ضمانات محاكمة الموظف العام أمام السلطات التأديبية

قسم القانون العام

إعداد الأستاذ / إدريس أنور إبراهيم أمبارك

محاضر بقسم القانون العام جامعة السيد محمد بن علي السنوسي الإسلامية

الملخص

تناولت هذه الدراسة الضمانات التأديبية للموظف العام، وإن كانت هذه الضمانات كفلت للموظف العام تمكينه من الاستفادة منها؟ ففي البداية تم تعريف الموظف العام وتوضيح مفهومه سواء في القانون لليبي أو في الفقه أو في القضاء، ثم تطرقنا الى أنواع المحاكم التأديبية والتي تنقسم بدورها إلى أربعة مجالس: "المجلس التأديبي العام والمجلس التأديبي الأعلى والمجلس الأعلى للهيئات القضائية وأخيراً المجلس التأديبي للمخالفات المالية"، أما عن ضمانات المحاكمة التأديبية فهي ضمانات مقررة للموظف العام توضح الجوانب القانونية للدفاع عن نفسه في حال اتهامه بجريمة تأديبية، حيث تشمل إعلان الموظف بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية، وحق الموظف في الدفاع عن نفسه، وتم من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على حيدة المجلس التأديبي، وتسبيب القرار الإداري، وسرية الجلسات في مجالس التأديب،وأخيراً رقابة القضاء، وقد انتهى البحث بالوصول الى بعض التوصيات التي تضمنتها الخاتمة .

Summary

This study dealt with disciplinary guarantees for public servants, And did these guarantees ensure that the public servant enables him to benefit from them?Where the public servant was defined and its concept clarified ,Whether in Libyan law , jurisprudence or the judiciary Then we dealt with the types of disciplinary courts,

which are divided into four general disciplinary councils, thesupreme disciplinary councils ,the supreme disciplinary councils , the supreme council of the judicial Authorityand finally the disciplinary council violations Asfor the guarantees of disciplinary proceedings, they are guarantees prescribed for the public servant that clarify the legal aspects of defending himself in the event of an accusation of a disciplinary crime, as they include announcing the employee of disciplinary measures taken against him and the employee's right to defend himself.The impartiality of the disciplinary council, the reasoning behind the administrative decision, the secrecy of the sessions in the disciplinary council's,and finally the judicial oversight were highlighted.The research ended by reaching some recommendations that were included in the conclusion.

مقدمة

من المتعارف عليه، أن الموظف قد يرتكب مخالفةً إدارية أثناء فترة عمله حيث تتخذ الإدارة أو سلطاتُ التحقيق بصفةٍ عامة إجراءات التحقيق معه .

فمن المعلوم أن الوظيفة العامة ينجم عنها علاقة بين الموظف والإدارة ، والتأديب في الوظيفة العامة يمثل دوراً أساسياً ومهماً في سير المرفق العام بانتظام واطراد . وفي المقابل يفترض من السلطات التأديبية أن تكّيف الجزء التأديبي على حسب جسامة المخالفة، فهي مقيّدة بنص قانوني، فخروجها عن النص القانوني يضحى مخالفاً للقانون، وخارجاً عن ضمانات تناسب الجزاء مع الفعل المرتكب، حيث أن الضمانات الوظيفية تعد بمثابة الرقابة على أعمال الإدارة التي تعمل بشكل مسبق على إصدار القرار الإداري لتفادي الوقوع في الخطأ، مما يؤدي إلى انتهاك الحقوق الإدارية للموظف العام .

إن تأديب الموظف العام، هو جملة الإجراءات التي تكفل المراقبة، والتحقيق معه، ومحاسبته عما ينتج من إهمال، أو الخطأ في أداء واجبات وظيفته. ومن جهة ثانية فالموظف غير مخلد في الوظيفة العامة، وإن ارتباطه بالإدارة ليس أبدياً، فالتأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية ، ومثلما يكافأ المجد على اجتهاده بالترقية والمكافآت وغيرها من رموز التشجيع نظير ما قدمه للإدارة من إبداع وإتقان في عمله، فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله و تقصيره وعدم حرصه على أداء عمله بالعقوبة المناسبة، فالإخلال بواجبات الوظيفة يعدُ خطأً من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف. وقد تكون هذه المسؤولية مدنية أو جنائية .

وتأتي الحقوق الممنوحة للموظف العام المحال للتأديب، باعتبارها ضمانات نصت عليها القوانين والأنظمة واللوائح والإجراءات التي يستطيع الموظف استخدامها – بحكم القانون – دفاعاً عن نفسه، أمام أي عقوبة تأديبية تفرض عليه .

أسباب اختيار الموضوع :

يقيناً منَّا بأهمية هذا الموضوع على الأصعدة كافه سواء من جانب الإدارة لتمكينها من الاضطلاع بما يناط بها من دور لتحقيق الصالح العام، أو من جانب الموظف الذي يريد بدوره ضمان لحقوقه، وواجباته في إطار المصلحة العامة .

إشكاليات الباحث و تساؤلاته :

تدور مشكلة البحث حول مدى كفاية الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء تأديته لعملهِ، وكذلك معالجة مشكلة قصور الإدارة العامة في معرفة تطبيق الضمانات المقررة للموظف العام، مما يعرض قراراته التأديبية للطعن أمام القضاء الإداري، أو حرمان الموظف من تلك الضمانات لعدم درايته بها .

1 – ما هي أوجه القصور المحتملة في حقوق الدفاع المقررة للموظف العام المحال للتأديب ؟

2 – إلى أي حد استطاع النظام التأديبي في الوظيفة العامة أن يشكل آلية فعَّالة لضمان موازنة موضوعية بين حقوق الموظف وسلطة الإدارة ؟

3 –ومن التساؤلات المطروحة بهذا الخصوص:هل تهدف المجالس التأديبية إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق الموظف العام من الدفاع عن نفسه في حالة اتهامه بمواجهة سلطة التأديب وتعسفها ؟ وما هي أنواع مجالس التأديب ؟

المنهج المتَّبع في الدراسة :

اعتمدت هذه الدراسة علي المنهج التحليلي والتطبيقي، عبر تحليل النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه و القضاء، حيث تعرض للنصوص القانونية المتعلقة بالضمانات التأديبية للموظف العام والضوابط المقررة له في مواجهة الإدارة عند إجراء التحقيق .

أهداف البحث :

- إبراز أهم الضمانات التأديبية المقررة في النظام التأديبي، والتي يمكن للموظف العام أن يتمسك بها في مواجهة أي تأديب .

- بيان الجوانب القانونية المقررة للموظف العام للدفاع عن نفسه في حال اتهامه بجريمة تأديبية .

- التَّعرف على مجالس التأديب والقيود التي ترد عليها .

صعوبات الدراسة :

من الصعوبة الإلمام بجوانب الموضوع كافه، خاصة بأنَّ هذا الموضوع من الموضوعات التي مازالت خصبة للبحث فهو يتميز بتسليط الضوء علي الضمانات في النظام التأديبي الذي مازال في طور التبلور.

خطة البحث :يقتصر هذا البحث على دراسة الضمانات التأديبية بالنسبة للموظف العام، ولقد رأينا تقسيم هذا البحث وفقًا للخطة التالية :

أولاً – المبحث التمهيدي : مفهوم الموظف.

1 – المطلب الأول : مفهوم الموظف العام في القانون الليبي .

2 – المطلب الثاني : مفهوم الموظف العام في الفقه .

3 – المطلب الثالث : مفهوم الموظف العام في القضاء .

ثانياً– المبحث الأول :أنواع المحاكمة التأديبية .

1 – المطلب الأول : مجلس التأديب العام (العادي) .

2 – المطلب الثاني : مجلس التأديب الأعلى (العالي) .

3 – المطلب الثالث : المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

4 – المطلب الرابع : المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

ثالثاً – المبحث الثاني : ضمانات المحاكمة التأديبية .

1 – المطلب الأول : إعلان الموظف بما يُتَّخذ ضده من إجراءات تأديبية .

2 – المطلب الثاني : حق الدفاع .

3 – المطلب الثالث : حيدة المجلس التأديبي .

4 – المطلب الرابع : تسبيب قرار العقوبة التأديبية .

5 – المطلب الخامس : سرية الجلسات في مجالس التأديب .

6 – المطلب السادس / رقابة القضاء .

المبحث التمهيدي

مفهوم الموظف العام

بادئ ذي بدء– لا يوجد في القوانين واللوائح المعمول بها في شأن الموظفين العموميين تعريفاً لمفهوم الموظف العام، ولكن هذه القوانين واللوائح اقتصر دورها على مجرد بيان الموظفين الذين يخضعون لإحكام هذه القوانين، وذلك بغض النظر عما إذا كانت أحكام هذه القوانين تسري على الغالبية العظمى من الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، فهي لا تسري على فئات معينة من الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة، مثل رجال القضاء[1].وموظفو المصرف الزراعي[2].

ومن هنا فإن اتجاه الإدارة، أو المرفق العام الذي يعمل لديه الموظف، يقع على عاتقه عدة التزامات إدارية أو وظيفية، منها ما يرتبط بالجانب الأخلاقي، ومنها ما يرتبط بأداء الوظيفة المسندة إليه. فالجانب الأول يوجب على الموظف أن يتحلى[3] بأخلاق مثالية من شأنها أن تصون كرامة الوظيفة، أو الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه، كأن لايضع نفسه موضع الريبة والشبهات وارتكاب الفواحش، والجانب الثاني من هذه الالتزامات يقتضي القيام بالعمل وفقا للضوابط القانونية المعمول بها، وأن يحترم رؤساءه، وألَّا يفشي الأسرار الوظيفية، وأن يحافظ على الأموال العامة.

---

[1] انظر : القانون رقم 6 لسنه 2006 م بشأن نظام القضاء ، مدونه التشريعات الليبية ، العدد 3 ، لسنه 7 بتاريخ 2007/3/13 م ، ص 82 .

[2] انظر : لائحة موظفي المصرف الزراعي الصادرة بتاريخ 30 يناير 1979 ، الجريدة الرسمية ، العدد 25 ، لسنة 17 بتاريخ 1979/7/14 م ، ص 1188 .

3 – الدكتور عبد الغني يفوت ، الضمانات التأديبية الأساسية في مجال التأديب ، ضمن مجلة محكمة ، العدد الممتاز (7) فبراير–أبريل ، 2010 ، ص16–41 .

المطلب الأول : مفهوم الموظف العام في القانون الإداري

عرَّفتْ المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية في القانون الليبي رقم (2) لسنة 1951 الموظف المصنَّف بأنه: ((أي موظف في خدمة الحكومة يخدم في أي درجة من الدرجات الأولى إلى غاية العاشرة، وتشمل كل موظف يخدم في درجة خاصة)).

إن تعريف الموظف العمومي بهذه الطريقة، يقتصر فقط على مجرد بيان الموظفين الذين يخضعون لأحكام هذه القوانين بغض النظر عن الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة.

ولما صدر قانون الخدمة المدنية رقم(36) لسنة 1956[1]ورقم 19 لسنة 1964[2]،ردّ نفس مضمون النص السابق بتقسيم الوظائف إلى مصنفة وغير مصنفة، كما نص القانون رقم (19) لسنة 1964 في القانون الليبي أيضاً على نوع آخر من الوظائف تسمى بالوظائف المؤقتة[3] .

وكذلك صدور قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة (1976) في القانون الليبي،[4]ألغى الكثير من الوظائف المصنفة والوظائف غير المصنفة كما حددت المادة الثانية فقرة (ج) بيان المقصود بالموظف في مجال تطبيق هذا القانون بأنه:((كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق) .

---

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة العدد (1) لسنة 6 ، بتاريخ 24 / 6 / 1956م . ص9.

[2] الجريدة الرسمية الليبية ، عدد خاص ، لسنة 2 ، بتاريخ 10 / 11 / 1964م

[3] الجريدة الرسمية العدد (48) السنة 14، بتاريخ 28 / 8 / 1976م ، ص 2458 وما بعدها.

وقد تناول قانون علاقات العمل الحالي رقم (12) لسنة (2010)،[1] في المادة الخامسة منه،في القانون الليبي،تعريف الموظف العام، حيث ورد ب((الموظف : كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية).وواضح من هذه النصوص في صياغتها المختلفة أنها لا تتضمن تعريفاً دقيقاً لفكرة الموظف العام بمعناه المقصود في مجال القانون الإداري بل يقصد به تحديد مجال تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية أو قانون علاقات العمل الحالي .

المطلب الثاني : التعريف الفقهي للموظف العام

ذهب الدكتور محمد فؤاد إلى القول بأن (الموظفين العموميين: هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرفق الذي يدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية ، ويشغلون وظيفة دائمة في النظام الإداري للمرفق الذي يعملون فيه[2].

ويذهب الدكتور محمد عبد الله الحراري إلى القول: "إنَّ تعريف المصطلحات القانونية: هو أمر ليس من مهمة المشرع، وإنما هو في العادة من عمل الفقه والقضاء، وهذا هو الاتجاه الذي تبنَّاه المشرِّع الليبي بقانون المحكمة العليا سواء السابق الصادر سنة (1953) أو الحالي، وكذلك بالنسبة للقانون رقم (88) لسنة (71)، بشأن القضاء الإداري، إذ بعد أن أسند إلى دوائر القضاء الإداري مهمة الفصل في الطعون التي يرفعها الموظفون العامون، ولم يحدد أي تعريف أو معيار للموظف العام الذي تختص هذه الدوائر بالفصل في طلباته، وإنما ترك هذه المهمة للقضاء الإداري نفسه، لكي

[1]- مدونة التشريعات العدد (7) السنة 10، بتاريخ 18 / 5 / 2010م ص 260 وما بعدها.

[2] الدكتور محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1975،ص513.

يتمكن من تبني التعريف المناسب والملائم مع التطور المستمر للوظيفة العامة والمجتمع بصفة عامة"[1].

المطلب الثالث : التعريف القضائي للموظف العام

عرفت المحكمة العليا الليبية الموظف العام في حكمها الصادر في1971/1/14 بقولها: " الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة "، ومن ثم تسري عليه جميع القوانين واللوائح الخدمية المدنية بما فيها من حقوق وواجبات.

وكذلك ذهبت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في حكمها الصادر في/ 7 /نوفمبر / 1992 إلى أنه: " تبيَّن بأن الطاعن يعمل بالشركة الوطنية للنقل البحري، وهي الشركات التي تطبق قوانين العمل على مستخدميها والقانون التجاري على نشاطها،[2] فيما لم يرد نص خاص من قوانين ولوائح إنشائها، الأمر الذي يخرج به عن صفة الموظف العام ولا يعتبر موظفاً عاماً في مجال اختصاص القضاء الإداري "[3].

---

[1]– الدكتور محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات جامعة ناصر، سنة 1992 ، ص13 .

[2] 15 – طعن إداري رقم 16/22 ، م ، م ، ع ، أبريل سنة 1971 .

[3]– استئناف إداري رقم 86/233 ، غير منشور ، انظر الدكتور مصطفي عبدالحميد دلاف ، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي ، " جين " للطباعة و النشر و التوزيع ليبيا البيضاء ، 2018 ، ص35 .

المبحث الأول

أنواع المجالس التأديبية

إنَّ زيادة أنشطة الدولة المعاصرة وتعدد مهامها أظهرت الحاجة إلى وضع قوانين ولوائح إدارية منظمة للوظيفة العامة، من جميع النواحي الإدارية، سواء من بداية تعيين الموظف العام، وما تمنحه الوظيفة من حقوق، وما يكون على الموظف العام من واجبات حيث يؤدي الخروج على هذه القواعد القانونية، تعرض الموظف للمساءلة التأديبية، عليه فإنَّ المجالس التأديبية تهدف إلى ضمان السير المنظم والفعال للمرافق العامة تحقيقاً للمصلحة العامة، ويتمثل التوجه العام في ألا يترك للرئيس الإداري الأعلى إيقاع كافة العقوبات التأديبية خصوصاً العقوبات الجسيمة، فقد استوجبت بعض التشريعات الوظيفية استشارة مجلس التأديب قبل إيقاع العقوبات الجسيمة بصفة نهائية، وتعد هذه الاستشارة دون شك ضمانة أساسية وجوهرية يتمتع بها الموظفون العموميون، فقد أضحى منافياً لاعتبارات العدالة البحتة أن يتمتع الرئيس الإداري الأعلى بصلاحيات تقديرية واسعة لفرض العقوبات الجسيمة، لهذا أنشأت التشريعات الوظيفية بجانب الرئيس الإداري بعض المجالس التأديبية، بغية توافر أكبر قدر ممكن من الضمانات التأديبية[1].

المطلب الأول : مجلس التأديب العام (العادي)

تنص المادة (143) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة (2010) في القانون الليبي بأنه: مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس التأديب عن

1-علي خطار شنطاوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل للنشر - عمان - ط1 ،2003 ص 545-546

المخالفات المالية، المشكل بموجب أحكام التشريعات النافذة، يشكل بكل قطاع أو وحدة إدارية مجلس تأديب بقرار من الوزير المختص على الوجه الآتي:

1- وكيل الوزارة بالقطاع، أو من له صلاحياته أو من يكلِّفه الوزير من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل درجته عن الثانية عشر .....(رئيساً) .

2- مدير الشؤون الإدارية بالوحدة الإدارية أو من له صلاحياته.....(عضوا).

3 - عضو قانوني .....(عضوا) .

ويشترط ألا تقل درجة أي عضو من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال للمحكمة التأديبية، ويكلف رئيس قسم شؤون الموظفين بأمانة سر المجلس، ليتولى تحرير المحاضر وحفظها مع مستندات الدعوى، وإتمام باقي الإجراءات المتعلقة بالإعلان وتحديد موعد الجلسة "، وفي حال تعدد المتَّهمين المقدَّمين للمحاكمة، يكون المجلس المختص بمحاكمة أعلاهم درجة، هو المختص بمحاكمتهم جميعاً، هذا بالنسبة للمخالفات الإدارية . أما إذا كانت المخالفة مالية وإدارية فإنَّ المشرِّع أعطى المجلس التأديبي للمخالفات المالية، اختصاص النظر للمخالفات المرتبطة، وهو ما نص عليه صراحة في المادة (145) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة (2010) بشأن إصدار علاقات العمل[1] .

واستكمالاً لضمانة تشكيل المجلس التأديبي، لابدَّ أن يكون انعقادها وفقاً للنص المحدد لتشكيله، إذ لا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وجميع الأعضاء، وهذا ما قضت به المادة (147) من اللائحة التنفيذية رقم (595) في القانون الليبي رقم (12)

[1]- انظر المادة " 145 " من اللائحة التنفيذية للقانون رقم " 12 " لسنة 2010، أشار إليها الدكتور مفتاح عبدالحميد، العزل في الوظيفة العامة في التشريع الليبي ، دار المطبوعات الجامعية، 2016 ، ص113 .

لسنة 2010 م، بشأن تنظيم علاقة العمل التي نصت على أن لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء، وفي حالة التساوي يرجَّح الجانب الذي منه رئيس المجلس [1].

المطلب الثاني : مجلس التأديب الأعلى (العالي)

في الوظيفة العامة، العقاب هو الذي يجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ، حتى يتجنب العقوبة، ويعد حافزاً لعدم الوقوع في الخطأ والمخالفة،وبذلك تقوم العقوبة التأديبية بوظيفة زجرية لقمع أي إخلال بالعمل، ومن ثم فإن العقوبة التأديبية تكون ذات طبيعة وظيفية، فضلاً عن طبيعتها الإدارية وهي فوق هذا وذاك عقوبة قانونية لا تقر أو تنشأ إلا بمقتضى نص في القانون أو اللائحة، ومن هذا المنطلق فقد نصت المادة (146) من اللائحة التنفيذية في القانون الليبي رقم (12) لسنة (2010) بشأن علاقات العمل على أنه :"الموظفون الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا، يحاكمون تأديبياً عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى "[2].

كما تنص المادة رقم (4) من القانون الليبي رقم (6) لسنة (1992)[3] بإنشاء إدارة القانون، على أنه يُشكَّل مجلس التأديب الأعلى على الوجه الآتي :

1- رئيس إدارة القانون ..... رئيساً .

---

[1]- الأستاذ إسماعيل احفيظة إبراهيم، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، مجلة العلوم القانونية و الشرعية ، جامعة الزاوية – كلية القانون – العدد السادس .

[2]–انظر المادة رقم (145) من اللائحة لتنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 ، أشاره إليها عبدالعليم محمد عبدالعليم ، طرق الطعن في الجزاء التأديبي ، دراسة تحليله مقارنة ، رسالة ماجستير ، الأكاديمية الليبية بنغازي ، قسم القانون ، 2018–2019 .

[3]انظر القانون رقم (6) ، السنة 1992 ، بشأن إنشاء ادارة القانون .

2- أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري..... عضواً .

3- أحد رؤساء النيابات الابتدائية ..... عضواً.

4- أحد موظفي الإدارة العليا عضواً ترشحه إدارة الوزارة .

وجاء في المادة (5) من ذات القانون على أنه: " يختص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة موظفي الإدارة العليا تأديباً عن المخالفات الإدارية، ويتحدد اختصاص مجلس التأديب الأعلى تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت إقامة الدعوى، فإذا تعدد الموظفون المتَّهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة، وكان من بينهم من يشغل وظائف الإدارة العليا، ووظائف تقل عن تلك الدرجات،اختص هذا المجلس بمحاكمتهم جميعاً ".

المطلب الثالث :المجلس الأعلى للهيئات القضائية

نص القانون الليبي رقم (19) لسنة (2013) في شأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة المادة رقم (157) على أنه: "مع مراعاة اختصاصات الأجهزة الرقابية تكون الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من الأمين المختص أو الكاتب العام،وله أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب، وإذا صدر قرار الإيقاف أو الإحالة من غير الأمين المختص، فيجب إخطاره به خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانة الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده، يعاد إلى عمله ويدفع له مرتبه كاملاً عن مدة الإيقاف[1]، كما أشار القانون الليبي رقم(6)

[1]- انظر المادة رقم (157) من قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة رقم (19) لسنة 2013م

لسنة (2006) بشأن نظام القضاء–الفصل السادس– لنظام تأديب ومخالفة أعضاء الهيئات القضائية[1].

أما بشأن تأديب عضو الهيئة القضائية عن طريق مجلس التأديب فقد نصَّ القانون المذكور في المادة (84) منه على ما يلي: مع مراعاة ما نصت عليه المادة السابقة، يحال كل من أخلَّ بواجباته الوظيفية، من أعضاء الهيئات القضائية إلى المجلس بصفته مجلساً للتأديب، ولا يكون من بين أعضائه من أقام الدعوى التأديبية.

ويشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية طبقاً للمادة رقم(3) من قانون نظام القضاء المشار إليه وفقاً لما يلي: " يشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية على النحو التالي :

1– وزير العدل	رئيساً
2– رئيس المحكمة العليا	نائباً للرئيس
3– النائب العام	عضواً
4– رئيس إدارة التفتيش على الهيئات القضائية	عضواً
5– رئيس إدارة القضايا	عضواً
6– أقدم رؤساء محاكم الاستئناف	عضواً
7– رئيس إدارة القضايا	عضواً
8– رئيس إدارة المحاماة	عضواً
9– رئيس إدارة القانون	عضواً

وإذا لم يحضر رئيس المجلس ونائبه، تكون الرئاسة لمن يليهما حسب الترتيب السابق".

[1] مدونة التشريعات، العدد 3، لسنة 7، بتاريخ 2007/3/13 ، ص82 .

ويختص هذا المجلس بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 94 من قانون نظام القضاة الليبي حيث جاء فيما يلي: " العقوبات التي يجوز للمجلس توقيعها هي:

1- اللوم .

2- الحرمان من إحدى العلاوات السنوية المقررة لأعضاء الهيئات القضائية مدةً لا تزيد على ستة أشهر .

3- الحرمان من الترقية مدةً لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات .

4- النقل من الوظيفة القضائية .

5- العزل.

يعتبر قرار هذه المحاكم ملزماً للسلطة الإدارية، التي يقتصر دورها على توجيه الاتهام إلى الموظف، وقد ينشئ المشرِّع هيئةً خاصة، توازي النيابة العامة لتقوم بتوجيه الاتهام، كما هو الحال في مصر، حيث أنشأ المشرع المصري النيابة الإدارية لتتولى رفع الدعوى التأديبية، حيث أن المحاكم التأديبية بصفة عامة تختص بتأديب الموظف، فتمارس اختصاصها بناءً على الدعوى التأديبية المبتدئة التي تقيمها النيابة الإدارية، كما تختص بالدعوى التأديبية التعقيبية، من خلال فحص الطعون التي ترفع إليها في القرار التأديبي الصادر عن الجهة الإدارية، إضافة إلى ذلك، فإنها تملك النظر في العقوبة الموقَّعة على الموظف العام.

ولكن المشرّع الليبي لا يوجد به النظام القضائي والمحاكم التأديبية وإنما اعتمد على النظام التأديبي الرئاسي والشبه القضائي .

المطلب الرابع : المجلس التأديبي للمخالفات المالية

إن الإدارة العامة وهي تمارس وظيفتها في تنفيذ القوانين، وتسيير المرافق العامة بالدولة ، تتمتع بسلطات واسعة، وامتيازات خاصة[1].

ومن هنا حفاظاً على المال العام وحتى لا يكون هناك تقصير وإهمال من قبل الموظفين، فقد تمَّ إنشاء المجلس التأديبي للمخالفات المالية، لمحاكمة الموظفين، وما ينسب إليهم من مخالفات مالية عام (1967) وقد نصَّت على إنشائه المادة (1/26) من قانون النظام المالي للدولة الليبية،ولكن تمَّ إلغاء هذا المجلس بنص المادة رقم (134)من قانون الخدمة المدنية الملغي، رقم (1976/55) ، ثم جاء في المادة (1/88) منه، ونصَّ على إعادة تشكيل مجلس تأديبي للمخالفات المالية، والذي يبدو من استقراء المنهج التشريعي، الذي ينتهجه المشرِّع الليبي، طبقاً لاتجاهات النظام السابق الذي كان سائدا في المجتمع الليبي، أنه يستبعد أن يأخذ بنظام السلطات التأديبية، كما هو الحال في مصر ،فمنطق الأشياء واتجاه المشرع الليبي إلى تقنين القواعد الإنسانية الطبيعية، يؤكد إخلاصه للمنهج الذي يسير عليه، في ترسيخ الروح الشعبية الجماعية في الوظيفة العامة، بل وجميع مجالات الحياة الأخرى، كما نص القانون الليبي الآخر رقم (11) لسنة (1425)هجرية (1996) افرنجي بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية وإعادة تشكيل المجلس التأديبي للمخالفات المالية، حيث تنص المادة (72) على أنه: يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى (المجلس التأديبي للمخالفات المالية)، يختص بمحاكمة الموظفين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز ،عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لإتمام قانون النظام المالي للدولة، واللوائح الصادرة بمقتضاه، والمخالفات المالية المنصوص عليها في هذا القانون، وقانون الخدمة المدنية، وغير

[1]- الدكتور عبدالله زايد الكاديكي، تنظيم الرقابة علي أعمال الإدارة العامة في القانون الليبي، دراسة مقارنة، كلية الحقوق – القاهرة – 1973.

ذلك من المخالفات المالية للقوانين واللوائح والقرارات والنظم، وغيرها من التشريعات التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز[1].

ثم بعد ذلك جاء قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة (2013)[2]وأعاد تشكيل المجلس التأديبي للمخالفات المالية بالمادة (43) منه بقولها: " يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى المجلس التأديبي للمخالفات المالية، يختص بمحاكمة الموظفين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وديوان المحاسبة، عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة "،ونص على تشكيله في المادة (44) من نفس القانون، على أن يشكل المجلس التأديبي للمخالفات المالية على النحو التالي :

1- أحد رجال القضاء ممَّن لا تقل درجته عن مستشار بمحكمة الاستئناف المختصة، تختاره الجمعية العمومية للمحكمة.....رئيساً .

2- أحد أعضاء ديوان المحاسبة ممَّن لا تقل درجته عن الثالثة عشر، يتم تنسيقه من رئيس الديوان ..... عضواً .

3 – أحد أعضاء إدارة القانون، يتم تسميته من قبل وزير العدل ..... عضواً .

4 – أحد موظفي وزارة العمل والتأهيل، ممَّن لا تقل درجته عن الثالثة عشر، يتم تسميته من قبل وزير العمل والتأهيل ..... عضواً .

---

[1]- الدكتور نصر الدين مصباح القاضي ، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي ، دراسة موازنة مع القانون المصري و الشريعة الإسلامية ، دار الفكر العربي ،– القاهرة – سنة 1997 ، ص477 .

[2] انظر القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا ، راجع الجريدة الرسمية الليبية ، بتاريخ 2013/9/25 ، العدد 13 ، السنة(2) ، ص832 .

5 – أحد موظفي وزارة المالية ممَّن لا تقل درجته عن الثالثة عشر، يتم تسميته من قبل وزير المالية ..... عضواً.

إنَّ المشرّع بهذا النهج،يدلُّ على أنه يولي مجالس التأديب عنايةً واهتماماً خاصين، وحكمة ذلك أن مجالس التأديب، تلعب دوراً رئيسياً ومؤثراً، من أجل تحقيق فاعلية العمل الإداري، كما أنها تمثل ضمانة هامة للموظفين ضد استبداد الرؤساء وطغيانهم عند استعمال سلطة التأديب، فهي التي تتولى تحديد العقوبة الملائمة للمخالفة الإدارية من بين قائمة العقوبات التي حصرها المشرّع، وذلك من أجل الوصول إلى الهدف الأسمى من التأديب ليتحقق أخيراً الصالح العام والصالح الخاص أيضاً[1].

المبحث الثاني

ضمانات المحكمة التأديبية

إن نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مدي شعور الموظف بالأمان ووجود ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي وبخاصة في مجال التأديب، فالموظف هو المحرك الذي من خلاله يستطيع المرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة عالية بغية تحقيق الصالح العام .

المطلب الأول: إعلان الموظف بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبه

الإعلان هو أي وسيلة يتم التواصل بها مع الموظف، لإبلاغه ما اتُّخذ ضدُّه من إجراءات تأديبية، والهدف من الإعلان، هو تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه بتقديم الدلائل والقرائن، بحيث يبعد عنه التهم المنسوبة إليه، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة

1 - الدكتور سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي القاهرة، 1987 ، ص454 .

(151) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقة العمل رقم (12) لسنة(2010) في فقرتها الثانية بقولها: (ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف، ويبلَّغ الموظف بهذا القرار، كما يبلَّغ بتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته بخطاب يسلَّم إليه شخصيا، أو يرسل إليه بالبريد المسجل، مصحوباً بعلم الوصول، كما يجوز أن يتم ذلك عن طريق محضر قضائي، قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل،ولا يحول عدم حضوره الجلسة رغم إعلانه أو امتناعه عن استلام الخطاب دون محاكمته)، ويتبن لنا من هذا النص بأنه يجب أن يكون الموظف عالماً بالتهمة الموجهة، إليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، عن طريق معرفة الأسباب التي أوردتها الإدارة في صلب قرارها التأديبي، وهو ما يدفع الإدارة إلى سحب قرارها عند اقتناعها بما يقدمه الموظف من تظلمات إدارية في هذا القرار، مما يؤدي إلي بث الاطمئنان في نفس الموظف،[1] كما أن الحكمة من إعلان الموظف بالتهم المنسوبة، إليه وتاريخ الجلسة المحددة للنظر بالدعوى التأديبية، حتى يستطيع الحضور بنفسه، أو بوكيل عنه،أمام المجلس للإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم كل ما لديه من مستندات وأوراق، وكل ما يتصل بحقه في الدفاع عن نفسه [2]، وإخطار الموظف المقدم إلى مجلس التأديب بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته، إجراء جوهري، يترتب على إغفاله، أو إجرائه بالمخالفة لحكم القانون، وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة يؤثر في القرار الإداري ، ويؤدي إلى إلغائه، وأساس ذلك مستمد من القضاء الإداري ذاته، فتقول المحكمة العليا الليبية: (ومن حيث أن هذين النصين اشترطا لصحة المحاكمة إعلان المتهم بالوقائع

---

[1]– راشد محمد الفحلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي و ضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2015 ، ص123 .

[2]– المستشار سمير صادق ، قرارات و أحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1985 ، ص148 .

المنسوبة إليه قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وفق النموذج المقرر لذلك، وبما يتضمن من بيان لوصف التهمة وتاريخ وقت ارتكابها، وتحديد الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته تأديباً، ومن ثم فهذه الإجراءات السابقة للمحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية، يتحقق بإتباعها الضمان المقرر في المحاكمة، بأن لا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمَّت المحاكمة بغير هذا الإعلان، فكان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع، يترتب عليه البطلان)[1].

المطلب الثاني: حق الدفاع

إن حق الدفاع من الحقوق الطبيعية للمتهم، والأصل إنها صادرة من أعماق النفس البشرية، ومن هنا حرصت معظم الدساتير في العالم على تضمين نصوص تكفل حق الدفاع، سواء كانت بالأصالة أو بالوكالة، ولقد جاء بالدستور الليبي في المادة(51) بقولها: " تؤمِّن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه". ونصَّت المادة رقم (14) بعد تعديل الدستور الليبي بالقانون رقم(1) لسنة 1963م . حيث تقول: "لكل شخص الحق في الالتجاء للمحاكم وفقًا لأحكام القانون" كما نصت المادة (31) من الإعلان الدستوري المؤقت في 2011/8/3، على أنه:"لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص، والمتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة، تكلف له فيها الضمانات الدستورية للدفاع عن نفسه، ولكل موطن الحق في اللجوء إلى القضاء وفقًا للقانون"[2].

---

1 – الدكتور عمر عمرو، المجموعة المفهرسة لكافة المبادئ التي قررتها الدستورية، والإدارية، والانتخابية ، والشرعية، والجنائية ، والمدنية، التي قررتها المحكمة العليا بالجمهورية العربية الليبية في عشر سنوات 1964 – 1974، الجزء الأول المبادئ الدستورية و الإدارية ، والانتخابية ، دار مكتبة النور طرابلس، ص74 ، بند 53 .

[2]– الجريدة الرسمية العدد (1) لسنة 1 ، بتاريخ 2012/2/9 ، ص1.

وكذلك نصَّت المادة (156) من قانون علاقات العمل الليبي، رقم (12) لسنة (2010) على أنه: (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف، إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ومع ذلك يجوز للوزير المختص، أو لوكيل الوزارة، أو لرئيس المصلحة، أو مدير الإدارة، عند توقيع عقوبة الإنذار، أو الخصم من المرتب، أن يجري تحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، كما يجوز دون اللجوء إلى تحقيق أن يوقع أياً من العقوبتين المشار إليهم، إذا كان قد شاهد وقوع المخالفة بنفسه، أو كانت ثابته من واقع الأوراق والمستندات).

عليه فإنه يعتبر احترام حق الموظف المتهم في الدفاع، من أهم الضمانات التأديبية، وهكذا فإن التشريعات لم تضع تعريفاً لهذا الحق، ووجدنا بعض الفقهاء يعرفون هذا الحق بأنه: (منح الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر أمره ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب إليه من وقائع، ليتمكن من الدفاع عن نفسه شفاهه أو كتابة)[1]،وتبرز أهمية حق الدفاع، باعتباره من الضمانات الجوهرية في التحقيق التأديبي، فعدم وجود هذا الحق يجعل التحقيق في هذه الحالة باطلاً ولا أساس له،كما أن تفعيل هذا الحق له أهميه أخرى، فهو يحقق مصلحة المجتمع عن طريق الكشف عن الحقيقة، وضمان توقيع العقاب بحق الفاعل وكذلك يؤدي إلى استمرار المرفق العام بانتظام وإطراد[2]. وكذلك للحق أهمية على المستوى العالمي، فقد نصَّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة (1948) في المادة (11-1) التي أكدت أن:(كل شخص متهم بريء إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية تؤمن له الضمانات الضرورية للدفاع عنه).

[1]- الدكتورة منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص368 .

[2]- الدكتور عمار عباس الحسني ، أصول التحقيق الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – ، 2016 ، ص290 – 291 .

المطلب الثالث : حيدة مجلس التأديب:

يعتبر مبدأ الحياد من أهم الضمانات في مجال التأديب، ويتحقق عموماً بتنظيم قواعد الاختصاص، بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام، وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك تقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية، أو وظيفية من شأنها التشكيك في الحياد[1].

عليه فإن الحيدة هي عدم الجمع بين سلطتي التحقيق والحكم حيث ذهب رأي بالفقه بأنَّ"الحيدة تقوم بصفه أساسية على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد "، بمعنى أنه لا يجوز أن يشترك في مباشرة إجراءات التحقيق والحكم في الدعوى التأديبية التي ترفع بناء على هذا التحقيق شخص واحد، يجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد[2]، ويترتب على هذا التعريف في المجال التأديبي نتيجةً مهمةً مقتضاها: أن من يباشر عملاً من أعمال التحقيق، أو سبق له الاتصال بمراحل الدعوى التأديبية يكون غير صالح على الحكم فيها،

وبالرغم من وجاهة هذا التعريف وأهميته، إلا أنه يمكن أن يوجه له النقد التالي :- أنه يقصر نطاق الحيدة، على التأديب القضائي وشبه القضائي، أما في التأديب الرئاسي،

---

[1]- أمجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، القدس ، 2007 ، ص26 .

[2]- ثروت عبدالعال أحمد ، إجراءات المسائلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، أسيوط ، دار النشر والتوزيع ، 1965 ، ص336 .

فإن الواقع العملي يقول أن هناك حالة للجمع بين السلطتين الاتهام والحكم ، وبالتالي إخلالاً واضحاً بمبدأ الحيدة.

–أنه يقصر مبدأ الحيدة،على صورة واحدة من صورها، وهي عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، فالاعتبار الذي يقوم عليه هذا المبدأ هو حياد القاضي[1].

وقد عبر المشرع عن هذا المبدأ فيما قرره، حيث نصت المادة(148) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الليبي رقم (12) لسنة (2010) علي أنه (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية و التجارية بالنسبة الى رئيس المجلس أو أعضائه، يجب علية التنحي عن النظر بالدعوي التأديبية، وللموظف المحال إلى المحكمة التأديبية، حق طلب رده، ويعين الوزير من يحل محلِّه إذا كانت أسباب الرد صحيحة قانوناً).

وخلاصة القول، إن الحيادة في التأديب تشكل ضمانة رئيسة مميزة، وبذات الوقت تتناغم مع ضمانة حق الدفاع ، وإن كان انعدام الجمع بين سلطة التحقيق والحكم، يعد وبحق من أبرز مقتضياتها، إلا أن ضمانة الحيدة لا تقتصر على ذلك، بل تتسع لتشمل كافة الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن احترامها، واستقلالها ونزاهة ومهنية جهة التحقيق أو المحاكمة[2]

---

[1]- سميحة إبراهيمي ، الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام ، في مرحلة التحقيق الإداري ، رسالة لنيل رسالة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، – الجزائر – 2013 ، ص117–118 .

[2]– أحمد محمد مبارك العامري ، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي و الإردني ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق قسم القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط ، 2011– عمان – ، ص63.

المطلب الرابع : تسبيب قرار العقوبة التأديبية

التسبيب هو: الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر إصدار القرار الإداري، و بالتالي يكون للقرار سبباً إذ أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، وتتعدد مزيا التسبيب تعدَّداً ظاهراً، فمن الناحية الأولى يعتبر التسبيب تجسيداً للديمقراطية، مؤداه قيام موظفو الإدارة بإبداء ما دفعهم إلى إصدار قراراتهم، فلا تحاط تلك القرارات بالسرية التامة، وتقضي إلى الشك في موضُعيتُها،كما أنه يعد نوعاً من الشفافية الإدارية، التي تفضي بأن لا يخفى من تصرفات الإدارة، ومن شأنه أن يبعث في نفس الموظف الطمأنينة على الأخطاء التي نسبت إليه، ومن ناحية ثانية فإنَّ للتسبيب فائدته الكبرى بالنسبة للإدارة أيضاً، ذلك أن منطق الشفافية التي يستقر عليها، يفرض على الإدارة التزامات غير مباشرة بحيث يجب أن تدرس قراراتها بدقة،ومن ناحية ثالثة وأخيره يعتبر عوناً للقاضي في رقابته لصحة القرار، ويتبين من خلال قدر إصابته، أو خطأ الإدارة في اتخاذه، استناداً إلى ما ساقته من أسباب، كما أنه يجب أن ننّوه بأنَّه هناك فارق كبير ما بين سبب القرار وتسبيب القرار.

فالسبب هو: إجراء إداري سابق لصدور القرار، يتمثل في مجموعة الوقائع والحالات، التي أدت إلي إصدار القرار الإداري[1] .

ويتضمن تسبيب القرار الإداري ثلاثة عناصر أساسية أجمع الفقه والقضاء الأخذ بها وهي:

[1]- قوسم حاج غوثي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية و الرقابة القضائية عليها ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – جامعة أبي بكر بلقايد ، – الجزائر – 2011–2012 .

1– تحديد الواقعة، أو الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، وهذا العنصر للتأديب، يقتضي أن تذكر سلطة التأديب الوقائع التي استند إليها الجزاء، بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقة.

2 – بيان الأسس التي استند إليها القرار التأديبي: وهذا العنصر يقتضي أن يتضمن التسبيب الفعل أو الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تعد مخالفة تأديبية.

3– الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع: وهذا العنصر يقتضي أن يتضمن تسبيب القرار التأديبي الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع ، فإذا لم يرد القرار التأديبي _ في أسبابه _ على دفاع الموظف المتهم، أو كان الرد قاصراً، فإنه يمكن إبطال القرار التأديبي لهذا السبب أو ذاك، أما إذا نجحت في إثبات مشروعية القرار التأديبي استقرت القرينة عالقة بالقرار[1].

ومن هنا، فإن ضمانات تسبيب القرار التأديبي لم تنل حظها باهتمامات الفقه والقضاء فحسب، بل وجدت سنداً في التشريع أيضا وعلى النطاق الداخلي، والخارجي، فقد اهتم المشرع الليبي بها ونص عليها في كافة التشريعات المتعلقة بالقضاء التأديبي في الوظيفة العامة، ومنها على سبيل المثال، ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة رقم (156) من القانون رقم (12) لسنة (2010)م،بشأن تنظيم علاقة العمل التي تنص على أنه: (وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً) وهو ما أوضحته أيضاً اللائحة التنفيذية في القانون الليبي الفقرة الثانية من المادة رقم (147)، والتي نصت علي أنه: " ويجب أن يشمل قرار المجلس علي الأسباب التي ينبني عليها "وبنفس العبارة أوردها المشرع في المادة (26) من القانون رقم (20) لسنة (2013)م بشأن

[1]- حسن محمد إبراهيم ، الرقابة علي الوقائع في قضاء الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، الإسكندرية ، مصر 1963 ، ص64 .

هيئة الرقابة الإدارية وكذلك المادة (60) الخاصة بانعقاد المجلس التأديبي المختص بتأديب أعضاء الهيئة[1]،وفي جميع الأحوال يعتبر التسبيب شرطاً شكلياً جوهرياً ،لا يجوز إغفاله، وقد أشارت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2 – 12 – 1990م، في الطعن الإداري رقم (53) لسنة 36 قضائية بقولها: " من المقرر أن تسبيب قرارات مجلس التأديب من الضمانات الجوهرية للتحقيق من أن سلطة التأديب قد اطَّلعت على الوقائع المقدم بها الموظف إلى التأديب، واتصل علمها بجميع ما أبدى الخصوم من دفاع والنصوص القانونية الواجبة التطبيق على الفعل المكون للجريمة الإدارية، وأن يتناول القرار كل ذلك بشكل واضح لتوفير الطمأنينة للخصوم، وليتمكن القضاء من بسط رقابة على مثل تلك القرارات، وكل ذلك يتعلق بشكل القرار وليس بركن السبب فيه"[2] .

المطلب الخامس : سرية الجلسات في مجالس التأديب

إذا كان الأصل في القانون هو علانية الجلسات، ويقصد بهذا المبدأ أن يتم التحقيق في الدعوى بجلسة علنية يسمح للجمهور بحضورها، والقصد من مبدأ العلنية هو تحقيق النزاهة وبعث الطمأنينة في نفوس الجمهور اتجاه عدالة القضاء وتحقيق نوع من الرقابة الشعبية على القضاة، لكي تدفع الى تحري الدقة والالتزام بالقانون، فمبدأ علانية الجلسات يجب أن يوازن بين المصالح التي تحميها العلانية، والمصالح التي تضر بها.

فالهدف من تقرير العلانية في الدساتير وقوانين الأصول الجزائية، هو تحقيق مصلحة العدالة ومصلحة الموظف، إلا أن هذه العلانية قد تسيء إلى الموظف بحيث أن تقوم

---

[1] الأستاذ إسماعيل احفيظة إبراهيم ، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية ، مرجع سابق ، ص197 .

[2] - – الطعنان الإنتخابيان (73 – 74) ، بتاريخ 9 / 5 / 1966 ، ن ، المجموعة المفهرسة ، عمر عمرو ، مرجع سابق ، بند 45 – 56 .

بالإشهار به، وإذا اتضحت براءته بعد ذلك فليس من الميسر أن يمحي أثر اتهامه من أذهان المجتمع، وقد تعد العلنية في بعض الأحيان أشد من عقوبة الحبس،وقد تؤخر عودة الموظف إلى الاندماج في المجتمع، خاصة أن هناك بعض النظريات الحديثة تستوجب الحد من العلانية لما لها أثر على الأخلاق والآداب العامة، فالحكمة من تقرير سرية الجلسات، تكمن في أن علانية الجلسات في بعض الأحيان قد تجلب ضرراً يفوق الفائدة المتوخاة من تقريرها، فالمقصود بسرية الجلسات هو: منع الجمهور من الدخول إلى مجالس التأديب إن كانت السرية كاملة.[1].

وقد تضمَّن النظام القانوني للتأديب النصَّ على مبدأ سرية الجلسات في مواضع متعددة، ففي قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة (2010)م تنص المادة(147) من اللائحة التنفيذية في فقرتها الأولي على أنه:" لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً، إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء، وفي حال التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس " كما أوردت المادة (46) من القانون رقم (20) لسنة (2013) بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية بقولها:" يعقد المجلس التأديبي للمخالفات المالية جلساته بمقر الهيئة، أو أحد فروعها، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا إذا حضره رئيس وثلاثةٌ من أعضائه على الأقل، وفي حالة تساوي الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وتكون جلساته سرية، ويصدر قراراته بأغلبية الأعضاء، ويجب أن يشمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها، ويبلَّغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام

[1] - محمد كاسب خطار الشموط ، ضوابط علانية المحاكم الجزائية في التشريع الأردني ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا – عمان – ، 2009 / 2010 ، ص30–35 .

القضاء الإداري، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات التأديب التي لم ترد بشأنه نص في هذا القانون".

المطلب السادس: رقابة القضاء

إن الرقابة ليست واحده وإنما هي تتنوع بحسب الجهة التي تتولاها، فهي قد تكون سياسية يمارسها البرلمان تجاه السلطة التنفيذية، أو رقابة إدارية تمارسها هيئات الإدارة العامة نفسها بعض لبعض، على أن أهم أنواع الرقابة وأجداها على النشاط الإداري، هي الرقابة القضائية، حيث تكون الإدارة العامة خاضعة لرقابة المحاكم القضائية، فهي أقرب إلى توفير الحماية الفعلية، وتحقيق الضمانات الكافية لحريات الأفراد، وحقوقهم ضد عسف الإدارة وخروجها عن القانون، على أن الرقابة القضائية لا تمارس إلا بناءً على طلب الخصوم، فلا يستطيع القاضي أن يقحم نفسه في النزاع دون أن يكون مطروحاً عليه في دعوى من الخصوم، كما أن للقاضي سلطة يجب بأن لا يتجاوزها، فالقاضي الإداري لا يستطيع مناقشة العمل "موضوع الدعوى"، فرقابته هي رقابة مشروعية فقط، حيث تقتصر مهمته على إلغاء العمل الإداري، أو بحث مشروعيته، أو تفسيره، أو بتعويض ما ينتج عنه من أضرار للغير[1]، كما أن الرقابة القضائية على الإجراءات التأديبية، هي رقابة لاحقة، أي يتم إعمالها بعد صدور القرار التأديبي، فهي إحدى الضمانات المقررة للموظف إذ لم تسعفه الضمانات المقررة تشريعاً.

ونشير هنا إلى حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في/1972/6/10م، حيث تقول:" ورقابة القضاء في مثل هذه الحالات تمكن من التثبت من ضمانات التحقيق، وكفالة

[1]– الدكتور عبدالله زايد الكاديكي ، تنظيم الرقابة علي أعمال الإدارة العامة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص 1 – 2 .

حق الدفاع، وصلاحية تشكيل الهيئات التأديبية، وملائمة الجزاء مع الذنب، وهذه كلها أمور دقيقة واعتبارات لازمة لتحقيق سير العدالة في كل مرفق وإدارة من إدارات الدولة"[1].

وأخيراً تعد القواعد الخاصة بتشكيل مجالس التأديب، وانعقادها من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، ويترب على مخالفتها البطلان، وهذا ما قررته المحكمة العليا الليبية بقولها:" من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية، والإجراءات التي تتبع أمامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، ويترتب على إغفالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس، وبطلان القرارات التي تصدر منها ولو لم يرد بذلك نص في القانون..... ولما كان الواقع في الدعوى أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد شُكِّل من أربعة أعضاء خلافاً لما يقضي به القانون (الذي حدد أعضائه بثلاثة) فإن تشكيله على هذا النحو يكون باطلاً، لمخالفته لإجراء من الإجراءات الجوهرية الواجبة الاتباع، ويترتب على ذلك، أن القرار المطعون فيه يكون هو أيضاً باطلاً لصدوره من مجلس لم يشكل تشكيلاً صحيحاً[2].

[1] - المجموعة المفهرسة ، مرجع سابق ، ص 89 بند 72 . انظر الدكتور مصطفي عبد الحميد دلاف ، النظام القانوني للسلطات التأديبية بالوحدات الإدارية مرجع سابق ص 20 .

[2] حكم المحكمة العليا في الطعن الاداري ، رقم 30/28 بتاريخ 1984/6/3 ، مجلة المحكمة العليا ، أكتوبر 1985 ، السنة 22، العدد 1 ، ص 26 ، الدكتور مصطفى عبد الحميد دلاف ، النظام القانوني للسلطات التأديبية بالوحدات الإدارية مرجع سابق ص 20-22 .

الخاتمة

تعتبر الضمانات التأديبية للموظف العام من الموضوعات الجديرة بالحث والدراسة، فالسلطة التأديبية في القانون الليبي تتولاها إمَّا الإدارة نفسها، عن طريق السلطة الرئاسية ، بما لها من حق الرقابة و الإشراف الإداري، وإمَّا تتولاها مجالس تأديب ذات طابع إداري، تكون مستقلة عن الإدارة وتصدر بحق الموظف المخالف قراراً تأديبيّاً نهائياً ملزماً لها،فبعد البحث في موضوع الضمانات التأديبية المقررة للوظيفة العامة وما استقر علية الفقه و القضاء وفي إطار المدى الزماني لمراحل إجراءات التأديب يمكن أن نوصي بالآتي :

التوصيات

1 – نظراً لما للضمانات التأديبية المقررة في إجراء التحقيق التأديبي من فوائد جمة، ليس فقط للموظف المتهم، بل أيضاً للجهاز الإداري، نأمل من التشريعات في الأنظمة وفي غيرها من الدول أن تسعى إلى تطوير هذه الضمانات بشكل مطرد و أن تكون بتزايد مستمر، مما يطمئن الموظف على كيانه ومستقبلة .

2 – التأكيد على نشر الثقافة القانونية وتوعية الموظفين بما كفله المشرِّع لهم من حقوق ومزايا، وما أقر لهم من ضمانات في مواجهة سلطة التأديب .

3– يجب على السلطة الإدارية عدم التسرع في اتهام موظفيها، لأن من نتائج ذلك، هو التأثير سلباً على حبهم لوظائفهم،وحبط من عزائمهم، وفي النهاية الوصول الى نتيجة عكسية.

4 – تعديل نص المادة (146) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل والنص فيه على ذكر الأعضاء الذين يشكل منهم مجلس التأديب الأعلى، فذلك لا شك خطوة

الى الأمام، تؤكد ما كان قد تقرر من تشكيلات لمجلس التأديب في القانون رقم (6) لسنة (2006)، بشأن نظام القضاء، والقانون رقم (20) لسنة 2013، بشأن هيئة الرقابة الإدارية.

5– لم يرد نصٌ صريحٌ، بما يتعلق بحق الموظف بالاطلاع على ملف التحقيق، الأمر الذي يعد بذاته نقصاً تشريعياً ينبغي العمل على تلافيه، من خلال التأكيد على ضرورة منح الموظف هذا الحق.

6 –على السلطات الإدارية مراجعة الدعاوى التأديبية في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وعند اكتشافها لخطاء ما قد يظهر لها أثناء المراجعة، فإن عليها تعديله حفاظاً لتحقيق العدل.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً / القرآن الكريم

ثانياً / الكتب

1 – ثروت عبدالعال أحمد، إجراءات المسائلة التأديبية وضمانتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، دار النشر والتوزيع – أسيوط –، 1965.

2 – راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضماناته في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية – القاهرة – 2015 .

3 – الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي –القاهرة – 1987.

4 – المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985.

5 – الدكتور عبدالعزيز منعم خليفة، الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء والدعوى التأديبية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية– القاهرة – 2008.

6 – الدكتور عبدالله زايد الكاديكي، تنظيم الرقابة علي أعمال الإدارة العامة في القانون الليبي، دراسة مقارنة، كلية الحقوق – القاهرة – 1973.

7–الأستاذ علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر – عمان – ط1 ، 2003.

8 – الدكتور عمار عباس الحسني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، – بيروت – 2016.

9- الدكتور عمر عمرو، المجموعة المفهرسة لكافة المبادئ التي قررتها الدستورية، والإدارية، والانتخابية، والشرعية، والجنائية، والمدنية، التي قررتها المحكمة العليا بالجمهورية العربية الليبية في عشر سنوات 1964 – 1974 ، الجزء الأول المبادئ الدستورية والإدارية، والانتخابية، دار مكتبة النور– طرابلس–.

10 – الدكتور مصطفي عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي،" جين " للطباعة والنشر والتوزيع ليبيا– البيضاء – 2018.

11 – الدكتور مفتاح عبدالحميد، العزل في الوظيفة العامة في التشريع الليبي، دار المطبوعات الجامعية، 2016 .

12 – الدكتور محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف – بالإسكندرية – سنة 1975 .

13 – الدكتور محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات جامعة– ناصر – سنة 1992.

14 – الدكتورة منال رفعت، الوظيفة العامة بين المسؤولية والتجريم التأديبي (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية – الإسكندرية – 2016.

15 – الدكتور نصر الدين مصباح القاضي، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دراسة موازنة مع القانون المصري والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي – مصر – سنة 1997 .

ثالثاً / الرسائل

1 – أحمد محمد مبارك العامري، الضمانات التأديبية للموظف العام أثناء التحقيق في ضوء التشريع الإماراتي والأردني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق قسم القانون العام ، – عمان – جامعة الشرق الأوسط ، 2011 .

2 – أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة،رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، القدس، 2007 .

3 – حسن محمد إبراهيم، الرقابة علي الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، الإسكندرية، 1963.

4– سميحة إبراهيمي، الضمانات الإجرائية التأديبية للموظف العام، في مرحلة التحقيق الإداري، رسالة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، – الجزائر – 2013 .

5 – عبدالعليم محمد عبدالعليم، طرق الطعن في الجزاء التأديبي، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية بنغازي، قسم القانون، 2018–2019 .

6– محمد كاسب خطار الشموط، ضوابط علانية المحاكم الجزائية في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا – عمان – 2009 / 2010

رابعاً / المجلات و الموسوعات و مجموعة الأحكام

1 – الأستاذ إسماعيل احفيظة إبراهيم، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية – كلية القانون – العدد (السادس) .

2 – الدكتور عبد الغني يفوت، الضمانات التأديبية الأساسية في مجال التأديب، ضمن مجلة محكمة، العدد الممتاز (7) فبراير – أبريل، 2010 .

3 –الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة العدد (1) السنة(6)، بتاريخ 24 /6/ 1956م .

4 – الجريدة الرسمية الليبية، عدد(خاص)،السنة 2 بتاريخ 10 / 11 / 1964م.

5 – الجريدة الرسمية العدد (48) السنة 14، بتاريخ 28 / 8 / 1976م.

6 – الجريدة الرسمية، العدد (25) ،السنة 17 بتاريخ 1979/7/14 م .

7 – الجريدة الرسمية العدد (1) السنة 1 ، بتاريخ 2012/2/9م .

8 – الجريدة الرسمية – العدد (13) لسنة 2013م .

9 – مدونة التشريعات العدد (7) السنة 10 ، بتاريخ 18 / 5 / 2010م .

10 – مدونة التشريعات ، العدد (3) السنة 7 ، بتاريخ 2007/3/13 .

11– القانون رقم (6) السنة 1992م، بشأن إنشاء إدارة القانون، الصادر بموجب قرار المؤتمر الشعبي العام (سابقاً) السنة 1992م .

12 – القانون رقم (12) لسنة 2010 م، بشأن إصدار قانون علاقات العمل الليبي ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010 م .

13 – القانونرقم (19) بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبةالصادر بموجب قرار المؤتمر الوطني العام (سابقاً) السنة 2013م .

14– القانون رقم (20)، بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية الصادر بموجب قرار المؤتمر الوطني العام (سابقاً) السنة 2013م .