جامعة القاهرة
كلية الحقوق

مدى يشغل
للقانون
استاذ

إيقاف العاملين المدنيين بالدولة

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه
في الحقوق

مقدمة من :
رفعت المصيلحي محمد النجار

اشراف :
الأستاذ الدكتور ثروت بدوى

لجنة الحكم :

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

١٩٨١

بسم الله الرحمن الرحيم

(نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذي علم عليم)

صدق الله العظيم

إهـــداء

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

مقدمة

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

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

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

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

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

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

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

المختلفة بالقطاع العام أو الخاص - يلمح تطورا ملحوظا فى هذه التشريعات - الا أن التأديب لم يطرأ عليه تطور يذكر لا سيما الوقف عن العمل حيث تناقلت احكامه التشريعات المتعاقبه - مع تعديلات طفيفه - لا تتفق مع التطور البادى فى التشريعات المنظمة لعلاقات العمل المختلفة وذلك باستثناء ما نص عليه ابتداء من قانون العاملين المدنيين - بالدولة رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ من أستحقاق العامل الموقوف لجزء من الأجر أثناء وقفه عن العمل لا يقل عن النصف بعد أن كان العامل الموقوف يحرم من أجره كاملا .

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

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

خطة البحث :

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

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

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

فهرست

صفحة

مقدمة ١

فصل تمهيدى
عن الأساس القانونى لسلطة التأديب والتطور
التشريعى للوقف عن العمل

المبحث الاول : الأساس القانونى لسلطة التأديب ٥
اولا : النظرية التعاقدية ٦
ثانيا : النظرية اللائحية او التنظيمية ٨
ثالثا : نظرية المؤسسة ١٠
رابعا : رأينا الخاص فى الاساس القانونى لسلطة
التأديب يرجع الى علاقة التبعية ١٣

المبحث الثانى : التطور التشريعى للوقف عن العمل ١٧
هل تعرف الشريعة الاسلامية نظام التأديب فى
نطاق الوظيفة العامة ٢٢
التعزيز يتسع ليشمل نظام التأديب ٢٤
الوقف عن العمل فى التشريعة الاسلامية ٢٦

القسم الأول فى
أنواع الوقف عن العمل
الباب الأول
الوقف الاحتياطى

تمهيد وتقسيم : ٢٩
الفصل الاول : تعريف الوقف الاحتياطى ٣١
التكييف القانونى لقرار الوقف الاحتياطى ٣٣

صفحة

الفصل الثانى : أسباب الوقف الاحتياطى ٣٨
تمهيد : ٣٨

المبحث الاول : أسباب الوقف الاحتياطى فى التشريعات المقارنة ٣٩
اولا - التشريع الفرنسى ٣٩
ثانيا - التشريع السورى ٤٠
ثالثا - التشريع الجزائرى ٤٣
رابعا - التشريع اللبنانى ٤٤
خامسا تشريعا ليبيا والكويت وقطر والجمهورية العربية اليمنية ٤٥

المبحث الثانى : أسباب الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ٤٧
رأينا فى سبب الوقف الاحتياطى ٥١
اولا - المعيار الشخصى ٥٢
ثانيا - المعيار الموضوعى ٥٤
المقصود بالجريمة المخله بالشرف التى تبرر للوقف ٥٥
خلاصة رأينا فى سبب الوقف الاحتياطى ... ٦٠

الفصل الثالث: السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى ٦١
تمهيد ٦١

المبحث الأول : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن ٦٣
اولا - التشريع الفرنسى ٦٣
ثانيا - التشريع السورى ٦٦

صفحة

ثالثا- التشريع الجزائرى ٦٩
رابعا- التشريع اللبنانى ٧٢

المبحث الثانى : السلطة المختصة بالوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ٧٣

تمهيد وتقسيد : ٧٤
المطلب الاول : الجهة الاصلية المنوط بها الوقف الاحتياطى ٧٤
المطلب الثانى : دور المحكمة التأديبية فى الوقف الاحتياطى ٨١
المطلب الثالث : الجهات التى رخص لها القانون طلب وقف العامل احتياطيا ٨٤

اولا - دور النيابة الادارية ٨٤
ثانيا - دور النيابة العامة ٩٠

المبحث الثالث : السلطة المختصة بوقف العامل المنتدب والمعار ٩١
رأينا الخاص ٩٢

الفصل الاول : مدة الوقف الاحتياطى ٩٦
تمهيد : ٩٦
المبحث الاول : مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المقارن ٩٧
فى التشريع الفرنسى ٩٧
فى التشريع الجزائرى ٩٨
فى التشريع السورى ٩٩
فى التشريع اللبنانى ١٠٠
المبحث الثانى : مدة الوقف الاحتياطى فى التشريع المصرى ... ١٠٢

صفحة

تمهيد وتقسيم : ١٠٢
المطلب الاول : سلطة الادارة فى تحديد مدة الوقف الاحتياطى . ١٠٤
المطلب الثانى : سلطة المحكمة التأديبية فى مد مدة الوقف الاحتياطى ١٠٧
المطلب الثالث : تراخى السلطة الادارية فى طلب المد والاثار المترتبة على ذلك ١١٢
المطلب الرابع : رأينا فى مدة الوقف الاحتياطى وتمديده . . ١١٦

الباب الثانى
الوقف الجزائى
(عقوبة الوقف عن العمل)

فصل تمهيدى : النظام القانونى الذى يحكم العقوبات التأديبية . . ١٢٠
المبحث الاول : خضوع العقوبات التأديبية لمبدأ الشرعية . . ١٢١
مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ١٢٢
المبحث الثانى : السلطة التقديرية وحدودها فى مجال التأديب ١٣٥
المطلب الاول : السلطة التقديرية فى مجال التأديب ١٣٧
المطلب الثانى : حدود السلطة التأديبية فى اختيار الجزاء ١٤٠
(قضاء الغلو ورأى الفقه فيه) ١٤٢
هل عدلت المحكمة الادارية العليا عن اتجاهها فى بسط رقابتها على السلطة التأديبية بالنسبة للغلو فى توقيع الجزاء ؟ ١٤٩

صفحة

المبحث الثالث : قاعدة عدم تخصيص العقوبات التأديبية ١٥٦
- مدى تقيد المحكمة التأديبية بلائحة الجزاءات ... ١٥٩
- المادة ٢٧ من قانون العقوبات ١٦١
- رأينا فى تخصيص بعض الجرائم التأديبية لعقوبة الوقف عن العمل ١٦٤

الفصل الاول : النصوص التشريعية لعقوبة الوقف عن العمل ١٦٧
الفصل الثانى : مدة عقوبة الوقف عن العمل فى التشريع المصرى المقارن ١٦٩
الفصل الثالث : اتصال عقوبة الوقف عن العمل بالوقف الاحتياطى .. ١٧٣
- رأينا فى خصم مدة الوقف الاحتياطى من مدة الوقف الجزائى ١٧٥
- مصير الجزء من الراتب الذى قررت المحكمة التأديبية حرمان العامل منه اثناء فترة الوقف الاحتياطى بعد توقيع جزاء الوقف ١٧٩

الفصل الرابع: الاساس القانونى لاستحقاق العامل لنصف الأجر اثناء تنفيذ عقوبة الوقف ١٨٢
الفصل الخامس: رأينا فى عقوبة الوقف عن العمل ١٨٥

الباب الثالث

الوقف بقوة القانون

تمهيد : ١٩٠
الفصل الاول : تعريف الوقف بقوة القانون وطبيعته ١٩١
اولا : تعريف الوقف بقوة القانون ١٩١
ثانيا : طبيعة الوقف بقوة القانون ١٩٣
الفصل الثانى : اسباب الوقف بقوة القانون ١٩٥
تمهيد : ١٩٥

صفحة

المبحث الاول : الحبس الاحتياطي والحبس العقابي ١٩٧
اولا - الحبس الاحتياطي ١٩٧
ثانيا - الحبس العقابي ١٩٨
المبحث الثاني : الحبس لدين النفقة ١٩٩
المبحث الثالث: الاكراه البدني ٢٠٢
المبحث الرابع : الاعتقال ٢٠٥
الفصل الثالث: مدى ولاية السلطة التأديبية في اصدار قرار الوقف الاحتياطي اثناء حبس العامل ٢٠٨
الفصل الرابع : حبس العامل اثناء وقفه عن العمل او اثناء وجوده في عطله مسموح بها ٢١١
المبحث الاول: حبس العامل اثناء وقفه عن العمل ٢١٢
اولا - حبس العامل اثناء وقفه احتياطيا ٢١٢
ثانيا - حبس العامل اثناء الوقف الجزائي ٢١٥
المبحث الثاني : حبس العامل اثناء وجوده في عطلة مسموح بها ٢١٧

القسم الثاني
في
ضمانات الوقف وآثاره ورقابة القضاء على سلطة الوقف

الباب الاول

ضمانات العامل في مواجهة سلطة الوقف

تمهيد وتقسيم : ٢٣١
الفصل الاول : أثر الجمع بين سلطتي الاتهام والمساءلة على الضمانات التأديبية ٢٢٣

صفحة

الفصل الثانى : حق الدفاع ٢٢٩
المبحث الاول : حق الدفاع فى التشريع المقارن ٢٣٠
اولا - فى المانيا الاتحادية ٢٣٠
ثانيا - فى بلجيكا ٢٣٠
ثالثا - فى الجزائر ٢٣١
رابعا - فى فرنسا ٢٣٣
المطلب الاول : الاطلاع على الملف ٢٣٦
المطلب الثانى : الاجراءات الاستشارية ٢٣٩
المبحث الثانى : حق الدفاع فى التشريع المصرى ٢٤٠
المطلب الاول : اساسيات فى حق الدفاع ٢٤٢
اولا - تمكين العامل من الدفاع عن نفسه بالوسائل المشروعة ٢٤٢
ثانيا - الاستعانة بمحام ٢٤٣
ثالثا - مراعاة اعذار التى يبديها العامل ٢٤٤
رابعا - طلب تنحية المحقق اوعضو المحكمة التأديبية ٢٤٦

المطلب الثانى : الاطلاع على الملف ٢٤٩
المبادىء التى تحكم حق الاطلاع على الملف .. ٢٥٠
اولا - اعطاء مهلة كافية للعامل ٢٥٠
ثانيا - الاطلاع يكون للعامل شخصيا ٢٥٠
ثالثا - فقد الملف لا يعطل الاستفادة من هذا الحق ٢٥١
رابعا - رفض العامل الاطلاع لا يعد اخلالا بهذا الحق ٢٥١
الفصل الثالث : الضمانات المستمدة من المبادىء العامة للقانون . ٢٥٣
المبحث الاول : مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ٢٥٤
المبحث الثانى : بمبدأ عام رجعية الجزاء التأديبى ٢٥٨

صفحة

المبحث الثالث: مبدأ عدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة ٢٦١

المطلب الاول: نطاق تطبيق مبدأ عدم تعدد الجزاءات عن المخالفة الواحدة ٢٦٣

اولا - حالة تعدد الافعال ٢٦٣

ثانيا - الجمع بين وظيفتين محظور الجمع بينهما ٢٦٥

ثالثا - الجريمة التأديبية المستمرة ٢٦٧

رابعا - التدابير الادارية والاجراءات التأديبية ٢٦٨

المطلب الثانى: مدى جواز الجمع بين العقوبتين التأديبية والجنائية ٢٧١

الباب الثانى
فى
آثار الوقف

تمهيد وتقسيم: ٢٧٦

الفصل الاول: آثار الوقف بالنسبة للأجر ٢٧٧

المبحث الاول: اثر الوقف الاحتياطى بالنسبة للأجر ٢٧٨

رأينا فى سلطة المحكمة التأديبية فى التصرف فى نصف الأجر الموقوف ٢٨١

المبحث الثانى: اثر الوقف الجزائى على الأجر ٢٨٦

المبحث الثالث: اثر الوقف بقوة القانون على الأجر ٢٨٨

المبحث الرابع: مصير الأجر المقتطع بعد انهاء الوقف الاحتياطى والوقف بقوة القانون ٢٩٢

صفحة

المطلب الاول : مصير الجزء من الاجر الموقوف صرفه بعد انتهاء الوقف الاحتياطي ٢٩٣

اولا - الحالات التي يستحق فيها العامل استرداد راتبه المقتطع اثناء فترة الوقف الاحتياطي ... ٢٩٦

أ - البراءة ٢٩٦

ب - حفظ التحقيق ٢٩٧

جـ - معاقبة العامل بجزاء الانذار او جزاء الخسم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة ايام ٢٩٧

ثانيا - الحالات التي ترك فيها المشرع امر البت في الجزاء الموقوف من الاجر للسلطة المختصة التي وقعت الجزاء ٢٩٩

اقتراح بشأن قصر الاختصاص بالبت في الجزء المقتطع من الاجر للمحكمة التأديبية ٢٩٩

ثالثا - انتهاء الوقف الاحتياطي بصدور جزاء الاحالة الى المعاش او الفصل ٣٠١

المطلب الثاني : مصير نصف الاجر بعد انتهاء الوقف بقوة القانون ٣٠٢

الفصل الثاني : آثار الوقف بالنسبة للترقية ٣٠٥

تمهيد : ٣٠٥

المبحث الاول : أثر الوقف الجزائي على الترقية ٣٠٧

: النص التشريعي ٣٠٧

المطلب الاول : المقصود بالعقوبة التبعية في المجال التأديبي ٣٠٩

المطلب الثاني : المجال الزمني لمدد المنع من الترقية. ٣١٢

الصفحة

الفرع الاول : المدد الزمنية المحظور فيها ترقية العامل المعاقب بالوقف ٣١٤
الفرع الثانى : بدء احتساب فترات المنع من الترقية .. ٣١٧
الفرع الثالث: الاثر المترتب على زوال المانع من الترقية ٣٢٢

المطلب الثالث: رأينا فى المنع من الترقية كأثر لعقوبة الوقف ٣٢٦
المبحث الثانى : أثر الوقف الاحتياطى على الترقية ٣٢٨
حكم الترقية بعد انقضاء سنه على حجز الوظيفة .. ٣٣٣
المبحث الثالث: أثر الوقف بقوة القانون على الترقية ٣٣٦
فى فرنسا ٣٣٦
فى مصر ٣٣٧

الفصل الثالث: حقوق وواجبات العامل الموقوف وأثر انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبى عليها ٣٤٠

المبحث الاول : حقوق وواجبات العامل الموقوف ٣٤٢
المطلب الاول : حقوق العامل الموقوف ٣٤٢
اولا - العلاوة الدورية ٣٤٢
ثانيا - حساب مدة الوقف فى الاقدمية والمعاش ٣٤٤
ثالثا - قياس كفاية اداء العامل الموقوف ٣٤٥

المطلب الثانى : واجبات العامل الموقوف ٣٤٩
(١) واجب النزاهة والمحافظة على كرامة الوظيفة ٣٥٠
فى مصر ٣٥٠
فى فرنسا ٣٥١
فى الجزائر ٣٥٢

الصفحة

(٢) عدم الجمع بين الوظيفة وبين اى عمل آخر يؤديه بالذات أو الواسطة ٣٥٣

(٣) عدم افشاء سر المهنة ٣٥٧

المبحث الثانى : الآثار المترتبة على انهاء خدمة العامل الموقوف بالطريق التأديبى على حقوقه وواجباته ٣٦٠

انهاء خدمة العامل الموقوف بالاحالة الى المعاش او الفصل ٣٦٤

الباب الثالث
فى
رقابة القضاء على السلطة التأديبية
(سلطة الوقف)

تمهيد وتقسيم : ٣٦٩

الفصل الاول : رقابة القضاء الادارى على القرارات الصادرة من السلطة التأديبية الادارية ٣٧٠

المبحث الاول : الالغاء لعيب الاختصاص ٣٧٤

- قرارات الوقف المعيبة بعيب الاختصاص ٣٨٤
- قرارات الوقف الاحتياطى ٣٨٤
- قرارات الوقف الجزائى ٣٨٦

المبحث الثانى : الالغاء لعيب الشكل ٣٨٧

- مخالفة قواعد الشكل الجوهرية تودى الى بطلان القرار ٣٨٩
- مخالفة الاجراءات فى قرارات الوقف الاحتياطى والوقف الجزائى ٣٩٣
- اجراءات قرار الوقف الاحتياطى ٣٩٣
- اجراءات قرار الوقف الجزائى ٣٩٤

صفحة

المبحث الثالث: الالغاء لعيب المحل - او مايسمى بعيب مخالفة القانون ٣٩٦

المبحث الرابع : الانحراف بالغاية او مايسمى بالانحراف بالسلطة ٣٩٩

المبحث الخامس: الالغاء لعيب السبب أو انعدام السبب ٤٠٦

الفصل الثانى : رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية فى مصر ٤١١

- اجراءات الطعن فى احكام المحاكم التأديبية .. ٤١٢
- حدود رقابة المحكمة الادارية العليا على احكام المحاكم التأديبية المطعون فيها امامها ٤١٥
- أسباب الطعن فى احكام المحاكم التأديبية ٤١٩

اولا - مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون ٤١٩

ثانيا - بطلان الحكم او بطلان فى الاجراءات يؤثر فى الحكم ٤٢١

ثالثا - صدور الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشىء المقضى فيه ٤٢٣

- المجالات المختلفة لسلطة المحكمة الادارية العليا عند نظرها للطعون فى احكام المحاكم التأديبية ٤٢٤

أ - المحكمة الادارية العليا كسلطة تأديبية ... ٤٢٤

ب - المحكمة الادارية العليا كمحكمة اول درجة بالنسبة للموضوع ٤٢٥

جـ - المحكمة الادارية العليا محكمة اخر درجة ٤٢٧

خاتمة ٤٢٨

المراجع ٤٣٥

الفهرست ٤٤٦