- 1- افتراض بقاء الموظف المكفوفة يده عن العمل بعيدا عنه لمدة ستة أشهر او أكثر.
- 2- صرف 50% من راتبه وعلاواته اذا كانت مدة الكف اقل من ستة أشهر .
- 3- صرف 25% من الراتب والعلاوات في حال تجاوزت مدة الكف عن ستة أشهر.

وهذا النص منتقداً لافتراض أن مدة كف اليد ستطول، في حين أن اغلب التشريعات قد
 افترضت العكس؛ بدليل النص على مدة الكف، والحث على متابعة سرعة إجراءات التقاضي،
 والتحقيق لانتهاء فترة الكف بأسرع وقت، لما لها من أثار سلبية على الموظف والدائرة، بخلاف
 المشرع الأردني الذي لم يأخذ بالمدة لهذا الاجراء.

كما أن اغلب التشريعات تذهب إلى صرف نصف الراتب والعلاوات للموظف المكفوفة يده
 عن العمل منذ صدور قرار الكف محدد المدة وفي أثناء فترة سريانه، ولاستمرار اثر وقف
 باقي الراتب تلزم جهة الإدارة بسرعة عرض الأمر على المحكمة المختصة خلال مدة معينة،
 وإلا ترتب على هذا التراخي نتيجة بالغة الأهمية، وهي وجوب صرف الراتب والعلاوات
 كاملة، وان نسبة الـ25% من مجموع الراتب والعلاوات التي تصرف للمكفوفة يده عن
 العمل بعد مرور الأشهر الستة الاولى على قرار كف اليد تعد نسبة ضئيلة لا تسمح له
 بمواجهه تكاليف الحياة الصعبة، وهذا سيؤدي إلى ان يقوم الموظف المكفوفة يده عن العمل
 بالبحث عن مورد رزق اخر، او العمل لدى الغير ويعد ذلك مخالفة مسلكية أخرى سيدفع
 الموظف لارتكابها.

لذا حبذا لو ان المشرع الأردني يسلك مسلك التشريعات الأخرى في ضمان الحد الأدنى من
 الراتب الذي يتقاضاه المكفوفة يده عن العمل، وذلك بتحديد مدة لقرار الكف، ومنح جهة

¹ - المادة 149/ب من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

الإدارة سلطة تسمح لها في كل وقت بإعادة النظر بقرار كف اليد أو صرف باقي الراتب، أو بإعادة الموظف المكفوفه يده للعمل في مكان آخر غير مكان ارتكاب المخالفة.

ولقد أورد المشرع الأردني نصاً خاصاً في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة تقيد حرية الموظف المكفوفه يده عن العمل، وذلك بمنعه من مغادره المملكة؛ أي منعه من السفر خارجها، إذا اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق أو كليهما ذلك، وأعطى المشرع سلطه جوازيه لرئيس المجلس التأديبي تخوله الطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من مغادره المملكة إلى حين انتهاء الدعوى المقامة عليه وصدور القرار النهائي فيها¹.

كما أجاز المشرع الاردني لهيئة مكافحة الفساد، والنيابة العامة او المحكمة بعد احالة القضية اليها سلطة تخولهم منع الموظف المكفوفه يده عن العمل من السفر، ويجوز منع اصول الموظف وفروعه وزوجه اذا كان الموظف مرتكباً لجريمة إقتصادية من السفر لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر وتمديدها بقرار من المحكمة لمدة ثلاثة اشهر قابلة للتجديد اذا استدعت الضرورة ذلك².

المطلب الثاني

وقف الترفيع

المقصود بالترفيع أو الترقيه هو: - كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه أو تمييزه عن أقرانه؛ وذلك بنقله الى وظيفة شاغرة في الملاك أعلى

¹ - المادة 150 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - المادة 7/ب قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم 62 لسنة 2006. وكذلك المادة 9 من قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم 11 لسنة 1993.

من وظيفته الحالية في السلطة والمسئولية والراتب، بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترفيع اليها¹.

ونظرا للدور الايجابي الذي ينهض به الترفيع في حياة الموظف الوظيفية من الناحيتين المعنوية والمادية، وما يحظى به من تميز عن زملائه، ينعكس بالايجاب على تشجيعهم للتنافس الشريف، لحثهم على بذل مزيد من الجهد والابداع للفوز بأعلى مدارج السلم الاداري، وما يترتب عليه الترفيع من أثر ايجابي على العمل الاداري ايضا، يدفع مختلف الدول على اختيار نظام ترفيع، يضمن الاستقرار والطمأنينة للموظفين، ويساعد على تحقيق الفاعلية للنشاط الاداري ضمنا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

كما ان الترفيع ليس حقا للموظف يجوز له مطالبة الجهة الادارية به على سبيل الجزم والالزام؛ وإنما هو حق للجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام، ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق، أو إذا أساءت استعماله وتقتصر ولاية المحكمة على البحث في مشروعية او عدم مشروعية قرار الترفيع، وليس للقضاء أن يحل محل الاداره في اصدار قرار الترفيع؛ لأن هذا كله من شأن جهة الإدارة، وهذا ما استقرت عليه احكام محكمة العدل العليا الاردنية²، اذ يعد قرار الترفيع من القرارات الادارية التي يجوز الطعن بعدم مشروعيته بدعوى الالغاء³.

ويعتبر الترفيع بمثابة شهادة واعتراف صادره عن جهة الادارة المختصة، بالكفاءة والثقة والنزاهة للموظف الذي تنطبق عليه شروطه، وهذا يتعارض مع ترفيع موظف كفت يده عن العمل، ومنع من متابعة أعمال وظيفته لتحقيق يجري معه، هو فيه محل شك. والتحقق بحد ذاته مع الموظف المتهم لا يترتب عليه وقف ترفيعه الا اذا كفت يده عن العمل، والقول بغير

¹ - جعفر محمد أنس قاسم ، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الادارة، 1973، ص (26-28)،

القاهرة-مصر، دار النهضة العربية. وكذلك المواد (77-82) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - عدل عليا، 2000/217، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 2001، ع (5)، ص 770، وكذلك القرار 1998/527، لسنة 1998، ع 1، ص 91، المرجع نفسه.

³ - المادة 2/1/9 من قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم 12 لسنة 1992.

ذلك من شأنه أن يسوي في مركز الموظف الذي يجري معه تحقيق دون كف يده، مع مركز الموظف المكفوفة يده عن العمل اثناء التحقيق¹.

وبالتالي يترتب على قرار الكف وقف ترفيع المكفوفة يده مؤقتاً ، وان كان يستحق الترفيع، فلا ينظر في ترفيعه في اثناء فترة الكف؛ على ان تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها او لا، بعد انقضاء سبب الكف بصدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الدرجة القطعية، وبخلاف ذلك لا ينظر في ترفيعه؛ لان تأخير الترفيع أثرا لكف اليد إجراء واقعي خاصة وان كف اليد أمر بيد السلطات العليا التي هي قادرة على إدراك مدى خطورة الخطأ أو الجريمة على مصلحة الوظيفة والمرفق الذي يعمل فيه الموظف، وهو إجراء منطقي؛ لان تأخير الترفيع يُعد إجراءً وقائياً مؤقتاً ينسجم مع معاني التجريم والثقة التي يحملها الترفيع، اذ لا يجوز ان يستفيد منه من تدور حوله الشكوك والشبهات².

وقد حرصت معظم التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في مختلف الدول على معالجة أثر كف اليد على الترفيع أو الترقية للمكفوفة يده عن العمل³.

ففي مصر نص المشرع في المادة (87) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على أنه :- " لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة...".

ويتبين من خلال النص أعلاه بان المشرع المصري أورد ثلاثة أسباب قدر أنه لا يستقيم معها ترفيع الموظف؛ فالترفيع أو الترقية تحمل في طياتها معنى التكريم والثقة، ولا يتفق مع هذا المعنى احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو كف يده عن العمل؛ لان هذه الاسباب الثلاثة تلقي بظلال من الريبة والشك على سمعة الموظف ومقدرته، لذا فإن المشرع

¹ - النجار زكي محمد، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، ص (124-125)، المرجع السابق.

² - العتوم، منصور ابراهيم المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، لسنة 1984، ص 284، عمان- الاردن مطبعة الشرق ومكتبتها.

³ - المادة (87) قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978، ويقابلها المادة (68) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 35 لسنة 200، وكذلك المادة (91) من قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976، والمادة (82) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

اتخذ اجراء احترازيا بحجب الترفيع عن الموظف مع مواجهة احتمال براءته مما نسب اليه، فوقف الترفيع ليس عقوبة تأديبية؛ بل اجراء وقائي مؤقت يبقى معلقا لحين البت جنائيا أو تأديبيا بقرار مكتسب الدرجة القطعية في الشكوى او الدعوى المقامة بحق المكفوفة يده عن العمل¹.

وبالتالي لايجوز الترفيع في أثناء فترة كف اليد، ولكن تحجز للمكفوفة يده عن العمل الوظيفة أو الدرجة اذا كان له أصلا حق في الترفيع اليها لمدة سنة، فإذا ثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب ترقيته واحتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي تم فيه ترقيته حكما وليس من تاريخ كف يده عن العمل².

ولكن اذا رُفِع الموظف المكفوفة يده عن العمل خطأ مخالفا لنص القانون، فإن الترفيع يكون معيبا، ولكنه لا يعتبر قرارا منعما ويجوز الطعن فيه خلال المدة القانونية، ويتحصن قرار الترفيع بفوات ميعاد الطعن³.

اما المشرع الاردني فقد تناول اثر كف اليد على الترفيع في المادة 82 من نظام الخدمة المدنية الحالي رقم 30 لسنة 2007 على انه :- " إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي

¹ - الطماوي سليمان، القضاء الاداري، قضاء التأديب، ص282، المرجع السابق. وشاهين مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية، ص307، المرجع السابق. وكذلك عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم ضمانات العاملين في الخدمة أثناء التأديب، لعام 1997، ص 77، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، عدد 3، رقم 163،

² - حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، ص (167-168)، المرجع السابق. وكذلك الملط محمد جودة، المسؤولية التأديبية للموظف العام، لعام 1967، ص 380، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،

³ - حسن عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، ص168، المرجع السابق. ولمزيد من التفصيل انظر: بطيخ رمضان محمد، القضاء الاداري، لعام 1994، ص (664-668)، القاهرة-مصر. دار النهضة العربية. والنجار عادل عبد الفتاح محمد، النظام القانوني لوقف الموظف احتياطيا، ص (204-208)، المرجع السابق. وكذلك صالح محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، لعام 2000، لاسكندرية -مصر، ص (500-503)، منشأة المعارف.

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".

ويتضح من خلال النص أعلاه بأن المشرع الاردني لم ينص صراحة على أن كف اليد عن العمل يترتب عليه اثر بالنسبة للترفيع، ولكنة نص على هذا الاثر إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي، وبالرجوع الى نص المادة 149 من النظام ذاته يتبين انها ترتب على إحالة الموظف من خلال دائرته إلى المجلس التأديبي، أو الى المدعي العام، أو الى المحكمة، أو إحالته من خلال المدعي العام إلى المحكمة، كف يده عن العمل وبالتالي يترتب على الاخير اثر وقف الترفيع؛ فلا ينظر في ترفيع المكفوفة يده إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الدرجة القطعية¹.

أما بخلاف هاتين الحالتين فلايصار الى كف يد الموظف عن العمل, حتى ولو ادين بارتكاب غير الجنايات والجنح الوارد ذكرها في المادة 149 من النظام أعلاه, إذ إن العديد من تلك الجنح التي لا ترتب أثرا على وضع مرتكبها الوظيفي فلم يرتب المشرع عليها أثرا أخطر من الادانه فيها، ولترتيب اثر وقف الترفيع بالنسبة للموظف يجب أن يكون متهما بارتكاب اي من الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 149 من نظام الخدمة المدنية اعلاه, وان تتم حالته من دائرته للقضاء او احالته من المدعي العام الى المحكمة المختصة.

¹ - الترفيع الوجوبي يعني:- أن يُرَقع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية:-
أ. أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته.
ب. أن يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (20) ساعة تدريبية وفقاً للمسار التدريبي المعتمد للموظفين باستثناء الترفيع من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة فيشترط أن يكون الموظف قد شارك في برامج تدريبية لا تقل مدتها عن (100) ساعة تدريبية. انظر: المواد (78، 82، 149) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

الفصل الرابع

العلاقة بين كف اليد وانهاء الخدمة لأسباب أخرى

المبحث الاول إختلاف كف اليد عن الانظمة المشابهة

المطلب الاول كف اليد وعدم قبول الاستقالة

من النتائج المترتبة على كف يد الموظف عن العمل وفق أحكام المادة 149/ب من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 :- عدم قبول استقالته، أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه.

ويستفاد من نص المادة أعلاه، أن المشرع الاردني وضع قواعد أمره يجب التقيد بها وتطبيقها في الحالات التي يكون فيها الموظف بمواجهة دعوى قضائية أو تأديبية، وان سلطة الادارة بتطبيقها للقواعد الأمرة هي سلطة مقيدة تتعدم فيها السلطة التقديرية؛ فلا يكون ثمة قرارات ادارية منشئة لمركز قانوني، وانما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للقواعد المستمدة من القانون مباشرة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من احكامها¹.

والقواعد الأمرة التي وضعها المشرع الاردني في مواجهة المكفوفة يده عن العمل هي :-
عدم جواز قبول طلب الاستقالة، أو الإحالة على التقاعد، أو الإحالة على الاستيداع، سواء كان

¹-عدل عليا 1994/34, مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1995، ع (4)، ص 768، وكذلك القرار 1998/98، لسنة 1998، ع (1)، ص 85، المرجع نفسه.

الطلب مقدماً من الموظف المكفوفة يده عن العمل، أو دون طلبه، بقرار صادر عن جهة الادارة المختصة بإحالة على الاستيداع أو التقاعد بارارتها المنفرده، ويبقى الطلب معلقاً لحين صدور القرار النهائي القطعي جزائياً أو تأديبياً، وتعتبر هذه الحالات الثلاثة من ضمن حالات انتهاء الخدمة¹.

أما الاستقالة فيقصد بها :- حق الموظف للتعبير عن رغبته في ترك عمله بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية - وبما أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية، وأمر تنظيم أحكام الاستقالة يتطلبه مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد - فلا يمكنه أن ينهي علاقته الوظيفية بارادته المنفرده، وانما له الحق فقط في أن يبدي رغبته بترك الخدمة بموجب طلب يقدم لجهة الادارة المختصة مع استمراره بعمله، انتظاراً للرد، ويبقى للادارة سلطة تقديرية بقبولها، أو رفضها، أو ارجاء قبولها بسبب اجراءات التأديب، ولا ينظر في طلبه الا بعد صدور القرار النهائي مكتسباً الدرجة القطعية بالدعوى أو الشكوى المقدمة ضده².

والاستقالة بالمعنى القانوني وفق ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا الاردنية هي:- التي يكون الغرض منها التخلي عن الخدمة قبل انتهاء مدتها³.

ويشترط في الاستقالة الرضا والاختيار؛ فاذا لم يكن الموظف مختاراً في استقالته او في انقطاعه عن وظيفته وقبلت استقالته، فيعتبر ذلك من قبيل الفصل غير المشروع. كما يجب ان تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف بمحض ارادته خطية وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب، وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تعتبر مرفوضة. وعلى الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته لحين استلامه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته⁴.

¹ - المادتين (166 و175) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - الطماوي سليمان، مبادئ القانون الاداري، ص765، المرجع السابق.

³ - عدل عليا، 1977/117، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1977، ع (3)، ص 245، وكذلك 1978/115، لسنة 1979 ع (2)، ص 695، المرجع نفسه.

⁴ - المادتين (166 و167) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

المطلب الثاني

كف اليد والاحالة على التقاعد أو الاستيداع

أجاز المشرع الاردني للموظف التقدم بطلب خطي لإحالة نفسه على الاستيداع عند استكمال شروطه، الا انه لا يتقاضى أي رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع، وهذا الطلب ايضا اذا كان مقدما من الموظف المكفوفة يده عن العمل لا ينظر فيه ولا يجوز لجهة الادارة احواله على الاستيداع بارادتها دون طلبه، الا بعد صدور الحكم جزائيا أو تأديبيا في الدعوى أو الشكوى المقدمة ضده بقرار نهائي مكتسبا الدرجة القطعية.

ولا يجوز إشغال وظيفة الموظف المحال على الاستيداع والتي تُعد حاله وسط بين الخدمة الكاملة وبين تركها؛ فالعلاقة بين الموظف والادارة تظل قائمة في الاستيداع لفترة من الوقت سواء كانت الاحالة اليه بناء على طلب الموظف أو بقرار صادر عن جهة الادارة بارادتها المنفرده دون طلبه¹.

ولكن اذا تقدم الموظف المكفوفة يده عن العمل باستدعاء الى جهة الادارة المختصة يطلب فيه قبول استقالته قبل كف اليد وقبلت بعد صدور القرار النهائي في الدعوى التأديبية المقامة ضده فذلك لا يخالف احكام المادة اعلاه، وهذا ما ايده محكمة العدل العليا الاردنية في حكمها الصادر بتاريخ 2001/3/25 اذ قالت :- "... بما ان المستدعي ضده احوال المستدعي الى المجلس التأديبي بتاريخ 4 / 6 / 2000 وتقدم المستدعي باستدعاء الى المستدعي ضده يطلب فيه قبول استقالته اعتبارا من تاريخ 2 / 6 / 2000 وكان المستفاد من نص المادة (139) من نظام الخدمة المدنية انه لا يجوز قبول استقالة الموظف قبل صدور القرار النهائي في الدعوى التأديبية، وكان الثابت ان القرار النهائي في الدعوى التأديبية قد صدر بتاريخ 22 / 8 / 2000

¹ - المادة 175 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007، وكذلك المادة 27 من النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 2008. ولمزيد من التفصيل انظر: الطماوي سليمان، مبادئ القانون الاداري، ص (743-750)، المرجع السابق.

فان قرار قبول استقالة المستدعي بتاريخ 1/ 10 / 2000 على ان تكون سارية من تاريخ 26/ 9 / 2000 لا يخالف القانون...¹.

وفي مصر فقد أجاز المشرع للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته على ان تكون الاستقالة مكتوبة، ولا تنتهي خدمته إلا بالقرار الصادر بقبولها، ويجب البت في طلب الإستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقا على شرط أو مقترنا بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابته. ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، مع إخطار الموظف بذلك على ألا تزيد مدة الإرجاء على أسبوعين بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوما الواردة أعلاه. فإذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش. ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المذكور أعلاه.²

اما في التشريعات الاردنية فقد نصت المادة (12) من قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959 على انه : - " أ. حين اكمال الموظف الستين من عمره او حين اكماله اربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب احواله على التقاعد. ب. يحال الموظف الذي تنطبق عليه الفقرة السابقة بقرار من مجلس الوزراء الا اذا راي المجلس لاسباب تعود للمصلحة العامة ابقاءه في الخدمة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات...". كما أجاز للموظف الذي اكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد أن يطلب خطيا إحالة نفسه على التقاعد، وهذا في الظروف العادية التي تسمح له بإبداء رغبته لانتهاء خدمته، وذلك وفق أحكام قانون التقاعد المدني الاردني، الا أن هذا الطلب اذا كان مقدما من الموظف المكفوفة يده عن العمل لا ينظر فيه، كما لا يجوز للإدارة احواله على التقاعد بارادتها المنفردة دون طلبه ايضا، الا بعد البت جزائيا أو تأديبيا في الدعوى أو الشكوى المقدمة ضده بقرار نهائي مكتسبا الدرجة القطعية³.

¹ - عدل عليا، 2000/501، مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة 2001، ع3، ص 513.

² - المادة (97) قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978،

³ - المادة 13 من قانون التقاعد المدني الاردني وتعديلاته رقم 34 لسنة 1959، وكذلك المادة 149/ب نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

وقد أوجب المشرع الأردني على جهة الادارة المختصة في الظروف العادية ايضاً إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي، إذا أكمل الستين من عمره للموظف وخمسة وخمسين للموظفة، إلا أنه يجوز، تمديد خدمة الموظف سنة فسنة لمدة لا تزيد على خمس سنوات، وذلك لأسباب تعود للمصلحة العامة أو إذا كان من شأن ذلك استكمال حصول الموظف على راتب تقاعدي، كما يجوز للمرجع المختص بالتعيين إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي الأردني بناء على طلبه أو بدون طلبه إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وفقاً لأحكامه وبناءً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين. ولكن إذا كان الموظف المراد إنهاء خدمته مكفوف اليد، فلا ينظر في طلبه، وكذلك لا يجوز للإدارة إنهاء خدمته بإرادتها المنفردة بطلبه أو دون طلبه، إلا بعد البت جزائياً أو تأديبياً في الدعوى أو الشكوى المقدمة ضده بقرار نهائي مكتسباً الدرجة القطعية¹.

تتجم بعد النظر في هذه التشريعات قضية لم يتناولها المشرع الأردني بالبحث هي: حين يبلغ الموظف سن الستين أو أكثر وهو مكفوف اليد وقد تبين مما سبق أنه لا يجوز إحالته على التقاعد، ولا الاستيداع لا بطلب منه ولا من جهة الإدارة المختصة قبل صدور القرار القطعي. وهذا يتعارض مع قانون التقاعد المدني وقانون الضمان الاجتماعي ونظام الخدمة المدنية ساريات المفعول التي توجب إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع ببلوغه سن الستين، فماذا إذا طال مدة الكف دون صدور القرار القطعي؟ إذ المادة (12) من قانون التقاعد المدني والمادة (41) من قانون الضمان الاجتماعي تتعارضان مع نظام الخدمة المدنية ساري المفعول في المادة 149/ب منه إذ تمنع إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع وهو مكفوف اليد.

لكل ما تقدم يتجلى تضارب قانوني ربما ينظر إلى حلة من خلال جواز تمديد الخدمة للموظف، ولكن ماذا لو استمر كف يده مدة طويلة تتجاوز خمس سنوات بعد الستين من عمره؟ وماذا يحدث لراتبه الموقوف لو صدرت براءته؟ وماذا فيما يتعلق بالاقتطاعات التقاعدية من راتبه؟ علماً بأن كل تلك المواد قواعد أمره واجبة التنفيذ. ولو اخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية ساري المفعول بمدته ينهي بعدها كف اليد لكانت هذه القضية غير ذات موضوع إذ إنها عندئذ تكون قد حلت.

¹ - المادتين (149/ب، 172) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، وكذلك المواد (41-44) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم 19 لسنة 2001.

المبحث الثاني

إنهاء قرار كف اليد

بما أن قرار كف يد الموظف العام عن العمل قرار اداري مؤقت، تلجأ اليه جهة الادارة المختصة في مواجهة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة ادارية، او جريمة جنائية، متى توفرت مسوغات اتخاذه وشروطه، فهو بهذه الكيفية ليس قرارا مؤبدا وسينتهي حتما؛ ونهاية قرار كف اليد أو انقضاؤه يعني زواله من عالم القانون ووضع حد لأثاره.

وقرار كف اليد كأى قرار اداري ينقضي بإحد الوسائل المقررة لانقضاء القرارات الادارية، اما ينتهي نهاية ادارية تقوم جهة الادارة المختصة بإلغائه لعدم مشروعيته، أو ان يتم إلغائه بواسطة القضاء بناء على طلب ذو الشأن والمصلحة من خلال دعوى الإلغاء، أو ينتهي نهاية طبيعية كما رسمها له القانون ووضع حد لأثاره.

وينقضي قرار الكف بصدور القرار النهائي عن المجلس التأديبي، أو بالحكم القضائي القطعي القاضي بتبرئة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية، أو الجريمة التي أسندت إليه، أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه، أو منع محاكمته، أو شموله بالعفو العام، أو عند وفاته.

كما ينقضي قرار الكف بالإدانته بارتكاب المخالفة المسلكية وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبه للذنب المرتكب من المجلس التأديبي، أو بالإدانته بالجريمة الجزائية وصدور الحكم القطعي من المحكمة المختصة، ويترتب على البراءة أو الادانة نتائج وأثار عده.

لما تقدم قسم هذا المبحث مطلبين، يناقش الأول منهما صدور القرارات القطعية من الجهة القضائية أو الجهة التأديبية ويتحدث الثاني عن العفو العام والوفاء.

المطلب الاول

صدور القرارات القطعية من الجهة القضائية أو الجهة التأديبية

الفرع الاول:- صدور القرار القطعي من الجهة القضائية

يقصد بالجهة القضائية :- " النيابة العامة¹ أو المحكمة المختصة"، ويترتب على صدور الحكم القضائي المكتسب للدرجة القطعية، بحق الموظف المكفوفة يده عن العمل من هاتين الجهتين سواءً بتبرئته من الجريمة التي أسندت إليه، أو الحكم بعدم مسؤوليته أو منع محاكمته، انقضاء قرار الكف، كما يترتب على هذا الاخير آثار.

وقد رتب المشرع الاردني على صدور القرار القضائي النهائي²، عدة آثار منها، ما يتعلق بقرار الكف وإعادة المكفوفة يده الى عمله أو لا، ومنها ما يتعلق بالراتب والعلاوات، إضافة لإيقاع عقوبات تأديبية وأخرى تكميلية، على التوالي، وهذا ما سيبحث فيما يلي :-

1- إذا صدر الحكم القضائي القطعي بتبرئة الموظف المكفوفة يده عن العمل من الجريمة التي أسندت إليه، أو الحكم بعدم مسؤوليته، أو منع محاكمته؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف - ما لم ترى جهة الادارة المختصة غير ذلك- واعادته لعمله مع صرف راتبه وعلاواته كاملة عن المدة التي كفت يده فيها عن العمل، وليس لجهة الادارة سلطة تقديرية في هذا المجال؛ لأن صرف الراتب هنا يتم بقوة القانون، باستثناء البدلات والمكافآت والحوافز بما فيها بدل العمل الاضافي والتفلات وبدل التفرغ وهي زيادات واجور ترتبط بالعمل ذاته ولا يستحقها الموظف الا بقيامه بالعمل³، وإذا طالت مدة الكف عن سنة؛ فإنه يستحق زيادته السنوية عند حلول موعد منحها له إذا لم يصدر قرار بحجبها عنه، وينظر في ترفيعه إذا كان

¹ - المواد (11-14) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني وتعديلاته رقم 9 لسنة 1961.

² - انظر المواد (130، 133، 231، 236، 268) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني وتعديلاته رقم 9 لسنة 1961. اذ تنقضي الدعوى الجزائية بالنسبة للشخص المرفوعة عليه والوقائع المسندة فيها اليه بصور حكم نهائي فيها بالبراءة، او عدم المسؤولية، او بالاسقاط، او بالادانة. واذا صدر حكم في موضوع الدعوى الجزائية فلا يجوز اعادة نظرها الا بالطعن في هذا الحكم بالطرق المقررة قانوناً، فتقضي المحكمة بالتجريم عند ثبوت الفعل، وبالتبرئة عند انتفاء الادلة، او عدم كفايتها، وبعدم المسؤولية اذا كان الفعل لا يؤلف جرماً، او لا يستوجب عقاباً. واذا تبين للمدعي العام، ان الفعل لا يؤلف جرماً، او انه لم يقدّم دليل على ان المشتكى عليه هو الذي ارتكب الجرم، يقرر منع محاكمة المشتكى عليه وارسال اضبارة الدعوى فوراً الى النائب العام، واذا وجد الاخير ان القرار في محله بان الفعل لا يؤلف جرماً، او انه لم يقدّم دليل على ان المشتكى عليه ارتكب ذلك الجرم، او ان الادلة غير كافية، وجب عليه خلال ثلاثة ايام من وصول اضبارة الدعوى الى ديوانه ان يصدر قراراً بالموافقة على ذلك القرار، ويامر باطلاق سراح المشتكى عليه اذا كان موقوفاً، ما لم يكن موقوفاً لسبب آخر.

³ - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني رقم (10) لسنة 1993 الصادر، بتاريخ 1993/12/30، الجريدة الرسمية لسنة 1993، ص 193، ع 3948، وكذلك عدل عليها، 1998/221، المجلة القضائية، لعام 1999، ع 3، ص 624، المرجع السابق.

مستحقاً للترفيه الوجداني، ويعتبر تاريخ ترفيهه في هذه الحالة من تاريخ ترفيه الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيه وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي¹، كما يتم تعبئة تقرير الأداء السنوي الخاص به، ويستحق إجازته السنوية أيضاً، وفق ما قرره الديوان الخاص لتفسير القوانين بهذا الخصوص بالقرار رقم (1) لسنة 1997.²

2- إذا أسفرت محاكمة الموظف المكفوفة يده عن العمل أمام المحكمة المختصة عن إدانته، بغير الجنايات والجنح المخلة بالشرف والاخلاق العامة، وصدر الحكم القضائي القطعي عليه بالحبس لمدة تقل عن ستة أشهر؛ فيترتب على ذلك كل ما ورد في البند (1) أعلاه باستثناء الراتب، إذ يصرف له في هذه الحالة راتبه وعلاواته كامله عن المدة التي كفت يده فيها عن العمل إذا كانت لا تزيد على ستة أشهر، أما إذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة³.

وتجدر الإشارة إلى أن إدانة الموظف بغير الجنايات والجنح المخلة بالشرف والاخلاق العامة، أو الحكم عليه بالحبس لمدة تقل عن ستة أشهر، أو تبرئته من الدعوى الجزائية التي قدمت ضده، أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه، أو منع محاكمته لا تحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا أين بها.

ولجهة الإدارة المختصة سلطة تقديرية بإحالته إلى المجلس التأديبي إذا وجدت ما يبرر ذلك، وفي هذه الحالة يستمر نفاذ قرار كف يده عن العمل ويحال وفقاً للأصول القانونية⁴، إذ إن المخالفات التأديبية هي تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية حتى لو كان ثمة ارتباط بين التهمتين التأديبية والجزائية⁵.

¹ - المواد (21، 71، 82، 99، 155/أ) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني رقم 1 لسنة 1997، سابق الإشارة.

³ - المادتين (155/ب، 171/2) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - المادة (148) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007، وكذلك المادة (64) قانون الخدمة المدنية

البحريني رقم 35 لسنة 2006.

⁵ - عدل عليا في الدعوى رقم 1965/61، سابق الإشارة.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الاردنية في أحد أحكامها: "... ان تبرئة الموظف من التهمة الجزائية التي اسندت اليه لا تمنع من اتخاذ الاجراءات التأديبية بحقه، لان قواعد المسؤولية التأديبية اوسع من المسؤولية الجزائية، فانتفاء الخطا الجزائي لا يمنع من الملاحقة بمخالفة مسلكية من الموظف، ثم ان الحكم القضائي الذي قضى بتبرئة الموظف من التهمة لا يلزم الادارة باعادته الى عمله طالما وجدت ضرورة التحقيق معه في ظروف وملابسات ملاحظته جزائياً تمهيدا لمسائلته تأديبياً.... ونظراً لتعليق البت في موضوع الموظف سواء من حيث اعادته الى عمله او صرف رواتبه الى حين صدور القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية او القضائية المقامة عليه، فان الدعوى التأديبية التي لوحق بها بعد صدور الحكم القضائي هي المعنية بصدور القرار القطعي، وعليه فان قرار المستدعي ضده ... بعدم اعادة المستدعي الى وظيفته بعد صدور الحكم النهائي عن المحكمة المختصة ببرائته من جرم الاختلاس لعدم كفاية الادلة، لحين البت في القضية التأديبية يتفق واحكام القانون..."¹، وكذلك قضت محكمة العدل العليا بأن "...اعلان براءة المستدعي من جرم الاختلاس لا يمنع من ملاحظته تأديبياً عن المخالفات المسلكية ومخالفته لواجبات الوظيفة التي هي مستقلة عن التهمة الجزائية التي لوحق بها الموظف..."، "...وايقاع احدى العقوبات المسلكية عليه، اذ لا يشترط لايقاعها ان يرقى العمل المؤاخذ عليه الى درجة الجريمة؛ بل يكفي ان يكون منافياً لواجبات الموظف..."².

3- اذا صدر الحكم القضائي القطعي عن المحكمة المختصة بإدانتته الموظف المكفوفة يده عن العمل، بأي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة، والاختلاس، والسرقعة، والتزوير، وسوء استعمال الأمانة، واستثمار الوظيفة، والشهادة الكاذبة، أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، - وهذه الجنح المسماة قد وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر-³، أو حكم عليه بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير الحالات المذكورة أعلاه؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف، واعتبار الموظف المدان والمحكوم عليه في أي حالة من الحالات أعلاه معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، وفي جميع الأحوال يجب إعلام الموظف بأي وسيلة متاحة بالإجراءات المتخذة بحقه من

¹ - عدل عليا، 1997/457، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1999، ع7، ص3966.

² - عدل عليا، 1995/361، لسنة 1997، ع8، ص1011، المرجع نفسه. وكذلك قرارها 1965/45، لسنة 1965، ع9، ص1308، المرجع نفسه.

³ - عدل عليا 1998/363، لسنة 1998، ص639، المرجع نفسه.

المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب خلال أسبوع من تاريخ علم الدائرة باكتساب الحكم الدرجة القطعية¹.

ويلاحظ أن المشرع الاردني قد فرق بين الجنايات والجرح المخلة بالشرف والاخلاق العامة لخطورتها على المجتمع والوظيفة العامة معا، وبين الجنايات والجرح الاخرى؛ اذ يعتبر الموظف المكفوفة يده عن العمل معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية اذا حكم عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف والاخلاق العامة، بغض النظر عن مقدار العقوبة المحكوم بها، سواء كانت العقوبة هي الحبس او الغرامة حتى لو كانت عقوبة الحبس يوما واحدا او الغرامة فقط مهما كان مقدارها².

اما الجنايات والجرح غير المخلة بالشرف والاخلاق العامة؛ يصبح الموظف المكفوفة يده عن العمل معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، اذا ادين بارتكابها وحكم عليه بالحبس من المحكمة المختصة لمدة تزيد على ستة أشهر³، ولكن اذا كانت العقوبة الواجب تنفيذها هي الغرامة بسبب استعمال المحكمة صلاحيتها في تحويل الحبس الى الغرامة لاقتناعها بان الغرامة عقوبة كافية للجريمة التي ادين بها⁴، فلا يكون الموظف المحكوم مستحقا العزل⁵، الا اذا كانت العقوبة الواجب تنفيذها بحقه هي الحبس لمدة تزيد على ستة أشهر.

أما اذا صدر الحكم بالسجن او الحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة بإدانة الموظف المكفوفة يده عن العمل بجناية او جنحة غير مخلة بالشرف والاخلاق العامة وقررت المحكمة وقف تنفيذ العقوبة الجزائية المحكوم بها بسبب استعمال صلاحيتها وفق احكام الفقرة (1) من المادة (54) مكررة من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960، فهل يوجب ذلك

¹ - المادة (171) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - عدل عليا، 1994/280، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1995، ص3255.

³ - عدل عليا، 1998/175، المجلة القضائية، لسنة 1995، ع7، ص641. المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة (2/27) من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 :- "... اذا حكم على شخص بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة اشهر يجوز للمحكمة التي اصدرت الحكم ان تحول مدة الحبس الى الغرامة على اساس دينارين عن كل يوم وذلك اذا اقتنعت بان الغرامة عقوبة كافية للجريمة التي ادين بها ذلك الشخص...".

⁵ - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الارني رقم 1966/22، الجريدة الرسمية لعام 1967، ص 102، ع 1978. وكذلك عدل العليا، 1996/138، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1996، ع6، ص1092.

وقف تنفيذ قرار العزل؟ وهل يعزل الموظف المحكوم بالسجن لمدة تزيد على سنة اذا كانت المحكمة قد قررت وقف تنفيذ هذه العقوبة اذا انقضت مدة وقف التنفيذ ولم تصدر المحكمة قراراً بالغاء قرارها بوقف تنفيذ العقوبة الجزائية؟.

عُرِض الاستفسارين أعلاه على الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني وأجاب:- ان قرار المحكمة بوقف تنفيذ العقوبة الجزائية بحق الموظف لا يؤثر على قرار العزل، اذ :- "... ان احكام المادة (54)¹ مكررة من قانون العقوبات تتناول وتشمل العقوبات التي تحكم بها المحاكم النظامية في الجرائم الجنائية والجنح اذا كانت العقوبة المحكوم بها لا تزيد على سنة واحدة، وان للمحكمة ان تجعل قرارها بوقف العقوبة المحكوم بها شاملاً للعقوبات التبعية المنصوص عليها في قانون العقوبات ولجميع الآثار الجنائية المترتبة على الحكم، وبذلك فان احكام المادة (54) مكررة من قانون العقوبات لا تنطبق على القرارات التأديبية بعزل الموظفين، وعلى سائر القرارات الادارية المتعلقة بسلوك الموظفين والصادرة من الجهات والسلطات التأديبية وبالتالي فليس في المادة (54) مكررة من قانون العقوبات ما يسمح او يجيز بوقف قرارات عزل الموظفين اذ ان احكامها لا تنطبق على هذه القرارات الادارية..².

¹ - انظر المادة (54) مكررة من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 ونصها:-

1. يجوز للمحكمة عند الحكم في جنائية او جنحة بالسجن او الحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة ان تأمر في قرار الحكم بايقاف تنفيذ العقوبة وفقاً للاحكام والشروط المنصوص عليها في هذا القانون اذا رأته من اخلاق المحكوم عليه او ماضيه او سئته او الظروف التي ارتكب فيها الجريمة ما يبعث على الاعتقاد بانه لن يعود الى مخالفة القانون ، ويجب ان تبين في الحكم اسباب ايقاف التنفيذ ، ويجوز ان تجعل الايقاف شاملاً لاية عقوبة تبعية ولجميع الآثار الجنائية الاخرى المترتبة على الحكم .
2 . يصدر الامر بايقاف تنفيذ العقوبة لمدة ثلاث سنوات تبدأ من اليوم الذي يصبح فيه الحكم قطعياً ويجوز الغاؤه في اي من الحالتين التاليتين : أ. اذا صدر على المحكوم عليه خلال هذه المدة حكم بالحبس لمدة تزيد على شهر واحد عن فعل ارتكبه قبل صدور امر ايقاف التنفيذ او بعد صدوره .ب. اذا ظهر خلال هذه المدة ان المحكوم عليه كان قد صدر ضده قبل الامر بايقاف التنفيذ حكم كالمنصوص عليه في البند (أ) من هذه الفقرة ولم تكن المحكمة قد علمت به . 3. يصدر الحكم بالغاء وقف التنفيذ من المحكمة التي كانت قد قررته بناء على طلب النيابة العامة بعد تبليغ المحكوم عليه بالحضور واذا كانت العقوبة التي بني عليها الالغاء قد حكم بها بعد ايقاف التنفيذ ، جاز ان يصدر الحكم بالالغاء من المحكمة التي قضت بهذه العقوبة سواء من تلقاء نفسها او بناء على طلب النيابة.4. يترتب على الالغاء تنفيذ العقوبة المحكوم بها وجميع العقوبات التبعية والآثار الجنائية الاخرى التي كان قد اوقف تنفيذها .5. اذا انقضت مدة ايقاف التنفيذ ولم يصدر خلالها حكم بالغاؤه فتسقط العقوبة المحكوم بها ويعتبر الحكم بها كان لم يكن .

² - القرار رقم 9 / 1995 الصادر عن ديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني سابق الإشارة.

كما قرر الديوان الخاص بتفسير القوانين :- ان العفو الخاص¹ الذي يصدر بحق الموظف المكفوفة يده والمحكوم عليه بحكم مبرم لا يحول دون تنفيذ عقوبة العزل بحقه، سواء اكانت العقوبة كلها او بعضها قد نفذت فيه ام لم تكن، لان العفو الخاص "... هو عفو شخصي لا يزيل حالة الاجرام من اساسها وانما يترتب عليه فقط اسقاط العقوبة او ابدالها او تخفيفها كلياً او جزئياً، ... ان الحكم بحد ذاته يبقى قائماً وتترتب عليه كافة الاثار التي تترتب على الحكم المبرم من حيث جواز اتخاذه اساساً للتكرار ... واسباباً لاثبات اعتياد ارتكاب السرقات والاحتيال واساءة الائتمان بين الاقارب ... او من حيث الحرمان من الوظائف وبعض الحقوق المدنية..."².

ولا يجوز عزل الموظف لانه اتهم بتهمة جزائية وكفت يده عن العمل بسببها؛ فلا بد من محاكمته عليها من قبل المحاكم المختصة بالصورة الاعتيادية، وأن تسفر هذه المحاكمة عن إدانة بها³، ولهذا أوجبت محكمة العدل الاردنية بان تكون كل الاجراءات المتعلقة بالعزل خطية لتتمكن الجهات المختصة من مراقبة هذه الاجراءات لمعرفة ما اذا كانت مطابقة او غير مطابقة للقانون⁴؛ لان العزل يُعد من أقسى وأشد العقوبات التأديبية إيلاماً، اذ يترتب عليه انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة، اضافة لعقوبات تكميلية تتمثل في عدم إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من دوائر الدولة، وحرمانه من كل حقوقه المالية⁵.

الفرع الثاني:- صدور القرار القطعي من الجهة التأديبية

يقصد بالجهة التأديبية :- المجلس التأديبي الذي يملك نظر الدعوى التأديبية المحالة إليه من الجهة الادارية المختصة والمرتكبه من الموظف المكفوفة يده عن العمل، وله اصدار القرار

¹ - انظر المادة (51) من قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 ونصها :- "ا. يمنح جلالة الملك العفو الخاص بناء على تنسيب مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رايه. 2. لا يصدر العفو الخاص عن من لم يكن قد حكم عليه حكماً مبرماً. 3. العفو الخاص شخصي ويمكن ان يكون باسقاط العقوبة او ابدالها او بتخفيفها كلياً او جزئياً".

² - الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني 16 / 1972، الجريدة الرسمية لسنة 1972، ع 2329، ص 2089.

³ - عدل عليا، 1954/42، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1954، ع 10، ص 736.

⁴ - عدل العليا، 1977/18، لسنة 1977، ع 10، ص 1171، المرجع نفسه.

⁵ - المادتين (171، 176) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

النهائي فيها سواء بالبراءة أو الادانة وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المناسبة للمخالفة المرتكبه¹.

وقد رتب المشرع الاردني على صدور القرار التأديبي النهائي انقضاء قرار الكف، كما يترتب على هذا الاخير عدة آثار منها، ما يتعلق بقرار الكف وإعادة المكفوفة يده الى عمله أو لا، ومنها ما يتعلق بالراتب والعلاوات، إضافة لإيقاع عقوبات تكميلية على التوالي، وهذا ما سيبحث فيما يلي :-

1- إذا صدر القرار التأديبي النهائي والقاضي بتبرئة الموظف المكفوفة يده عن العمل من المخالفة المسلكية التي أسندت اليه؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف واعادته لعمله مع صرف كل مستحقاته الماليه والمعنوية من رواتب وعلاوات وحقه بالاجازات والترفيه وكل ما ورد ذكره بالبند (1) أعلاه من صدور القرار عن الجهة القضائية².

2- إذا صدر القرار التأديبي النهائي بالادانه وإيقاع أي عقوبة تأديبية ضد الموظف المكفوفة يده عن العمل غير عقوبة الاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف واعادته لعمله مع صرف راتبه وعلاواته عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل إذا كانت لا تزيد على ستة أشهر، أما إذا زادت على ستة أشهر فيستحق نصف راتبه مع نصف علاواته عن المدة الزائدة على الأشهر الستة، إضافة لباقي مستحقاته الوار ذكرها أعلاه باستثناء الترفيه³.

3- إذا صدر القرار التأديبي النهائي بادانة الموظف المكفوفة يده عن العمل نتيجة لارتكابه ذنباً ادارياً كبيراً، ووجد المجلس التأديبي أن العقوبة التأديبية الملائمة⁴ لتلك المخالفة المسلكية

¹ - المادة (146) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - المادة (155/أ) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - المادتين (82، 155/ب) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - سلطة المجلس التأديبي بإيقاع العقوبات هي سلطة ملائمه، اذ يجب ان تكون العقوبة ملائمه للذنب المرتكب، دقيقه في الميزان وصحيحه في التقدير ذلك؛ لان حرية سلطة التاديب في اختيار الجزاء الملائم للذنب ليست مطلقة ولا تحكيمية؛ وانما مشروطة بان تكون في حدود التقدير السليم والمعقول، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من أحكامها، راجع : قرارها بالقضية رقم 1997/198، وكذلك قرارها بالقضية رقم 1969/44، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، لسنة 1969، ع3، ص 879.

هي عقوبة الاستغناء عن الخدمة وإيقاعها بحقه¹؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف، إضافة لعقوبة تكميلية تتمثل في إنهاء الرابطة الوظيفية، إذ لا يجوز السماح له بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه، وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية، كما لا يستحق أي جزء من راتبه وعلاواته اعتباراً من تاريخ إحالته إلى المجلس التأديبي، ولكن لا يُطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة كف يده عن العمل، وتدفع له جميع حقوقه المالية وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة².

4- إذا صدر القرار التأديبي النهائي بإدانة الموظف المكفوف يده عن العمل نتيجة ارتكابه مخالفة مسلكية على درجة بالغة من الخطورة، ووجد المجلس التأديبي أن العقوبة التأديبية الملائمة لتلك المخالفة المسلكية هي عقوبة العزل وتم إيقاعها بحقه³؛ فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف، من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية، ويجب إعلام الموظف بأي وسيلة متاحة بالإجراءات المتخذة بحقه من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب خلال أسبوع من تاريخ علم الدائرة باكتساب القرار الدرجة القطعية.

ويترتب على العزل إنهاء علاقة الموظف بالوظيفة، إضافة لعقوبات تكميلية تتمثل في عدم إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة بقرار من المجلس التأديبي في أي دائرة من دوائر الدولة، ولا يستحق أي جزء من راتبه وعلاواته اعتباراً من تاريخ إحالته إلى المجلس التأديبي، ولكن لا يُطلب منه رد المبالغ التي تقاضاها من راتبه وعلاواته خلال مدة كف يده عن العمل، كما ويحرم من كل حقوقه المالية⁴.

وفي معظم التشريعات المقارنه ينقضي قرار كف اليد عن العمل بالوفاة أو البراءة أو الادانته ايضاً، الا ان الآثار المترتبة على الانقضاء تختلف من دولة لآخرى.

¹ - المادتين (6/141، 6/146 هـ) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

² - المواد (156، 170، 177/4) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - المواد (7/141، 7/146 هـ، 3/171) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

⁴ - المواد (156، 171/ج و د، 176) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

ففي مصر، إذا برئ الموظف المكفوفة يده عن العمل من الاتهام، أو حفظ التحقيق معه، أو عوقب بجزاء الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يتجاوز خمسة أيام، فيترتب على ذلك إنهاء قرار كف اليد واعادته لعمله صرف له ما يكون قد أوقف صرفه من المرتب، بقوة القانون؛ إذ تتعدم سلطة الإدارة التقديرية في هذا الشأن، كما تجب ترقيته واحتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، ويمنح أجرها من هذا التاريخ¹، وللموظف الحق في اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار كف اليد ومحو آثاره متى استرد كامل مرتبه لبراءته².

وفي حال صدور الحكم القطعي ضد الموظف المكفوفة يده عن العمل من جهة القضاء أو من المحكمة التأديبية حسب مقتضى الحال بعقوبة الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، أو بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ³.

ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء المكفوفة يده يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل، فيترتب على ذلك انقضاء قرار الكف، وانتهاء خدمته، من تاريخ كف يده عن العمل ولا يستحق المكفوفة يده عن العمل والمحكوم عليه راتبه أو علاواته، وطالما أنه لا يعمل في اثناء فترة كف اليد والقواعد العامة تقضي باسترداد ما صرف إليه خلال مدة الكف؛ لان " الاجر مقابل العمل"، ولكن غلبة الاعتبارات

¹ - المواد (83، 85، 86، 87) قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

² - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم 37 لسنة 20ق، بتاريخ 15/9/1979، نقلا عن الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ص222، المرجع السابق.

³ - انظر المادة (72/ و) قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 35 لسنة 2006. التي تمنح سلطة الادارة صلاحية جوازية بفصل المكفوفة يده عن العمل اذا كان الحكم القضائي مع وقف التنفيذ، وهذا نصها: - " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية أ:- ب:- ج:- د:- ه:- و:- الحكم النهائي بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويكون الفصل جوازيًا للسلطة المختصة إذا كان الحكم مع وقف التنفيذ، ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدي إلى انتهاء الخدمة إلا إذا قدرت السلطة المختصة بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء الموظف يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل...".

الانسانية دفعت أغلب المشرعين الى الخروج عن هذا الاصل وان يقررو عدم استرداد ما سبق أن صرف له من أجره¹.

المطلب الثاني

العفو العام والوفاء

الفرع الاول: - العفو العام

يُقصد بالعفو لغة : الصَّفْحُ، وتَرْكُ عُقُوبَةِ المُسْتَحَقِّ. عفا عنه ذَنْبُهُ، وعفا له ذَنْبُهُ، وهو التَّجَاوُزُ عن الذنب وتَرْكُ العِقَابِ عليه، وأصله المَحْوُ والطَّمْسُ².

والعفو العام اصطلاحاً هو: ازالة حالة الاجرام من اساسها، ويقرر بقانون خاص، ويصدر بالدعوى العمومية؛ اي الدعوى الجزائية قبل اصدار الحكم فيها او بعده بحيث يسقط كل عقوبة اصلية كانت ام فرعية، فهو يشمل فقط التهم الجزائية ولا يتناول المخالفات التأديبية والقرارات الادارية الصادرة فيها، وان شمول الجرم بقانون العفو العام لا يجعل منه فعلاً مباحاً، وغير شائن او انه لا يستوجب عقوبة مسلكية؛ لان العفو العام يشمل التهم الجزائية فقط ولا يتناول المخالفات التأديبية، ولا يمنع من الحكم للمدعي الشخصي بالالزامات المدنية ولا من انفاذ الحكم الصادر بها³.

وقد رتب المشرع الاردني على صدور قانون العفو العام انقضاء الدعوى العمومية وازالة حالة الاجرام من اساسها أثناء النظر وقبل صدور الحكم فيها، كما يزيل العقوبة الجزائية المحكوم بها قبل انقضاء مدتها، وبالتالي فإذا كانت الجريمة الجزائية المرتكبة من الموظف مكفوف اليد قد شملها قانون العفو العام فينقضي قرار الكف عن العمل ايضاً⁴، وتقرر المحكمة

¹ - الطماوي سليمان، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ص 256، المرجع السابق، وكذلك المواد (83، 7/94، 100) قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.

² - راجع تفصيلاً مادة (عفا) ابن منظور لسان العرب، المرجع السابق، و الجواهري، الصحاح في اللغة، المرجع السابق، وكذلك مادة (العفو) القاموس المحيط، والمعجم الوسيط، سابق الاشارة اليهما.

³ - المادة (38) من الدستور الاردني لعام 1952، وكذلك المادة (50) قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960. والقرار رقم 9/ 1995 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني بتاريخ 1/28/1995، ص 731 ع 4030، الجريدة الرسمية الاردنية.

⁴ - المادتين (47 و50) قانون العقوبات الاردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960.

اسقاط دعوى الحق العام عنه، وتبقى دعوى التعويض من اختصاص المحكمة الواضحة يدها على دعوى الحق العام حين صدور العفو العام، وإذا لم ترفع الدعوى فيعود الاختصاص الى المحكمة الحقوقية المختصة، وإذا تبين للمدعي العام أثناء التحقيق أن الجرم المرتكب من المكفوفة يده عن العمل قد شمله قانون العفو العام؛ فعليه أن يقرر اسقاط الدعوى العامة، وارسال اضبارته للنائب العام فوراً، فإذا وجد الاخير ان القرار في محله وجب عليه خلال ثلاثة ايام من وصول اضبارة الدعوى الى ديوانه ان يصدر قراراً بالموافقة على اسقاط الدعوى ويامر باطلاق سراحه اذا كان موقوفاً¹.

ولكن اذا صدر قانون العفو العام بعد صدور الحكم القضائي النهائي مكتسبا الدرجة القطعية بإدانة الموظف المكفوفة يده عن العمل بأي جنائية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، أو الحكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المذكورين أعلاه، وما يرتبه نظام الخدمة المدنية الاردني على الادانة بأي من الجنائيات والجنح أعلاه بالعزل حكماً من الخدمة²، وما ترتبه عقوبة العزل من عقوبة تكميلية وهي عدم جواز إعادة تعيين الموظف المعزول من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر³، وكان قد صدرت العقوبة التأديبية حكماً بعزله على أثر صدور الحكم النهائي؛ ففي هذه الحالة فان العفو العام يسقط الدعوى الجزائية والحكم الصادر فيها، ولا يشمل العزل وما يترتب عليه من آثار.

"... وليس في سقوط العقوبة الجزائية المحكوم بها على الموظف المعزول او سقوط دعوى الحق العام المقامة عليه ما يسمح بجواز اعادة تعيين الموظف المعزول في الخدمة المدنية وذلك؛ لان قانون العفو العام يزيل حالة الاجرام من اساسها ويصدر في الدعوى العمومية اي الدعوى الجزائية قبل اصدار الحكم فيها او بعده، فهو يشمل فقط التهم الجزائية ولا يتناول المخالفات التأديبية والقرارات الادارية الصادرة فيها.."⁴. وهذا ما قرره الديوان الخاص

¹ - المواد (130 و133 و335 و337) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961.

² - المادة (171) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - انظر المادتان (2 و 171/د) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007، اذ تعني الدائرة: " أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة خاضعة لأحكام هذا النظام".

⁴ - القرار رقم 9 / 1995 الصادر عن ديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني سابق الاشارة.

بتفسير القوانين بالاكثرية بخلاف القرار المعطى من قاضي محكمة التمييز السيد عبد المجيد الغرايبية في اذ قال :- "... تنص المادة (50) من قانون العقوبات على ان العفو العام يزيل حالة الاجرام من اساسها ويصدر بالدعوى العمومية قبل اقترانها بحكم وبعد الحكم بها بحيث تسقط كل عقوبة أصلية كانت ام فرعية. كما نص قانون العفو العام (36) لسنة 1992 على مثل هذا المعنى فقد نصت المادة الثالثة منه على انه تعفى جميع الجرائم المشمولة بهذا القانون بحيث تزول حالة الاجرام من اساسها وتسقط كل دعوى جزائية او عقوبة محكوم بها .

يستفاد من هذه النصوص ان العفو العام يزيل حالة الاجرام من اساسها فلا يبقى هناك فعل جرمي فاذا كان هناك دعوى جزائية ضد موظف لا تزال قائمة فان هذه الدعوى تسقط بالعفو العام فلا يطبق بشأنه حكم البند الثالث من الفقرة (1) من المادة (154) من نظام الخدمة المدنية المطلوب تفسيرها لان سبب العزل وهو صدور حكم مكتسب الدرجة القطعية غير متوفر، اما اذا عزل بسبب صدور الحكم عليه فان هذا السبب يزول بصدور قانون العفو العام الذي يزيل حالة الاجرام ولا يعود هناك مانع من اعادة تعيينه في احدى الوظائف بدوائر الدولة وذلك لزوال الحالة التي كانت سببا للعزل، ونضرب لذلك مثلا موظف عزل بقرار من المجلس التأديبي فاذا طعن بهذا القرار لدى محكمة العدل العليا وقررت هذه المحكمة الغاء قرار العزل، الا يكون من حق هذا الموظف ان يعود لعمله؟ والجواب بالايجاب لان الحالة التي كانت سببا للعزل قد زالت...¹.

وقد تنبه المشرع الاردني لهذه الحالة وسمح في المادة 171/د من نظام الخدمة المدنية الحالي للموظف الذي عزل من الوظيفة بسبب الحكم عليه بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة غير مخلة بالشرف أو الاخلاق العامة سواء أكانت مشموله بقانون العفو العام أم لا، التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية، بشرط موافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية.

ولا يمنع صدور قانون العفو العام وشموله للجناية أو الجنحة المرتكبة من الموظف المكفوفة يده عن العمل والمحال للقضاء، من انقضاء قرار الكف؛ فإذا رأت جهة الادارة المختصة إحالته إلى المجلس التأديبي، فيستمر نفاذ قرار الكف، ويبقى معلقا لحين البت في الدعوى

¹ - القرار المخالف لقرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الاردني رقم 9/ 1995 والصادر بتاريخ 1995/1/28، الجريدة الرسمية الاردنية لسنة 1995، ص 731، ع 4030، .

التأديبية بقرار قطعي¹؛ لأن "... شمول الجرم بقانون العفو العام لا يجعل منه فعلاً مباحاً وغير شائن أو أنه لا يستوجب عقوبة مسلكية، ولا يمنع من ملاحقته تأديبياً ، لأن العفو العام يشمل التهم الجزائية ولا يتناول المخالفات التأديبية..."².

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أن أحكام قانون العفو العام لا تسري إلا على الأفعال الجرمية ولا تتناول المخالفات المسلكية، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة في أحد أحكامها: "... استقر الاجتهاد بأنه لا يتمتع على الجهات المختصة ملاحقة مرتكبي المخالفات المسلكية حتى ولو كان الفعل المرتكب يشكل جريمة جزائية مشمولة بقانون العفو العام وعليه فلا يرد القول بأن المخالفة المرتكبة من قبل المستدعي مشمولة بقانون العفو العام ... ذلك لأنها مخالفة مسلكية وليست جريمة جزائية يعاقب عليها القانون..."³، لأن "... المشرع وضع قواعد أمره يجب التقيد بها وتطبيقها في الحالات التي يكون فيها الموظف بمواجهة دعوى قضائية ... وعليه فإن سقوط التهم الجزائية المسندة للمستدعي بموجب قانون العفو العام، لا يحول دون ملاحقتها تأديبياً..."⁴.

أما إذا رأت جهة الإدارة المختصة بعد صدور قانون العفو العام وشموله للجناية أو الجنحة المرتكبة من الموظف المكفوفة يده عن العمل، وعدم إحالته إلى المجلس التأديبي، وعدم إيقاع عقوبة تأديبية بحق، أو بإيقاع غير عقوبة العزل أو الاستغناء عن الخدمة، ففي هذه الحالة ينقضي قرار الكف، ويعاد لعملة ويصرف له راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي كفت يده خلالها عن العمل⁵، باستثناء البدلات المرتبطة بالعمل ذاته إذ لا يستحقها الموظف إلا بقيامه بالعمل⁶، وإذا طال مدة الكف عن سنة؛ فإنه يستحق زيادته السنوية، وينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترقية الجوبي، ويتم تعبئة تقرير الأداء السنوي له، كما يستحق إجازته السنوية.

¹ - المادة (148) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

² - عدل عليا 1999/380، المجلة القضائية، لعام 1999، ع 2، ص 327، المرجع السابق. وكذلك قرارها رقم 1999/355، لعام 1999، ع 11، ص 261، المرجع نفسه.

³ - عدل عليا، 1994/191، منشورات مركز المصدر الدولية لصناعة برامج الكمبيوتر. www.ssis.-jo.com

⁴ - عدل العليا، 1994/34، منشورات مركز المصدر الدولية لصناعة برامج الكمبيوتر. المرجع نفسه.

⁵ - المادة (155/أ) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

⁶ - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (10) لسنة 1993 الصادر، بتاريخ 1993/12/30، الجريدة الرسمية الأردنية، لسنة 1993، ع 3948، ص 193. وكذلك عدل عليا، 1998/221، المجلة القضائية، لسنة 1999، ع 3، ص 624، المرجع السابق.

الفرع الثاني: - الوفاة

الوفاة هي عكس الحياة، ويقصد بها الموت، وميِّتٌ: ضِدُّ حَيٍّ. ويقال: تُؤْفِي فلان وتُوقِّاه الله إذا قبضَ رُوحَه¹.

وإذا توفى الموظف المكفوفة يده عن العمل في أي مرحلة قبل الحكم النهائي، ينقضي قرار الكف بحكم القانون، وذلك لأن العقوبة التأديبية أو الجزائية ذات طابع شخصي؛ ولا توقع الا بحق شخص حي، ولا يجوز أن تمتد لغيره، وهذه الحالة أخذ بها المشرعون كافة، ومنهم المشرع الاردني الذي أوردها في كل نظم الوظيفة العامة المتعاقبة، وآخرها ما نص عليه في المادة 160 من نظام الخدمة المدنية الحالي اذ قال: " توقف الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف عند وفاته، ولا يجوز الاستمرار فيها أو إصدار أي قرار بشأنها بأي صورة كانت"².

كما نص في قانون العقوبات الأردني على الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع تنفيذها، ومنها وفاة المحكوم عليه. كذلك تزول جميع النتائج الجزائية للحكم بوفاة المحكوم عليه³. وتقرر المحكمة اسقاط دعوى الحق العام والعقوبة؛ بوفاة المشتكى عليه سواء أمن جهة تطبيق العقوبة الاصلية او العقوبة الاضافية او الفرعية، واذا تبين للمدعي العام أثناء التحقيق أن المكفوفة يده عن العمل قد مات؛ فعليه أن يقرر اسقاط الدعوى العامة ايضاً، وارسال اضبارته للنائب العام فوراً، فإذا وجد الاخير ان القرار في محله وجب عليه خلال ثلاثة ايام من وصول اضبارة الدعوى الى ديوانه ان يصدر قراراً بالموافقة على اسقاط الدعوى⁴.

ويترتب على وفاة المكفوفة يده معاملة ورثته الشرعيين كأن مورثهم توفي في أثناء وجوده في الخدمة، باعتبار أن قرار الكف لا يقطع صلة المكفوفة يده عن العمل بالوظيفة، ولهذا تدفع

¹ - راجع تفصيلاً مادة (وفا) ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، الجواهري، الصحاح في اللغة، المرجع السابق، وكذلك مادة (مات) القاموس المحيط، والمعجم الوسيط، سابق الاشارة اليهما.

² - المادة 160 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - المواد (47-49) قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960.

⁴ - المواد (130 و133 و336) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961.

لورثته الشرعيين حقوقهم المالية وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة، ويبقى للمتضرر حق إقامة دعوى بالحق الشخصي وبالتعويض على ورثة المتوفى لدى المحكمة المدنية¹.

كما يعطى ورثته تعويضاً يعادل مجموع راتبه الكامل مع علاواته عن الشهر الذي توفي فيه، وراتبه الكامل مع علاواته عن ستة أشهر أخرى، وكذلك راتبه الكامل مع علاواته عن مدة الإجازة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً، كما لا يؤثر ذلك على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفى أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي².

وإذا كان الموظف المتوفى والمكفوفة يده عن العمل قد شارك غيره من الموظفين في ارتكاب الجريمة الجنائية أو التأديبية؛ فإن وفاته تحدث أثرها بالنسبة إليه هو وحده، وتستمر الاجراءات الجزائية أو التأديبية بالنسبة الى غيره.

وتجدر الإشارة هنا الى قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين، لتفسير ما هو المقصود بعبارة (الموظف أثناء وجوده في الخدمة) الواردة في المادة (40) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 والمادة (108) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 الملغى، وهل تعتبر وفاة الموظف أثناء الاجازة بدون راتب هي وفاة أثناء وجوده في الخدمة أم لا ليستفيد ورثته الشرعيون من الامتيازات المالية المنصوص عليها في المادة (40) من قانون التقاعد المدني والمادة (108) من نظام الخدمة المدنية المشار إليهما أعلاه ؟

واجاب الديوان على هذا التساؤل بالاجاب وأقر "... التفسير القانوني لعبارة (الموظف أثناء وجوده في الخدمة) هو الموظف الذي لم تنته خدماته بأي طريقة من الطرق المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998 وتعديلاته أو أي تشريع آخر نافذ المفعول وبالتالي فإن وفاة الموظف أثناء الاجازة بدون راتب تعتبر وفاة أثناء وجوده في الخدمة...".

¹ - المادة (40) قانون التقاعد المدني الاردني رقم 34 لسنة 1959، والمادتان (47و54) قانون الضمان الاجتماعي الاردني رقم 19 لسنة 2001، والمادة (5)، من نظام الضمان الاجتماعي لموظفي الحكومة ومستخدميها الاردني وتعديلاته رقم 6 لسنة 1966، وكذلك المادة (3/336) قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961.

² - المادتين (160و177) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا الاردنية في العديد من احكامها، اذ اعتبرت وفاة "... الموظف اثناء الاجازة بدون راتب... أو الإجازة الدراسية... وفاة أثناء وجوده في الخدمة..."¹.

اما بخصوص الترفيع؛ فلم ينص المشرع الاردني صراحة على إعتبار وفاة المكفوفة يده عن العمل أثناء نظر الدعوى التأديبية، أو الجزائية من قبيل زوال المانع الواجب للترفيع الوجوبي اذ كان مستحقا له عند الاحالة للقضاء، أو المجلس التأديبي، بل قيدها في حالتي صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية والقاضي ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه².

وقد أخذ المشرع المصري بهذه الحالة، إذ لا يعتبر من قبيل زوال المانع المبرر للترفيع موت المكفوفة يده عن العمل قبل أن تبرأ ساحتها موضوعيا؛ لأن انقضاء الدعوى على هذا الوجه ليس من شأنه ثبوت البراءة أو عدم الادانة، وانما تظل شبهة الجريمة قائمة في حقه وعالقة به على الرغم من انقضاء الدعوى بالوفاء.

ولا يعترض على هذا بأن الاصل في المتهم البراءة حتى تثبت إدانته مما نسب إليه بحكم نهائي؛ ذلك أن المشرع رتب على مجرد إحالة الموظف المتهم الى المحاكمة التأديبية أو الجزائية شبهة الجريمة في حقه، وعدم جواز ترفيعه طول فترة المحاكمة، وفي هذه الحالة يظل قرار حجز الوظيفة المراد ترفيع الموظف المكفوفة يده اليها قائما ومنتجا لآثاره، الا إن تحقق الشرط الفاسخ الذي علق عليه وهو ثبوت عدم الادانة، وهذا لا يكون إلا بصور حكم في موضوع الدعوى التأديبية أو الجزائية، سواء بالبراءة أو الادانة، فإنه لا يكفي لتحقيق ذلك الشرط الحكم بإنقضاء الدعوى بوفاء الموظف المكفوفة يده عن العمل دون البت في ذات التهمة التي أحيل الى المحاكمة من أجلها بالادانة أو البراءة³.

¹ - قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 12 لسنة 2002، الصادر بتاريخ 2002/2/13، الجريدة الرسمية الاردنية لسنة 2002، ع 4536، ص 965. كذلك عدل عليا، 1999/431، المجلة القضائية لسنة 2000، ع 2، ص 343، المرجع السابق. وقرارها 2002/256 الصادر بتاريخ 2002/12/18، مجلة نقابة المحامين الاردنيين لسنة 2003، ع 2، ص 212.

² - المادة (82) نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

³ - فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري المصرية، الصادر بتاريخ 1966/2/16، (س 20، ص 133)، أشار اليه: الطماوي سليمان محمد، قضاء التأديب، ص 386، المرجع السابق.

الفصل الخامس الاستنتاجات والتوصيات

الفصل الخامس الاستنتاجات والتوصيات

مما لاشك فيه ان الهدف المنشود من كف يد الموظف العام عن العمل في ظل نظام الخدمة المدنية الاردني مشروع يقتضيه الصالح العام، اذ قد يؤثر على الثقة وليس من مصلحة المرفق إبقاء الموظف المتهم يمارس مهام الوظيفة في حين تثار حوله الشكوك، وإن لجوء الإدارة لاستعمال سلطتها بإبعاد الموظف عن الوظيفة باتخاذها قرار كف يده عن العمل سلطه عليا محصورة بمجلس الوزراء بالنسبة لموظفي الفئة العليا، وللوزير بالنسبة لباقي الموظفين دون غيرهما من السلطات التي تملك حق إيقاع العقوبات التأديبية، ولاينقض قرار كف اليد عن

العمل الا بصدور القرار القطعي النهائي من المجلس التأديبي أو الجهة القضائية، كما لا يصدر قرار كف اليد إلا في حالات وردت على سبيل الحصر.

ولأن الموظف المكفوفه يده عن العمل لا يمارس أعباء الوظيفة العامة ولا تتقطع صلته بها ولا يجوز لجهة الادارة ملء مكانه بالتعيين اذ تبقى وظيفته شاغره، وان ملء هذا المكان ليس بالأمر السهل دائماً، وان جاز التكليف، ولأن إجراءات التقاضي في المحاكم قد تطول تبعاً لإجراءات التحقيق وسير الدعوى، ولأن الموظف قد يتم إيقافه على ذمة قضية ما خارج نطاق الوظيفة دون كف يده عن العمل الا في حالات نص عليها نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، ولأن فترة كف اليد غير محددة المده وترتب آثار خطيرة أهمها حرمان المكفوفه يده عن العمل من جزء من راتبه وعلاواته، ولأن هذا الحرمان ينال من يعيلهم من أفراد أسرته.

لكل ذلك تقدم الدراسة التوصيات التالية :

- الأخذ بكف اليد بحكم القانون، وبكف اليد عند وجود تحقيق اداري مفتوح بشرط ان تقتضي مصلحة التحقيق ذلك .
- تحديد مدة لقرار كف اليد حسب مقتضى الحال وجسامة الفعل المرتكب، ومنح جهات مختصة صلاحية مد قرار كف اليد لمصلحة التحقيق.
- سرعة إجراءات التقاضي للموظفين المكفوفه أيديهم عن العمل، واحترام قرار المحكمة القاضي بالبراءة.

وللأسباب الواردة اعلاه ترى الدراسة تقديم مشروع مقترح لتعديل المادتين (149 و 158) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007 كما يلي :-

أولاً: يلغى نص المادتين (149 و 158) من النظام الاصيلي ويستعاض عنهما بالنص التالي:-

أ:- لمجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الفئة العليا وللوزير المختص بالنسبة لباقي الموظفين أن يوقف الموظف عن العمل احتياطياً، اذا اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة التحقيق معه ذلك

لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، على أن يكون قرار الايقاف مسببا، ولايجوز مد هذه المدة الا بقرار من المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة المختصة للمدة التي تحددها.

ب:- يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه وعلاواته من تاريخ الايقاف، واذا تمت زيادة المدة فيستمر بتقاضى النسبة أعلاه ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة ضده.

ج:- مع مراعاة أحكام الفقرة (أ) من المادة (171) من هذا النظام كل موظف يحبس احتياطيا على ذمة قضية أو تنفيذا لحكم جزائي يوقف عن العمل بقوة القانون مدة حبسه.

د:- على الرغم مما في الفقرة (أ) من المادة (22) من هذا النظام ، اذا كان الحبس تنفيذا لحكم جزائي نهائي سقط حقه في الراتب والعلاوات مدة الحبس، وللوزير صرف ما نسبته (50%) من مجموع راتبه وعلاواته لأسرته التي يعيلها،على أن تقتطع من مستحقاته التقاعدية عند تقاعده، ولا تحسب هذه المدة في أقدميته في الدرجة أو استحقاق الزيادة السنوية، أو الاجازات.

ثانياً:- يعاد ترقيم المواد من (157 - 186) لتصبح (157 - 185) على التوالي.

فسبحان من تنزهه عن النقص

((... وله المثل الأعلى في السماوات والأرض وهو العزيز الحكيم...))

والحمد لله رب العالمين

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر الشرعية والفقهية .

1. القرآن الكريم.

2. السنة النبوية.
3. الألباني محمد ناصر الدين, سلسلة الأحاديث الصحيحة لعام 1995م، المجلد الرابع، طبعة جديدة منقحة ومزيدة، الرياض- السعودية، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع.
4. الألباني محمد ناصر الدين, صحيح سنن ابن ماجة باختصار السند، لعام 1988م، الطبعة الثالثة، الرياض- السعودية، مكتب التربية العربي لدول الخليج.

ثانيا: المعاجم .

1. ابراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط ، لعام 1972م، الجزء الاول والثاني، القاهرة- مصر، دون ناشر.
2. ابن فارس أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، مقاييس اللغة، لعام 1979م، تحقيق: عبد السلام محمد هارون أحمد بن فارس أبو الحسين، القاهرة- مصر، دار الفكر.
3. ابن منظور جمال الدين محمد بن كرم أبو الفضل ، لسان العرب، لعام 1968م، بيروت- لبنان، دار المعرفة.
4. الجوهري أبو نصر إسماعيل بن حماد، الصحاح في اللغة، لعام 1990م، الطبعة الرابعة، بيروت- لبنان، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين.
5. الفيروز آبادي أبو طاهر مجد الدين محمد بن يعقوب بن محمد ، القاموس المحيط، لعام 1998م، الطبعة السادسة، تحقيق: مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة، بإشراف: محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة.

ثالثا: - المؤلفات القانونية العامة والخاصة:

1. ابراهيم السيد محمد، شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، لعام 1966م، منشأة دار المعارف، الاسكندرية- مصر.
2. ابو العنين محمد ماهر، الضمانات والاجراءات التأديبية امام المحاكم التأديبية ومجلس التأديب، لعام 1994م، الطبعة الثانية، القاهرة- مصر، دار المجد للطباعة.
3. أحمد محمد رشوان، اصول القانون التأديبي، لعام 1960م، القاهرة- مصر، مطبعة مصر.

4. أحمد محمد رشوان و منصور ابراهيم عباس, الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام, لعام 1969م, القاهرة- مصر مطبعة الرسالة.
5. الحلبي محمد عياد, شرح قانون العقوبات- القسم العام, لعام 2006م, عمان-الاردن, دار الثقافة للنشر والتوزيع.
6. الحلو ماجد راغب, القانون الاداري, لعام 1996م, الاسكندرية - مصر, دار المطبوعات الجامعية.
7. الشتيوي سعد, التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة, الطبعة الاولى, لعام 2007م, مصر- الاسكندرية, دار الفكر العربي.
8. الشوبكي عمر محمد , القضاء الاداري, دراسة- مقارنة, لعام 2007م, عمان- الاردن دار الثقافة للنشر والتوزيع.
9. الطماوي سليمان - القضاء الاداري- الكتاب الاول- قضاء الالغاء, لعام 2007م, الطبعة السابعة, القاهرة- مصر, دار الفكر العربي.
- القضاء الاداري ,الكتاب الثالث, قضاء التأديب, لعام 1995م, القاهرة- مصر, دار الفكر العربي.
- مبادئ القانون الاداري, دراسة مقارنة, لعام 2007م, الطبعة السادسة, القاهرة- مصر, دار الفكر العربي.
10. العبادي محمد وليد , قضاء الالغاء - دراسة مقارنه, لعام 1995م, الطبعة الاولى, عمان- الاردن, مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع.
11. العتوم منصور ابراهيم , المسؤولية التأديبية للموظف العام, لعام 1984م, الطبعة الأولى, عمان-الاردن, مطبعة الشرق ومكتبتها.
12. العجارمه نوفان العقيل, سلطة تأديب الموظف العام, دراسة مقارنه, لعام 2007م, عمان- الاردن, دار الثقافة للنشر والتوزيع.
13. العطار فؤاد. القانون الاداري, لعام 1968, الطبعة الاولى, مصر-القاهرة, دار النهضة العربية.
14. القباني بكر ,الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية, لعام 1982م, الرياض- السعودية, معهد الادارة العامة.

15. المجالي نظام توفيق, شرح قانون العقوبات- القسم العام- دراسة تحليلية في النظرية العامة للجريمة والمسؤولية الجزائية, لعام 2005م, عمان-الاردن, دار الثقافة للنشر والتوزيع.
16. النجار زكي محمد, الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام, لعام 1986م, الطبعة الثانية, الهيئة المصرية العامة للكتاب.
17. بركات عمرو فؤاد احمد, السلطة التأديبية, لعام 1997م, القاهرة- مصر, مكتبة النهضة العربية.
18. بسيسو سعدي , مبادئ قانون العقوبات, لعام 1964م, الطبعة الأولى, حلب, سوريا, مديرية المطبوعات والكتب الجامعية.
19. بطيخ رمضان محمد, الوسيط في القانون الاداري, لعام 1997م, مصر-القاهرة, دار النهضة العربية.
- القضاء الاداري, لعام 1994م, القاهرة-مصر, دار النهضة العربية.
20. جعفر محمد أنس قاسم, نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الادارة, لعام 1973م, القاهرة-مصر, دار النهضة العربية.
21. حسن عبد الفتاح, التأديب في الوظيفة العامة, لعام 1964م, القاهرة- مصر, دار النهضة العربية.
22. حسني محمود نجيب, شرح قانون العقوبات- القسم العام, لعام 1977م, الطبعة الرابعة, القاهرة-مصر دار النهضة العربية.
23. حومد عبد الوهاب , المفصل في شرح قانون العقوبات - القسم العام, لعام 1990م, دمشق- سوريا, المطبعة الجديدة.
24. خليفة عبد العزيز عبد المنعم, الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام, لعام 2006م, الطبعة الاولى, الاسكندرية-مصر, دار الفكر العربي.
- القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة, لعام 2007م, الإسكندرية-مصر, دار الفكر العربي.
25. خليل ابراهيم, نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام, لعام 1972م, مصر- القاهرة, دار النهضة العربية.
26. شاهين مغاوري محمد, المساءلة التأديبية, لعام 1974م, القاهرة- مصر, عالم الكتب.

- القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، لعام 1986م، القاهرة- مصر، مكتبة الأنجلو المصرية.
- 27. شطناوي علي خطار، الوجيز في القانون الاداري، لعام 2003م، عمان-الاردن، دار وائل للنشر والتوزيع.
- موسوعة القضاء الاداري، الجزء الاول والثاني، لعام 2004م الطبعة الاولى، عمان- الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 28. صالح محمود، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، لعام 2000م، الاسكندرية- مصر، منشأة المعارف.
- 29. عبد البر عبدالفتاح عبد الحليم ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامه، دراسة مقارنة، لعام 1997م، القاهرة- مصر، دار النهضة العربية.
- 30. عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، لعام 2000م، القاهرة-مصر، دار النهضة العربية.
- 31. عبد الهادي ماهر، الشرعيه الاجرائية في التأديب، لعام 1986م، الطبعة الثانية، القاهرة - مصر، دار النهضة العربية.
- 32. عصفور محمد، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الاخرى، لعام 1972م، مصر- القاهرة، عالم الكتب.
- 33. كنعان نواف، القانون الاداري، لعام 2005م، عمان-الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- القضاء الاداري، لعام 2006م، عمان الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 34. محارب علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، لعام 2004م، الطبعة الاولى، عمان-الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- 35. مرغني محمد خيرى، المبادئ العامة للقانون الاداري المغربي، لعام 1982م، الرباط - المغرب، مطبعة الساحل.
- 36. مصطفى محمود محمود، شرح قانون العقوبات- القسم العام، لعام 1983م، الطبعة العاشرة، القاهرة-مصر دار النهضة العربية.
- 37. ياقوت محمد ماجد، الطعن في الاجراءات التأديبية، لعام 1997م، الاسكندرية-مصر، منشأة المعارف.

- أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة، لعام 2000م، مصر - الاسكندرية، منشأة المعارف.

رابعاً : الأطروحات والرسائل العلمية .

1. العراشة انتصار عبدالله ، وقف الموظف العام احتياطياً، رسالة ماجستير في القانون العام، لسنة 2002م، اليمن، كلية الحقوق جامعة عدن.
2. الملط محمد جودة ، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، لسنة 1967م، مصر، كلية الحقوق/جامعة القاهرة.
3. النجار رفعت المصليحي، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، لسنة 1981م، مصر، كلية الحقوق جامعة القاهرة.
4. النجار عادل عبد الفتاح محمد، النظام القانوني لوقف الموظف احتياطياً، رسالة دكتوراه، لسنة 1997م، مصر، كلية الحقوق/جامعة القاهرة.
5. بركات عمرو فؤاد احمد، السلطة التأديبية، رسالة دكتوراه، لسنة 1979م، القاهرة - مصر، جامعة عين شمس.
6. عبد الحميد حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة عين شمس، بدون سنة نشر، دار الفكر العربي.

خامساً: الأبحاث والمحاضرات

1. الغازي ابراهيم، محاضرات في القانون الإداري، لعام 2006م، عمان - الاردن، القيت على طلبة ماجستير القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا،
2. بركات عمرو فؤاد، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، لعام 1984م، العدد الثاني، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية.
3. عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، ضمانات العاملين في الخدمة أثناء التأديب، لعام 1997م. عدد 3، رقم 163، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة.

4. عبد الهادي بشار، محاضرات في القضاء الإداري، لعام 2005م، عمان- الأردن، القيت على طلبة ماجستير القانون العام، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا.
5. عصفور محمد، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، لعام 1963م، العدد الاول، السنة الخامسة، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية.

سادسا : المجالات القانونية ومجموعة القرارات والاحكام والفتاوى القضائية

أ:- في الاردن.

1. نده حنا، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التميز بصفتها محكمة عدل عليا منذ إنشائها حتى نهاية عام 1971م، عمان- الاردن.
2. خالد محمد مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، من بداية عام 1972 ولنهاية 1986م، الجزء الاول والثاني، الناشر وكالة التوزيع الاردنية، عمان- الاردن، لعام 1987م.
3. مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنوات متفرقة وحتى عام 2007م، نقابة المحامين، عمان- الاردن.
4. القرارات الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين المنشورة في الجريدة الرسمية، لسنوات متفرقة، عمان- الاردن.
5. الجريدة الرسمية: تصدر عن رئاسة الوزراء الاردنية/ مديرية الجريدة الرسمية، المطابع العسكرية، لسنوات متفرقة وحتى عام 2007م، عمان- الاردن.
6. المجلة القضائية: تصدر عن المعهد القضائي الاردني، لسنوات متفرقة.
7. مجلة نقابة المحامين الاردنيين: تصدرها نقابة المحامين الأردنيين، لسنوات متفرقة وحتى عام 2007م، عمان- الاردن.
8. مجلة الدراسات الأمنية: تصدرها مديرية الامن العام الاردنية / أكاديمية الشرطة الملكية، مطابع مديرية الامن العام، لسنوات متفرقة، عمان- الاردن.

ب:- في مصر.

1. أبو شادي أحمد سمير، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات من 1955 وحتى 1965، ثلاثة أجزاء، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة- مصر، لعام 1967م.
2. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاما من 1965 وحتى 1980، اعداد المكتب الفني لمجلس الدولة، أربعة أجزاء.
3. أبو شادي أحمد سمير، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في عشر سنوات من 1960 وحتى 1970، اعداد دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، لعام 1971م.
4. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري لسنوات متفرقة، تصدر عن المكتب الفني لمجلس الدولة، القاهرة- مصر.
5. مجلة العلوم الادارية : تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، القاهرة- مصر.
6. مجلة هيئة قضايا الدولة : تصدر عن ادارة قضايا الحكومة، القاهرة- مصر.
7. مجلة المحاماه : تصدر عن نقابة المحامين المصريين، القاهرة- مصر.

سابعاً :- القوانين والأنظمة.

1. مجلة الاحكام العدلية لسنة 1876.
2. الدستور الأردني لسنة 1952.
3. قانون محاكمة الوزراء الاردني رقم 35 لسنة 1952.
4. قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960.
5. قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني رقم 9 لسنة 1961.
6. القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976.
7. قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم 11 لسنة 1993.
8. قانون استقلال القضاء الاردني رقم 15 لسنة 2001.
9. قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم 62 لسنة 2006.

ب:- القوانين والأنظمة الوظيفية في بعض الدول العربية.

1. قانون مجلس التأديب السوري رقم 90 لسنة 1962.
2. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976.
3. قانون العاملين المدنيين المصري رقم 58 لسنة 1971.
4. قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978.
5. قانون الخدمة المدنية العُماني رقم 120 لسنة 2004.
6. قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 35 لسنة 2006.
7. نظام التأديب السعودي رقم 1023 لسنة 1970.

ج:- أنظمة ديوان الخدمة المدنية الاردني.

1. نظام الموظفين المدنيين رقم 1 لسنة 1958(ملغي).
2. نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 (الملغي).
3. نظام الخدمة المدنية رقم 40 لسنة 1982(الملغي).
4. نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988(الملغي).
5. نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998(الملغي).
6. نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002(الملغي).
7. نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 30 لسنة 2007.

د:- أنظمة الوظيفة في مرافق أردنية أخرى.

1. نظام موظفي أمانة العاصمة وتعديلاته رقم 49 لسنة 1983.
2. نظام الموظفين في جامعة البلقاء التطبيقية رقم 75 لسنة 1999.
3. نظام الموظفين في البنك المركزي الاردني وتعديلاته رقم 62 لسنة 2001.
4. نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي رقم 46 لسنة 2002.
5. نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم 52 لسنة 2003.
6. نظام الموظفين في جامعة ال البيت رقم 153 لسنة 2003.
7. نظام الموظفين في الجامعة الهاشمية رقم 150 لسنة 2003.

8. نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية رقم 146 لسنة 2003.
9. نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية رقم 146 لسنة 2003.
10. نظام الموظفين الإداريين والفنيين في جامعة اليرموك رقم 31 لسنة 2004.
11. نظام الموظفين في مؤسسة المواصفات والمقاييس رقم 26 لسنة 2004.
12. نظام موظفي رئاسة الوزراء رقم 79 لسنة 2004.
13. نظام موظفي مؤسسة تنمية اموال الايتام رقم 40 لسنة 2004.
14. نظام موظفي ديوان المحاسبة رقم 106 لسنة 2004.
15. نظام موظفي هيئة الاوراق المالية رقم 26 لسنة 2006.
16. نظام موظفي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم 7 لسنة 2007.

Abstract

This study investigates the legal aspects of suspending the general employee in Jordan as from the date of issuance up to expiration including determining nature of suspension, its consequences results and the relation between the legal status and suspended official and consequences may result from disciplinary procedures.

Decision of suspension means a compulsory deportation of employee who is accused with committing a disciplinary or penal contravention on temporary basis from following up his job responsibilities of public merest or investigation interest or both, he shall hold his job , it expires by judicial or disciplinary procedures of complaint or suit case against him having final decision.

Suspension's decision is not a disciplinary penalty but it is a preventive procedure paving the road to reveal facts of the contravention committed either guilty or innocent. According to suspension decision, the employee shall be paid a part of his salary, suspension of his promotion or to be on provisional retirement. The suspension shall be terminated by death, general amnesty or by final decision from the juridical or disciplinary which will affect the possibility of pursue of his job responsibilities or not, as well as fixity his financial rights (salary or promotions ... etc.).

Conclusion and Recommendations.

- 1- Adoption of suspension by law, and when there is an open administrative investigation provided that the interest of investigation requires that, determination the duration of suspension, granting specialized authorities the capacity to extend the decision of suspension for the interest of the investigation.
- 2- Acceleration of judicial procedures for suspended employees, and the respect for court decision of innocence.
- 3- Proposal on an amendment for articles 149 and 158 from Jordanian Civil Service Scheme No. 30/2007.