



دولة ليبيا

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة سرت قسم الدراسات العليا والتدريب

كلية القانون - القسم العام

ضمانات تأديب الموظف العام في التشريع الليبي (دراسة تحليلية)

رسالة مقدمة للحصول على درجة الإجازة العليا (الماجستير)
في القانون العام

إعداد الباحث:

محمد أحمد صالح أحمد

تحت إشراف:

أ.د / خليفة صالح أحواس

العام الجامعي 2024 – 2025م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى
عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ}

(سورة التوبة، الآية: 105)

إهداء

إلى من أوصاني بمواصلة الدراسة والذي رحمه الله
إلى أمي أطال الله في عمرها
إلى رفقاء الدرب إخوتي وأخواتي

الشكر والتقدير....

الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أما بعد.... فإن أحق من يستحقّ الشكر هو الله - سبحانه وتعالى - الذي أنعم عليّ بوافر نعمه، وشملني بعظيم منّنه، فله الحمد والشكر.

وإعمالاً للحديث الشريف (لا يشكر الله من لا يشكر الناس)، أتقدم بجزيل الشكر وفائق التقدير والاحترام إلى العالم الجليل _ الأستاذ الدكتور خليفة صالح أحواس -أستاذ القانون العام بجامعة سرت- الذي تكرم عليّ وشرفني بإشرافه على هذا العمل حتى وصل إلى ما هو عليه الآن، وكان لي نعم العون والسند، فعلمني ماكنت أجهل وأرشدني إلى ماكنت لا أراه، فجزاه الله عنّي كل خير.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى جامعة سرت بصفة عامة، وكلية القانون بصفة خاصة، وقسم القانون العام وأعضاء هيئة التدريس فيه بصفة أخص فلهم منّي كل الاحترام والتقدير. والشكر موصول أيضاً إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الأساتذة الأفاضل لقبولهم المشاركة في هذا العرس العلمي داخل أروقة جامعة سرت العامرة بالعلم والمعرفة.

الباحث

مقدمة

في ظل اتساع نشاط الدولة الحديثة، وما واكبه من زيادة في عدد المرافق العامة، لتقديم الخدمة للمواطنين والحاجة الماسة لتنشيط وتفعيل هذه المرافق بالموظفين العموميين، للنهوض بأعمالها؛ بهدف تحقيق الصالح العام، فقد أصبح الموظف العام المحرك الذي من خلاله يستطيع المرفق العام تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية.

ولهذا السبب ظهرت دراسات عديدة تُعنى بدراسة كثيرٍ من الجوانب المتعلقة بالموظف العام، بقصد المزيد من التطوير والإصلاح، ويعتبر موضوع التأديب من أهم وأدق المسائل في هذا الشأن، باعتباره أمراً يقدّم رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح؛ فالتأديب ليس الهدف منه الانتقام أو القصاص من الموظف؛ وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فلكي تتمكن الجهة الإدارية من المحافظة على السير الطبيعي والمنتظم للمرفق العام، منحها المشرع الحق في معاقبة الموظفين التابعين لها في حال التقصير بواجباتهم المكلفين بها، فمن حق الإدارة بل من واجبها أن تعاقبهم بواسطة السلطة التأديبية المختصة وفقاً للإجراءات والضوابط المحددة قانوناً.

ويستلزم بالطبع للقيام بهذا الأمر التوفيق بين مبدئين كلاهما جدير بالرعاية والاهتمام وهما، مبدأ الفعالية الإدارية الذي يقتضي أن تمنح الإدارة المساحة الكافية من سلطة العقاب عند تأديب الموظف المخطئ، ومبدأ الضمان الذي يقتضي في ذات الوقت توفير القدر الكافي من الضمانات والأمن الوظيفي لهذا الموظف، وعلى نحو يحمي حقوقه في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة.

و نظراً لكون الموظف قد يشكل الطرف الأضعف في هذه المعادلة (الموظف وجهة الإدارة) فإن الضمانات التأديبية باتت تحظى بأهمية واسعة في نطاق التشريعات العقابية، لأن العدالة في كافة صورها القضائية والاجتماعية والإدارية لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع التأديبي قدراً كافياً من الضمانات للموظف محل الاتهام في كل مراحل المسألة التأديبية، فبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون الحكم سليماً والإجراءات المتبعة في هذا الشأن خالية من أية شوائب أو ممارسات غير قانونية من شأنها أن تؤثر سلباً على الوضع الوظيفي للموظف العام ومن ثم ينعكس سلباً في المجل على أداء الخدمة العامة ، ولأهمية هذا الموضوع انبثقت هذه الدراسة (ضمانات تأديب الموظف العام في التشريع الليبي) .

(دراسة مقارنة)، لاستعراض هذه الضمانات والتمعن في ما جاء به التشريع الليبي بهذا الخصوص، إلى جانب ما جاءت به ونصت عليه التشريعات المقارنة للتشريع الليبي ومنها التشريعين التونسي الجزائري.

أهمية اختيار الموضوع:

تبرز أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على الضمانات التأديبية للموظف المحال على المحاكمة التأديبية في جميع مراحلها السابقة والمعاصرة واللاحقة للجزاء التأديبي بما يضمن سيرها بعدالة تامة و الحيلولة دون تعسف الإدارة أثناء استعمال سلطاتها التأديبية ضد الموظفين، لأن إهدار أيًا من هذه الضمانات القانونية المقررة فيها يعدّ إخلالا بمبادئ القانون والعدالة، وتبعًا لذلك فإن أهمية هذه الدراسة تكمن في الأثر الكبير الذي تعده الضمانات التأديبية بالنسبة لتحديد مصير الموظف و توعيته و إرشاده لحقوقه إزاء القرارات والأحكام التأديبية الصادرة في مواجهته، وما يستتبع ذلك من أهمية قصوى في الاستقرار النفسي والاجتماعي للموظف العام، وبما يتماشى أيضا مع المبادئ العامة للقانون، التي تصون تقديم الخدمات العامة بالشكل الأفضل وتحمي الحقوق المتعلقة بالحريات والجوانب الإنسانية في نفس الوقت.

إشكالية الدراسة:

إن الإشكالية المثارة حول موضوع هذه الدراسة تتمحور في البحث عن إجابة للسؤال الذي مفاده ما مدى قصور جهة الإدارة في معرفة وتطبيق الإجراءات والضمانات المقررة للموظف العام أثناء تأديبه مما يجعل قراراتها عرضة للطعن عليها بالإلغاء وحرمان الموظف من الاستفادة من هذه الضمانات لعدم درايته بها في كثير من الأحيان بهذه الضمانات مما يجعله عرضة للتعسف من قبل سلطات الإدارة التأديبية؟

أسباب اختيار الموضوع:

إن سبب اختيار الباحث للموضوع ينتج عن أمرين أحدهما شخصي، والآخر موضوعي:

السبب الشخصي:

لقد كان هناك دافع شخصي وراء اختيار هذا الموضوع لكون الباحث عمل كموظف بالإدارة القانونية (مستشار قانوني) بالمفوضية العليا للانتخابات وعمله الحالي في جامعة سرت، وذلك من خلال تكليفه بعدة لجان قانونية بصفة عضو قانوني للتحقيق في التجاوزات الوظيفية مما أثار شغف الباحث للكتابة في هذا الموضوع.

السبب الموضوعي:

وذلك من خلال المحاولة للكشف عن الضمانات التأديبية التي كفلها المشرع الليبي والمقارن (التونسي، والجزائري) للموظف العام، وتوضيح ما يجب على السلطة التأديبية مراعاته أثناء المحاكمة وعند توقيع الجزاء.

الهدف من الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز الضمانات التأديبية في التشريع الليبي، ومعالجة ما يكون من نقص أو خلل فيما يتعلق بنصوص التشريعات الليبية المتعلقة بموضوع الدراسة، بالإضافة إلى تبصير الموظفين العموميين بجميع مستوياتهم بهذه الضمانات، ورفع مستوى وعيهم فيما يتخذ ضدهم من إجراءات تأديبية، كما تهدف أيضا إلى استعراض التجربة التونسية والجزائرية فيما يتعلق بالضمانات التأديبية قصد الاستفادة منها وإثراء الفكر القانوني من خلال النصوص الواردة في التشريعين التونسي والجزائري وإظهار أوجه الاتفاق والاختلاف بينها وبين المشروع الليبي.

منهج الدراسة:

إن المنهج الذي اتبعه الباحث في دراسته هو المنهج التحليلي المقارن، من خلال اعتماده على تحليل النصوص القانونية الخاصة بالبحث، ودراسة الضمانات التأديبية في القانون المقارن في كل من تونس والجزائر.

نطاق الدراسة:

تشمل هذه الدراسة الضمانات التأديبية في جميع مراحلها، السابقة، والمعاصرة، واللاحقة، في التشريع الليبي والتشريعات المقارنة، التونسي، والجزائري.

صعوبة الدراسة:

تكمن صعوبة الدراسة في الحصول على بعض المراجع المتعلقة بالجانب المقارن، والذي تعاني المكتبات الليبية من نقص فيها.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول وفق الخطة التالية:

الفصل التمهيدي:

التعريف بالوظيفة العامة والضمانات التأديبية

المبحث الأول: مفهوم المخالفة الوظيفية والعقوبة التأديبية.

المبحث الثاني: التعريف بالوظيفة العامة والضمانات التأديبية.

الفصل الأول:

الضمانات التأديبية في القانون المقارن (التونسي، والجزائري)

المبحث الأول: الضمانات التأديبية في القانون التونسي.

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية في القانون الجزائري.

الفصل الثاني:

الضمانات التأديبية في القانون الليبي

المبحث الأول: الضمانات السابقة للجزاء التأديبي.

المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالجزاء التأديبي.

المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة للجزاء التأديبي.

الفصل التمهيدي

النظام التأديبي في التشريع للموظف العام

الفصل التمهيدي

النظام التأديبي في التشريع للموظف العام

تعد الضمانات التأديبية من الأساسيات التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية على المستويين الليبي والمقارن ، ومن هنا أصبح من المتفق عليه في الفقه والقضاء عموماً، أن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية أثناء محاكمته وبعدها تعدّ من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية، وتوجبها الأصول العامة للعدالة¹.

وبناءً على ذلك سيتم تسليط الضوء من خلال هذا الفصل التمهيدي على مفهوم المخالفة الوظيفية والعقوبة التأديبية في المبحث الأول والتطرق إلى التعريف بالوظيفية العامة وماهية الضمانات التأديبية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

مفهوم المخالفة الوظيفية والعقوبة التأديبية

لكي يتسنى لنا الفهم الدقيق لهذه الدراسة والتمحيص الجيد في كل ما تتضمنه من مفاهيم قانونية والتي من خلالها يتم الوصول إلى حوصلة كاملة للموضوع سيتم تحديد مدلول الموظف العام في المطلب الأول، ثم نتناول ماهية المخالفة الوظيفية في المطلب الثاني، لننتهي إلى التعريف بالعقوبة التأديبية في المطلب الثالث.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام

يعرّف الموظف العام بأنه الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام²، وقد تولت محكمتا العليا تحديد مدلول الموظف العام وعرفته بأنه (الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه)³.

¹ - نصرالدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص، 944.

² - د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دار الثقافة العربية، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1975، ص 41.

³ - طعن إداري رقم 16/22 قضائية، مجلة المحكمة العليا، السنة السابعة، العدد الثالث، بتاريخ 1971/1/24، ص 3

إذا فالموظف العام هو من يشغل وظيفة دائمة مما تسير به المرافق العامة، بطريق الاستغلال المباشر من الدولة، أو وحداتها العامة¹، ولعلّه من المفيد الإشارة إلى تعريف الموظف العام حسب ما جاءت به التشريعات أولاً ثم ما جاء به الفقه ثانياً.

الفرع الأول : التعريف التشريعي للموظف العام

يمكن القول أن العديد من التشريعات لم تضع تعريفاً دقيقاً ومحدداً للموظف العام، واكتفى بعضها بسرد المجموعات الوظيفية التي تسري عليها قوانين الخدمة المدنية. ونظراً لأن النظام القانوني للوظيفة العامة هو مجال دائم للتنقيح والنسخ، لذلك تُرك تعريف الموظف العام للقضاء والفقه، مع الأخذ في الاعتبار أن بعض التشريعات عرّفت الموظف العام وهو ما يميّز تشريع دولة عن أخرى، وعلى ذلك يمكن تناول تعريف الموظف العام وفقاً لما جرى عليه العمل التشريعي وما استقر عليه التعريف في الفقه والقضاء الليبي على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الموظف العام في الأنظمة المقارنة

في التشريع المقارن نجد أن المشرع التونسي في جلّ التشريعات المنظمة للقطاع العام لم يقدّر بتحديد مفهوم دقيق للموظف العام، حيث صرح في المادة 1 من القانون رقم 112 لسنة 1983 على أنه "ينطبق هذا النظام الأساسي العام على جميع الأعوان المستخدمين بأي عنوان كان بالإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات ذات الصبغة الإدارية، وعلى ذلك يكون القانون قد اكتفى بضبط الفئات التي تخضع لأحكامه دون الدخول في إعطاء تعريف محدد للموظف العام"².

غير أن المجلة الجزائية التونسية جاءت بتحديد مفهوم أدق للموظف العام في نص المادة 82 منه حيث ذكرت "يُعد موظفاً عمومياً تنطبق عليه أحكام هذا القانون كل شخص تُعهد إليه صلاحيات السلطة العمومية أو يعمل لدى مصلحة من مصالح الدولة، أو جماعة محلية أو ديوان أو مؤسسة عمومية، أو

¹ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 470.

² - المادة 1 من قانون رقم 112 لسنة 1983، صادر في تاريخ 1983/12/12، يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

منشأة عمومية، أو غيرها من الذوات التي تسهم في تسيير مرفق عمومي"¹، وهنا اعتبر المشرع التونسي كل من يشغل منصب لتسيير القطاع العام هو بمثابة موظف عام.

وأما في الجزائر فنجد التشريع الجزائري قد قام بتحديد مفهوم الموظف العام، في المادة الأولى من الأمر رقم (66-133) المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت على أنه: "يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة في التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم"².

وحسب هذه المادة يعدّ موظفًا كل شخص تم تعيينه في منصب دائم، في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية، والمصالح الخارجية، والجماعات المحلية، والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابع لها.

في حين عرّف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 في المادة الثانية منه الموظف بالقول: "هو الشخص المعيّن من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعيّن بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا"³.

وفي المادة 169 من قانون العقوبات الأردني عرف الموظف العام بالقول "يعدّ موظفًا بالمعنى المقصود في هذا الباب - باب الجرائم التي تقع على الإدارة - كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية، أو العسكرية، أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة في إدارة عامة"⁴.

¹ - المادة 82 من المجلة الجزائرية التونسية، نقحت المادة 82 بالقانون عدد 33 لسنة 1998 بتاريخ 23/5/1998، المجلة

الجزائرية التونسية الصادرة بتاريخ 1913/7/9

² - المادة الأولى من الأمر عدد 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفية العمومية في الجزائر، الصادر بتاريخ

1966/6/2

³ - المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007

⁴ - د. كامل سعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، بدون طبعة، سنة 2002،

ص 354

يمكن أن نلاحظ أن المشرع الأردني في قانون العقوبات قد منح مفهومًا واسعًا للموظف بإسباغه هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة، عدا من يشتغل بأجر يومي، والذي يفهم منه هو هدف المشرع في حماية المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام.

وفي المجمل يمكن القول: بأن التشريعات المشار إليها سابقًا اكتفت ببيان الجهات التي يعدّ من يشتغل بها موظفًا عامًا.

ثانيًا: القانون الليبي

إن المشرع الليبي نجده في العديد من القوانين الليبية عمل على تحديد تعريف الموظف العام ومنها قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 والقوانين الجنائية في تعريف الموظف العام وأيضًا قانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979، فقد جاء في نص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، الذي ألغى بموجبه القانون السابق "قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1976" وحلّ محله ولا زال ساريًا حتى الآن، في المادة الخامسة منه على أن "الوظيفة: مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية، الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية"¹.

وعلى مستوى القوانين الجنائية نجد أن القانون الجنائي الليبي قد توسع في تحديد مفهوم الموظف العام، حين نصّت المادة 4/16 من قانون العقوبات الليبي على أن: "الموظف العمومي هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة، أو الولايات، أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفًا، أو مستخدمًا دائمًا، أو مؤقتًا براتب، أو بدون، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في الأحكام والمحكمون والخبراء والمترجمون، والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم".

وأخيرًا أعطى المشرع الليبي تعريفًا موسعًا للموظف العام في القانون رقم 2 لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية حيث عرّفه بأنه "كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان والمؤتمرات والبلديات ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والاتحادات والروابط المهنية والجمعيات والهيئات الخاصة ذات النفع العام والشركات التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات"².

¹ - قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل، المادة الخامسة، مدونة التشريعات، العدد 7 السنة العاشرة، بتاريخ 2010/05/18

² - د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي الحديث، منشورات المكتبة الجامعية، ليبيا، الطبعة السابعة، سنة 2019،

وفي تعديل القانون العقوبات الليبي سنة 1973، نجد المشرع قد لازم التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام حيث أضاف مادة جديدة رقم "229 مكرر فقرة 2" نصت على أنه "مع عدم الإخلال بتعريف الموظف الوارد في البند 4 من المادة 16 من قانون العقوبات يعدّ أيضًا في حكم الموظف العمومي: رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات، أو المؤسسات العامة تسهم في رأس مالها"¹، وبتطبيق أحكام القانون الجنائي الليبي وما يفهم من قصد المشرع يعد الشخص موظفًا عامًا ما دام يعمل في القطاع العام دون النظر إلى طبيعة علاقته بالدولة.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للموظف العام

الأصل في الفقه أنه لم يجمع على إعطاء تعريف محدد وشامل لمفهوم الموظف العام، نظرًا لأن مفهوم الموظف العام محكومًا بعدة معطيات ومؤشرات تختلف بين دولة وأخرى، تبعًا لما يسود فيها من أنظمة²، ونذكر على سبيل المثال ما ورد في الفقه المصري، حيث عرّف الموظف العام بأنه: "كل فرد يحصل على مرتب تلتزم بدفعه إليه مباشرة الخزنة العامة"³.

وعرّفه أيضًا بأنه: "كل من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريقة مباشرة"⁴.

كما عرّف الموظف العام بأنه: "كل فرد يلحق بأداة قانونية، بصفة غير عارضة بعمل دائم، في خدمة مرفق عام، يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر"⁵.

كما عرفه مصطفى أبو زيد فهمي بأنه: "ذلك الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام معنوي، وبصفة دائمة في وظيفة دائمة، دخلها عن طريق تعيينه فيها، وقبوله لهذا التعيين"⁶.

¹ - القانون رقم 73 لسنة 1975 بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات

² - د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1997، ص 414

³ - د. صالح عبد الناصر، الموظف العمومي وعلاقته بالدولة، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي بالبيضاء، المجلد الثاني، العدد الأول، يونيو سنة 2015، ص 119

⁴ - د. محمد رفعت الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2009، ص 354

⁵ - د. محمد حامد الجمال، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هوم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 32

⁶ - د. مصطفى أبوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2004م، ص 274

في حين تبني بعض الفقهاء مفهومًا أوسع في تعريف الموظف العام ومنهم الأستاذ الدكتور مصطفى عبدالحميد دلاف حيث يعرف الموظف العام بأنه: "هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل وظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاصة بالمرفق العام الإداري الذي يعمل فيه"¹.

ويتضح مما سبق بأنه لا بد من توافر ثلاثة شروط أساسية لاعتبار الشخص موظفًا عامًا وهي:

1- التعيين من مرجع مختص بالتعيين

2- العمل في مرفق عام تديره الدولة

3- أن يكون المرفق مدارًا من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام².

ويتبين لنا من خلال ما تم عرضه من التعريفات الفقهية السالفة الذكر للموظف العام أن أوجه اختلاف الفقه في تحديد مدلول الموظف العام تكمن في تحديد اصطلاح المرفق العام، ومعايير الميزة له، حيث أن كل هذه التعريفات التي تم عرضها، نلاحظ أنها تُبنى على هذا الأساس.

المطلب الثاني

مفهوم المخالفة الوظيفية (الخطأ الوظيفي)

من التعريفات المتداولة للمخالفة الوظيفية أو الخطأ الوظيفي: هي السلوك الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام الذي يباشر عمله في مرفق عام تديره الدولة وتشرف عليه، ويوقعه تحت طائلة العقاب التأديبي، ويطلق عليه تسميات أو مصطلحات، فقد يسمّى بالجريمة التأديبية، أو الذنب الإداري، أو الخطأ التأديبي، أو المخالفة الوظيفية، أو المخالفة التأديبية، وهذه المصطلحات جميعها مترادفة، استخدمها المشرع، والفقه، والقضاء للتعبير عن هذا السلوك الخاطئ للموظف، ونجد أن مصطلح الجريمة التأديبية هو الأكثر شيوعًا وتداولًا، وخاصة في الفقه والقضاء المقارن، وقد استعملت المحكمة العليا الليبية جميع هذه المصطلحات خلال البث في الطعون المنظورة إليها³.

¹ - د. مصطفى عبدالحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع القانون المصري، دار جين للطباعة والنشر والتوزيع، البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2018، ص 32.

² - د. نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار النشر للتوزيع والثقافة، عمان، سنة 2007، ص 36.

³ - أ. حسين بشير المجعوك، ضمانات المحاكمة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية فرع مصراته.

وعلى سبيل المثال استعملت مصطلح الجريمة التأديبية بقولها ذلك لأن المشرع لم يعدّد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر.¹

واستعملت مصطلح الذنب الإداري بقولها ".....أنماط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو يؤدي إلى عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء،² وكذلك استعملت مصطلح المخالفة التأديبية في العديد من أحكامها منها "إن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية"³ ونلاحظ أن جميع هذه التسميات المترادفة تدل على معنى واحد مقصود.

ويرى الباحث بأن كل التسميات ماهي إلا مجموعة ألفاظ تدل على معنى واحد، وهو خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة، مما استوجب فرض جزاءات تأديبية عليه للمحافظة على سير الوظيفة العامة بانتظام وإطراد، وسنعرض بيان هذا الجانب من خلال وجهة نظر المشرع والفقهاء والقضاء، سنحاول في هذا المطلب تبيان المخالفة الوظيفية في التشريع والفقهاء والقضاء.

الفرع الأول: التعريف التشريعي للمخالفة الوظيفية

بعض التشريعات لم تورد تعريفاً للجريمة بوجه عام، سواء أكانت هذه الجريمة جنائية أم تأديبية، ومن بين هذه التشريعات التشريع الليبي.⁴

حيث لا يمكن العمل في مجال التأديب بمبدأ "لا عقوبة إلا بنص" المعمول به في المجال الجنائي، وذلك لعدم إمكانية حصر أنماط الجريمة أو المخالفة الوظيفية، الأمر الذي دفع المشرع الليبي بأن نصّ على بعض الواجبات التي يفترض على الموظف الالتزام بها، كما أورد بعض المحظورات التي يتعين على الموظف الامتناع عنها، بحيث إذا أخل الموظف بإحدى الواجبات أو قام بأحد المحظورات فإنه

2018، ص 36

¹ - طعن إداري رقم 19/2 ق، جلسة 1973/11/29، م.م.ع، س 10 ع 2، يناير

² - طعن إداري رقم 11/49 ق، جلسة 1986/6/22 م.م.ع، س 24، ع 3-4 الطير، 1988، ص 34

³ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا أكتوبر 1958 إلى يناير 1958، س 4، ع 1، جلسة 27، 1958، 12 م، ص 45

⁴ - د. خليفة الجهيمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي، منشورات جامعة بنغازي 1997،

يكون عرضة للمسائلة القانونية التأديبية، فبعد أن حدد المشرع واجبات الموظف و الأعمال المحرمة عليه في المواد 11، 12 من القانون رقم 12 لسنة 2010¹ بشأن تنظيم علاقات العمل، أورد المشرع بالمادة رقم 155 نصاً هاماً يعالج الحالات الأخرى التي لم يتناولها صراحة ضمن الواجبات والمحظورات التي عددها، فنصّ على أن "كل موظف يخالف أحد الواجبات، أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون يكون عرضة للمحاكمة التأديبية، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية، أو الجنائية ضده عند الاقتضاء" وهذا النهج هو امتداد للنهج الذي سلكه المشرع الليبي في القوانين السابقة والمتعاقبة بالخدمة المدنية².

مما تقدم يتّضح جلياً أن المشرع الليبي لم يحدد المخالفات الوظيفية على سبيل الحصر، ولم يضع تعريفاً دقيقاً لها، واكتفى بمدلول عام وشامل للمخالفة نظراً لعدم تطبيق مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" في مجال التأديب، وذلك لعدم إمكانية حصر أنماط الجريمة، أو المخالفة الوظيفية، الأمر الذي دفعه إلى تجريم كل سلوك للموظف يترتب عليه الخروج على واجبات وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه المساس بكرامة الوظيفة.

وفي المقابل حاول المشرع الجزائري إعطاء تعريف للمخالفة التأديبية التي وصفها باستعماله لمصطلح "المسؤولية التأديبية"، وذلك في نص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 التي نصت على أنه: "يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأً مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية"³.

ويرى الباحث أن المخالفة التأديبية عموماً هي التي تحرك المحاكمة في مواجهة الموظف العام بسبب ما يرتكبه من أخطاء تتطوي على معنى الإخلال بحسن سير العمل وانتظامه.

ومن كل ذلك يخلص الباحث إلى أن معظم التشريعات نأت بنفسها عن الدخول في متاهة التعريفات للمخالفة التأديبية، وحسناً فعلت، حتى تتيح القدر الأكبر من المرونة لسلطة المحاكمة التأديبية للتعامل

¹ - اتبع هذا القانون قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956، وكذلك القانون رقم 19 لسنة 1964، وأيضاً القانون رقم 55 لسنة 1976

² - المادة رقم 155 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

³ - المادة رقم 160 من الأمر رقم 06-03 الجزائري

مع الوقائع المطروحة أمامها وفق الأحكام العامة للقانون ومبادئ العدالة والإنصاف، وعلى ذلك يمكن القول بأن المخالفة في الوظيفة العامة لا يمكن حصرها وتعينها، وإنما يعدّ كل ما هو فعل، أو امتناع عن فعل من شأنه أن يعرقل سير الوظيفة العامة وعدم ظهورها بالمظهر الصحيح هو مخالفة تأديبية، وإن لم يكن منصوباً عليها صراحة من قبل المشرع، فالمعيار لما يعدّ مخالفة هو مدى سير الوظيفة العامة بنظام واطراد بما يتفق مع المبادئ العامة للقانون.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للمخالفة الوظيفية :-

تعددت تعريفات الفقه للمخالفة الوظيفية حيث عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه¹

وعرفها الأستاذ الدكتور مفتاح خليفة عبد الحميد بأنها إخلال بواجب وظيفي نص عليه القانون أو الخروج على مقتضاها بارتكاب أحد المحظورات².

وقد عرفها الأستاذ الدكتور خليفة صالح أحواس بأنها الواقعة المادية التي يستند عليها القرار الإداري بالتأديب، ومن ثم فهي سبب قيام المسؤولية التأديبية للموظف³.

ويطلق جانب من الفقه على الجريمة التأديبية اصطلاح المخالفات التأديبية أو الخطأ التأديبي أو الذنب الإداري، فهي جميعاً مصطلحات مترادفة يقصد منها إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية⁴.

الفرع الثالث: التعريف القضائي للمخالفة الوظيفية

تعرض القضاء الإداري إلى تعريف الجريمة أو المخالفة وتحديد مفهومها في العديد من أحكامه، نذكر منها ما قالته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1974/1/10، "إن

¹ - د. سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص 41

² - أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفضيل، بنغازي، الطبعة الأولى، سنة 2020، ص 264

³ - أ.د. خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، سنة 2019، ص

145

⁴ - أ.د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 73 وما بعدها

القرار التأديبي كأى قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوّغ التدخل¹.

وكذلك ما جاء في قرار المجلس التأديبي للمخالفات المالية الصادرة بتاريخ 1973/5/31م في الدعوى التأديبية رقم 5/4 ق "..... إن الجريمة التأديبية المنسوبة إلى المتهم تتميز عن الجريمة الجنائية التي برأته المحكمة منها، إذ تتمثل الأولى في إهماله في القيام بواجبات وظيفته وعدم تأدية العمل المنوط به بدقة وأمانه وإخلاص²".

فالأصل هو استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية فكل منهما طبيعتها ومجالها وشروط تطبيقها ومع ذلك فهذا الاستقلال ليس مطلقاً إذ ترتبط المخالفة التأديبية بالجريمة الجنائية في عدة أوجه، والمخالفة التأديبية يقصد بها إخلال الموظف بواجباته الوظيفية وقيامه بعمل من الأعمال المحرمة عليه التي من شأنها المساس بسمعة وظيفته³.

من خلال ما تقدم يتضح أن الأحكام القضائية والقرارات التأديبية تناولت بيان ماهية المخالفة الوظيفية في الحكم أو القرار دون التقيد بوضع تعريف مطلق وشامل يمكن أن تندرج تحته كافة صور وأشكال المخالفة الوظيفية، وذلك أسوة بما فعله المشرع الذي ترك للسلطة التأديبية سلطة تقديرية في تحديد المخالفة الوظيفية بحسب اختلاف الوظائف، وبحسب اختلاف السلطات التأديبية، والظرف، والاعتبارات المحيطة بكل واقعة.

المطلب الثالث

مفهوم وطبيعة العقوبة التأديبية

ينصرف لفظ العقوبة عموماً في اللغة العربية إلى "أخذ الرجل بذنبه والاقتصاص منه، وتقول العرب أعقب الرجل، أي جازيته بخير، وعاقبته، أي جازيته بخير، والعقاب الجزاء بالشر"⁴.

¹ - طعن إداري رقم 19/7 ق، بجلسة 1974/1/10، م.م.ع - س10-ع3- إبريل 1974، ص 70

² - مجموعة القرارات التي أصدرها المجلس في القضايا المحالة إليه من الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة، منشورات جهاز الرقابة الإدارية 1977، ص 147

³ - أ. د. محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، ص 102، ص108

⁴ - قاموس المنجد في اللغة والأعلام، دار المشرق، بيروت، ط 25، 1981، ص 518

وقد ورد في كتاب الله العزيز قوله تعالى { واتقوا الله واعلموا أن الله شديد العقاب }¹، وقوله جلّ شأنه {إنّ ربك سريع العقاب وإنّه لغفور رحيم}².

وقوله تعالى {وإن عاقبتم فعاقبوا بمثل ما عوقبتم به ولئن صبرتم لهو خير للصابرين}³

والعقوبات في الاصطلاح الشرعي هي زواجر له لمحظورات شرعية، أو هي الجزاء المقرر لمصلحة الجماعة على عصيان أمر الشارع⁴.

ولكن ما هو مفهوم العقوبة التأديبية في القانون الوضعي، وما هي طبيعتها؟ هذا ما سنحاول تبينه من حيث تحديد مفهوم العقوبة التأديبية (أولاً) ثم تبيان الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية (ثانياً) وأخيراً توضيح أهم الخصائص المميّزة للعقوبات التأديبية (ثالثاً).

الفرع الأول: تحديد مفهوم العقوبة التأديبية

سنعرض من خلال هذه الفقرة تحديد مفهوم العقوبة التأديبية بما نصّت عليه التشريعات، وما تمّ تعريفه من قبل اجتهاد الفقهاء.

أولاً: في التشريع

لا يوجد في التشريعات الوظيفية العامة سواء في فرنسا، أو مصر، أو ليبيا تعريف للعقوبة التأديبية، وكل ما ورد بهذه التشريعات هو تعداد حصري للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام⁵، وهو ما سنبيّنه تفصيلاً في صلب الفصل الثاني من هذه الدراسة.

فقد حصر المشرع الجزائري العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين الخاضعين لللكادر العام في المادة 30 من الأمر رقم 244 الصادر بتاريخ 1959/2/4 وعددها عشر عقوبات مرتبة بحسب درجة شدتها.¹

¹ - الآية 196 من سورة البقرة

² - الآية 165 من سورة الأنعام

³ - الآية 126 من سورة النحل

⁴ - الأستاذ عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي، بيروت، ب.ت.ج.1، ص 609

⁵ - د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الكتب الوطنية، بنغازي ليبيا

2013، ص 49

وفي مصر فقد حدد المشرع المصري في المادة 80 من قانون العاملين المدنيين بالدولة العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف العليا بالعقوبات التالية:

1- التنبيه 2- اللوم

3- الإحالة إلى المعاش 4- الفصل من الخدمة

أما بالنسبة لبقية العاملين فقد حدد المشرع المصري العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها عليهم فيما يلي:

1- الإنذار

2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر

3- الخصم من الأجر بما لا يتجاوز ربع الأجر الشهري

4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية

5- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر

6- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين

7- خفض الأجر في حدود علاوة

8- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة

9- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل

الترقية

10- الإحالة إلى المعاش

11- الفصل من الخدمة².

كما عدد المشرع الليبي في المادة 160 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا وهم الموظفون الذين يحملون الدرجة الحادية عشر وما فوق وفقاً لما يأتي:

¹ - هذه العقوبات هي "الإنذار، اللوم، الحرمان من الترقية، تأخير الأقدمية، خفض الدرجة الوظيفية، النقل، خفض المرتب، الإحالة على المعاش، العزل من الوظيفة".

² - د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2009، ص

1- اللوم

2- الخصم من المرتب بما لا يجاوز تسعين يوماً في السنة

3- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاثة سنوات

4- خفض الدرجة

5- العزل من الوظيفة

6- العزل من الوظيفة

أما بقية الموظفين فقد حدد المشرع الليبي العقوبات التأديبية الجائز توقيعها عليهم حسب الآتي:

1- الإنذار

2- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ستين يوماً في السنة

3- الحرمان من العلاوة السنوية

4- الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر

5- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سبعة أشهر ولا تجاوز ثلاث سنوات

6- خفض الدرجة

7- العزل من الوظيفة¹

والملاحظ في السياسة التي انتهجها المشرع في كل من فرنسا، ومصر، وليبيا، بهذا الخصوص أنه قد أورد قائمة بالعقوبات التأديبية وحددها على سبيل الحصر، ورتبها بطريق التدرج حسب درجة شدتها مبتدئاً بالأخف إلى الأشد، دون أن يخصص عقوبة تأديبية معينة لكل جريمة تأديبية، حيث لم يربط بين العقوبة و الجريمة التأديبية، خلافاً لما هو مقرر في التشريع العقابي الجنائي، وبذلك يكون قد ترك لسلطة التأديب المختصة حرية اختيار العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة للجريمة التأديبية المرتكبة من بين قائمة العقوبات التأديبية التي نصّ عليها².

¹ - المادة 160 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010، مع إضافة عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية التي استحدثتها لهذه الطائفة من الموظفين

² - د. خليفة سالم الجهيمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة التأديبية في مجال التأديب، مرجع سبق ذكره،

ثانيًا: في الفقه

أمام سكوت المشرع عن وضع تعريف محدد للعقوبة التأديبية، فقد أدلى الفقه بدلوه في هذا الأمر، إذ تعدّ العقوبة التأديبية وسيلة لتقويم الموظف العام وضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام، وقد حاول الفقهاء وضع تعريف للعقوبة التأديبية إلا أن هذه التعريفات تختلف كل حسب وجهة نظره، وكذلك حسب تباين الفكر القانوني من دولة إلى أخرى.

فقد عرفها الفقيه المصري الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب بقوله "يقصد بالعقوبات التأديبية تلك الجزاءات التي توقعها سلطة التأديب المختصة على الموظفين مرتكبي المخالفات، أو الجرائم التأديبية".¹

وكما اجتهد الفقه المصري في تعريف العقوبة التأديبية بأنها "الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر التي توقعها السلطات المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، وهي ذات طبيعة أدبية، أو مالية، أو منهيّة للعلاقة التأديبية".²

ويعرفها الدكتور جودت الملط بأنها: "جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية".³ وأما في ليبيا فيعرف الدكتور نصر الدين القاضي العقوبة التأديبية "بأنها جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من السلطة التأديبية لارتكاب جريمة تأديبية".⁴

ويعرف الباحث العقوبة التأديبية بأنها "جزاء ذو طابع إداري رادع لكل موظف تسوّل له نفسه الإخلال بسير الوظيفة العامة بقصد أو بدون قصد وبما يتعارض مع المبادئ العامة للوظيفة".

والجدير بالذكر أن أنه لا يشترط لاعتبار الموظف ارتكب جريمة تأديبية أن يكون سلوكه قد اتجه عمدًا للإخلال بسير الوظيفة العامة بانتظام واطراد، فالجريمة التأديبية قد تقع بسبب فعل قام به الموظف بدون أن يكون في نيته ارتكاب ذلك الجرم الإداري.⁵

¹ - د. رفعت محمد عبدالوهاب، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الهدى للمطبوعات 1995، ص 187

² - عبدالسلام عبدالعظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط 2، القاهرة، 2004، ص 114

³ - د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، دار النهضة 1967، ص 30

⁴ - د. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب، مرجع سبق ذكره، ص 37

⁵ - أ. حنان الفزاني، التكييف القانوني للمخالفة التأديبية، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 11، ديسمبر 2017، ص 239

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبات التأديبية

تُجسّد العقوبة التأديبية في مضمونها جزءاً إدارياً مشتقاً من التنظيم الوظيفي باعتبارها لا تصيب الموظف إلا في مركزه الوظيفي، فهي وسيلة الإدارة لمساءلة موظفيها عن إخلالهم بتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وحسن سير الأداء، فالعقاب يجعل الموظف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة، ويعتبر أيضاً رادعاً لبقية الموظفين الذين سمعوا أو شاهدوا عقوبة زميلهم في العمل، ممّا يبعدهم أو يجنبهم من الوقوع في ذات الخطأ أو المخالفة، وبذلك تقوم العقوبة التأديبية بوظيفة زجرية لقمع أيّ إخلال بنظام العمل.¹

والأصل أن تأديب الموظف العام يكون من حق الإدارة التي يعمل لصالحها الموظف، في استخدام سلطتها الرئاسية وفق الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، لكون التأديب يعدّ من أحد أهم عناصر السلطة الرئاسية، والإدارة هي المسؤولة عن إنجاز المهام الموكلة إليها، وتحقيق الأهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، لذلك فمن الناحية المنطقية فإنّ لجهة الإدارة الحق في أن تتولّى مراقبة أعمال موظفيها والكشف عن أخطاءهم والتصرف إزاءها.²

وتجدر الإشارة بأن العقوبة التأديبية لها ذاتيّتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية من حيث نوع العقاب المفروض، فالعقوبة التأديبية تمسّ بمركز الموظف القانوني ويكون ذلك بتوقيع مجموعة من الجزاءات تكون محددة على سبيل الحصر وأثارها محددة، على عكس العقوبة الجنائية فإنّ العقاب يتعلق بالمساس بحرية الشخص أو حياته أو ماله.³

الفرع الثالث: خصائص العقوبات التأديبية

من ضمانات التأديب أن للعقوبة التأديبية خصائص يجب مراعاتها:

¹ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الكويت، سنة 1994، ص 269

² - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 269

³ - د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 266

- 1- العقوبات التأديبية خلاف المخالفات التأديبية محددة على سبيل الحصر بحسب النص عليها بالمادة 160 من قانون علاقات العمل، ولا سبيل للاجتهاد فيها من جهة الإدارة أو سلطة التأديب، وبالتالي فهي تخضع لمبدأ "لا عقوبة إلا بنص" على غرار العقوبات الجنائية.¹
- 2- التسبيب، لعله من ضمانات الموظف الأساسية وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً وفقاً لنص المادة 156 من قانون علاقات العمل الليبي.
- 3- عدم جواز محاكمة الموظف عن مخالفة واحدة أكثر من مرة، كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة للمخالفة الواحدة.
- 4- التناسب، خضوع السلطات التأديبية فيما يتعلق بتقديرها لجسامة العقوبة الموقعة لرقابة القضاء الإداري، وقد جاء بقضاء المحكمة العليا في ليبيا بتاريخ 1975/2/13 "يجب ألا تغالي السلطة في تقدير العقاب، ويتحتم عليها توقيع العقاب المناسب للذنب، فإذا خرجت عن هذا الحد وقرّرت عقوبة قاسية لذنوب صغيرة تكون قد خرجت بفعلها هذا من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، وكان هذا الانحراف عيباً يشوب قرارها...." والمحكمة العليا في ليبيا بما ذهبت إليه تكون قد أرست مبدأ جديداً من المبادئ العامة للقانون الملزمة لجميع الجهات الإدارية والتأديبية وهو مبدأ "التناسب بين العقوبة والذنب".²

¹- د. خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سبق ذكره، ص 151

²- د. خليفة صالح أحواس، المرجع السابق، ص 151

المبحث الثاني

النظام القانوني لتأديب الموظف العام في التشريع الليبي

سنحاول في هذا المبحث دراسة الإطار التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي، وما يمثل من ضمانات تكفل حقوقه من السلطة التأديبية، من خلال استعراض الطبيعة القانونية للموظف العام في المطلب الأول، ثم ننتقل إلى المطلب الثاني لتسليط الضوء على دراسة السلطة التأديبية المختصة بالمحاكمة التأديبية.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للموظف العام

من أهم ما يميز أي نظام قانوني يتعلق بالخدمات العامة هو كيفية الحفاظ على سير وديمومة المرفق العام بما يكفل حقوق الطرفين، وهي حقوق الموظف العام من جهة، وحقوق الإدارة من جهة ثانية، وذلك بتبني أسس تشريعية وتنظيمية واضحة وسليمة، وعليه نتعرف على طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة أولاً، يليه التعرف على أهمية الضمانات التأديبية للموظف ثانياً.

الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

تبدأ الحياة الوظيفية عند الموظف العام كما هو متعارف عليه مع بداية انضمامه بعمل إرادي من جانبه لإحدى المرافق العامة بناءً على تطابق إرادتين - إرادة الموظف وإرادة جهة الإدارة - مؤدياً خدماته وواجباته المطلوبة منه، مقابل مزايا معنوية ومادية تُمنح له، وفي حدود ونطاق الرابطة التي تنظم علاقته بذلك المرفق.¹

¹ - أ. د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 32

وقد ثار خلاف في الفقه والقضاء الإداريين حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة، حيث اتَّجه البعض¹ إلى تكييف العلاقة بينهما على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، في حين اتَّجه البعض الآخر إلى تكييف العلاقة على أنها علاقة تنظيمية "لائحة"، وأن الموظف العام في مركز تنظيمي أو لائحي يقرر له حقوقا وواجبات معينة يتمتع ويلتزم بها بمجرد التحاقه بالوظيفة العامة، وقد ترتب على الاتجاه الأول ظهور ما يسمّى "بالنظرية التعاقدية"، في حين ترتب على الاتجاه الثاني ما يسمّى "بالنظرية التنظيمية".

وفيما يلي توضيح لجوهر كل نظرية من النظريات التي تناولت علاقة الموظف بالإدارة:

1- علاقة تعاقدية بين الموظف والإدارة

تقوم هذه النظرية على وصف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص، ويرجع أساس هذه النظرية إلى الوقت الذي كان فيه القانون المدني هو الشريعة العامة التي تُطبق على الأفراد وكذلك على الإدارة.²

ويرتكز مدلول هذه النظرية في تحديد العلاقة بين الموظف والإدارة على أن الالتحاق بالوظيفة تم بموجب اتفاق قائم بين إرادة الشخص مع الإدارة، الأمر الذي يترتب عليه عقد مدني يخضع لأحكام القانون المدني في تفسيره والفصل في موضوعه في حالات النزاع، ويسمى العقد في هذه العلاقة عقد وكالة إذا كان العمل قانونياً، وعقد إجارة أشخاص إذا كان العمل مادياً، وبالتالي فإن فكرة الحقوق والواجبات يترتبها المتعاقدان في العقد المبرم بينهما مع عدم الإخلال بما تم الاتفاق عليه.³

وعلى الرغم من استخدام هذه العلاقة في وقت سابق بين الإدارة والأشخاص، إلا أن لهذه الطريقة عيوباً جمّة وهي من الناحية الشكلية، فإن العقود تحتاج إلى مناقشات ومفاوضات لتحديد شروطها، ومثل هذه المفاوضات لا أصل لها في تعيين الموظفين العامين، ذلك أن تعيين الموظف العام يتم وينتج أثره بمجرد صدور قرار التعيين لا قبول الموظف، ومن الناحية الموضوعية، إن الرابطة التعاقدية في نطاق القانون الخاص، يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، أما رابطة الموظف العام بالإدارة فلا

¹ - د. نواف كنعان، القانون الإداري "الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة"، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 38، وكذلك انظر د. خليفة صالح أحواس، مرجع سابق، ص 143، وكذلك انظر د. محمد

رفعت عبدالوهاب، مرجع سابق، ص 359 وما بعدها

² - أ. د. مفتاح خليفة عبدالحميد، مرجع سبق ذكره، ص 222

³ - أ. د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 32

وجود لهذا المبدأ فيها، بحيث يمكن للإدارة بما لها من سلطات أن تمسّ بمركز الموظف، وتعديل فيه دون شرط رضا، أو موافقة الموظف العام المعني.¹

في حين اتجه الرأي الآخر إلى وصف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام بمعنى أن عقد الوظيفة العمومية عقدًا إداريًا وليس عقدًا مدنيًا، وهو ما سمح للإدارة التصرف وفق السلطات والامتيازات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإدارية، وفي ذات الوقت يمكنها من التعديل والتغيير وفقا لحاجيات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة في بعض شروط التعاقد.²

وبالرغم بما جاءت به هذه الحقائق، فإن عقود القانون العام هي أيضًا ملزمة للإدارة فلا تستطيع أن تغير من التزاماتها، أو أن تعدلها كيف تشاء، أو أن تتحرر من التزاماتها نهائيًا، فكل ذلك مقيد الظروف التي أبرم في ظلها العقد، وإذا ما استدعت الضرورة إلى إجراء تعديل ما، يكون ذلك مشروطًا بعدم تجاوز ما اتفق عليه بالعقد مع مراعاة احترام نظرية التوازن المالي للعقد الإداري، وأي مخالفة من جانب الإدارة يعرضها للمسألة القانونية، حيث يتعرض إجراءات الإبطال والمطالبة بالتعويض عما أصاب المتعاقد من ضرر وقد تؤدي المخالفة إن كانت جسيمة إلى حق المتعاقد مع الإدارة إلى المطالبة بفسخ العقد نهائيًا.³

2- علاقة تنظيمية بين الموظف والإدارة

على أثر ما واجهت النظريات التعاقدية من انتقادات عدل الفقه عن هذا الاتجاه، فالموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لأحكام العقد، سواء أكان العقد من عقود القانون الخاص، أم القانون العام، وإنما لأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، فالموظف في مركز تنظيمي، وقرار تعيينه لا ينشئ له مركزًا ذاتيًا خاصًا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وكذلك من نصوص تنظيمية على قرار التعيين، والقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف، أو مصلحته، بل مصلحة المرفق العام، وتعد هذه النظرية قرار تعيين شخص ما في

¹ - أ. صالح عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 127-128.

² - د. مازن ليو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2005، ص 55.

³ - د. سليم سلامة حاملة، القضاء الإداري "طعون الموظفين"، دار أوعاريت للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2005، ص 24.

الوظيفة العامة، وقبوله لهذا التعيين ليس إيجاباً وقبولاً بإبرام عقد بينهما، وإنما الأمر لا يعدو أن يكون قراراً فردياً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة قصد إسناد الوظيفة.¹

ونجد أن المشرع الليبي قد أخذ بالقاعدة العامة التي تقضى باعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح،² حيث نصّ المشرع الليبي في القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 595 لسنة 2010، على جعل الأصل في المركز القانوني للموظف تنظيمي عام تحكمه القوانين واللوائح، وذلك بتخصيص الباب الثالث منه بعنوان العلاقات اللائحية، وقد أجاز استثناء التعاقد على نموذج العقد، إلا أنه أوجب عدم تنفيذه بين جهة العمل والعامل إلا بعد التحقق من استيفائه الشكل القانوني واتفاق شروطه مع هذا القانون، واعتبر باطلاً كل شرط يحدّد فيه عقود العمل بالمخالفة لأحكامه.³

وبذلك يكون المشرع الليبي قد اعترف بالطابع اللائحي التنظيمي للموظف المعين بعقد استخدام، الأمر الذي جعل الموظف في مركز تنظيمي لائحي في حكم الموظف العام الذي يختص بالفصل في طلباته القضاء الإداري، ومن ثم فإن علاقة الموظف العام بالدولة هي من علاقات القانون العام وأن أي نزاع ينشأ بين الموظف والإدارة يكون البث فيه من اختصاص القضاء الإداري، حيث يستفيد الموظف من مزايا هذا القضاء خصوصاً في دعاوى إساءة استعمال السلطة، وفي المقابل يترتب عليه أنه لا يجوز للموظف الإضراب والامتناع عن العمل،⁴ لأن ذلك إجراء يخالف القوانين واللوائح التي حددت واجباته، فوسيلة الموظف في مواجهة قرار الإدارة هو اللجوء إلى القضاء الإداري.¹

¹ - د. فاروق حلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي، العدد 2، جانفي 2011، ص 93.

² - د. مازن ليو راضي، مرجع سبق ذكره، ص 231

³ - القانون رقم 12 لسنة 2010، بشأن قانون علاقات العمل، المرفقة بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم 595، لسنة 2010

⁴ - الإضراب عن العمل: "وهو اتفاق عدد من العمال أو الموظفين على الامتناع عن العمل الواجب عليهم بمقتضى القوانين واللوائح أو عقد العمل" و الإضراب في القانون الليبي يعدّ جريمة يعاقب عليها القانون، فقد نص قانون العقوبات في المادة 238 بشأن ترك الوظيفة أو الخدمة العامة أو العمل عن طريق التمرد حيث نصّت "إذا ترك ثلاثة أو أكثر من الموظفين العموميين أو موظفي ومستخدمي المرافق العامة مكاتبهم أو وظائفهم أو أعمالهم أو أدوها بشكل يؤثر في سيرها سيراً متواصلًا منتظمًا، متفقين على ذلك أو متعنين منه تحقيق غرض مشترك، يعاقب كل منهم بالحبس مدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه، وبضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو التقصير في تأدية الواجب من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم

وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية بأنه: " ولما كان الإهمال والتقصير في أداء الواجب الوظيفي يتحقق بترك الموظف لعمله المنوط به في وقته، بأن يتغاضى عنه أو يؤديه فيما بعد بتراخٍ وتباطؤ بدون عذر مشروع، لما في ذلك من الإخلال بحق الواجب الوظيفي والإساءة إلى المصلحة العامة، ... ولما كان ذلك فإن الركن المعنوي لجريمة الإهمال أو التقصير في أداء الواجب الوظيفي يتحقق كلما توفر الدليل على ثبوت عدم مبادرة الموظف إلى قيامه بعمله في وقته بدون عذر، ووقت كل عمل هو الزمن اللازم لأدائه حسب حال ذلك".²

وبذلك فإن المشرع الليبي لم يتناول حق الإضراب بالتنظيم ولم يشير إلى هذا الحق بشكل صريح سواء دستورياً أم قانونياً، وإنما اتجه المشرع إلى تحريمه في القانون رقم 45 لسنة 1972م بشأن الإضراب والاعتصام، وتحريمه ضمناً في أحكام القانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن إصدار قانون علاقات العمل، وتجريمه في القوانين الجنائية، وجاءت النصوص القانونية لحماية المرفق العام وضمان استمرار عمله بانتظام وإطراد.³

وعليه فإنه في حال نشوب خلافٍ ما بين الموظف والإدارة يتسنى للموظف الاستعانة بما كفل له القانون من توفير حماية و ضمانات في مواجهة تعسف سلطة الإدارة، منها عدم جواز توقيع أي عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابياً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وتسبب القرار التأديبي حيث تمثل هذه الضمانات التأديبية أهمية كبيرة في الحفاظ على الحياة الوظيفية للموظف العام.⁴

في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة، وكل موظف عمومي ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الإخلال بانتظامه يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيتها، ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يحدث اضطراباً، للمزيد راجع الأستاذ فوزي إبراهيم محمد دياب، التنظيم القانوني لحق الإضراب، مجلة البحوث القانونية، العدد الحادي عشر، سنة 2020، ص 25 وما بعدها.

¹ - د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1983، ص

161

² - طعن جنائي رقم 72 لسنة 21 قضائية، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد الأول، السنة 12، أكتوبر 1975، ص 161

¹ - أ. فوزي إبراهيم محمد دياب، مرجع سبق ذكره، ص 26

⁴ - أ. إسماعيل احفيظة إبراهيم، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، يونيو

2015، ص 189

الفرع الثاني: أهمية الضمانات التأديبية

تحتل الضمانات التأديبية مكاناً هاماً في نطاق القوانين العقابية،¹ والعدالة في جميع صورها القضائية والإدارية والاجتماعية لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع التأديبي قدرًا كافيًا من الضمانات للمتهم في كل مراحل الدعوى، فالتأديب في حقيقته نظام عقابي، والجزاء قد يمس الحق أو ينتقص من الحرية، لذلك فإن الإجراءات المحيطة بها قانونًا تكون بمثابة ضمانات مقررّة لمصلحة الموظف العام.²

ومما يجدر التأكيد عليه هو أن الضمانات المكفولة لحماية الموظف العام ليست مقررّة كونه يتمتع بصفة المواطنة أو فردًا بقدر ما هي مقررّة لمصلحة السير الحسن للمرفق العام واستمرارية الوظيفة العامة، فهي إذاً ليست ضمانات شخصية بدليل ارتباطها بالعمل الوظيفي.

ولعل من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان هو إحاطة الموظف المتهم بضمانات تأديبية سواء قبل توقيع العقوبة أو بعدها، لكونها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة ومبادئ العدالة دون الحاجة إلى نص يقرّها، وليس هنالك وسيلة فعالة في العمل على إصلاح الإدارة الحكومية أكثر من تأمين الموظفين على حقوقهم وتوفير الضمانات لهم، فإذا عرف كل موظف حقه واطمأن على مستقبله، أمنت الدولة صعوبات الطريق الشاق لتؤدي واجباتها نحو الموظفين.³

ولما لهذه الأمور من اعتبارات قام التشريع والقضاء بصياغة نظام متميز للضمانات من خلال النصوص والأحكام المختلفة، منطلقًا من رؤية تقوم على أساس التوفيق بين حق الإدارة في الضمان للسير الحسن والمنتظم للمرفق العام، وحق الموظف العام في الحماية من تعسف الإجراءات التأديبية، وفي إطار هذا التوازن انطلقت فكرة الضمانات التأديبية كصمام لاستقرار القانون والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام، وهو ما أقرّه المشرع عند تحديده للسلطات المختصة في المحاكمة التأديبية للموظف العام.⁴

¹ - د. ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دون دار النشر، بدون طبعة، سنة 2004، ص 352

² - د. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 1996، ص 151

³ - د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 96

⁴ - د. سعيد الشتيوي، المرجع السابق، ص 96-97.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالمحاكمة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة أو الشخص الذي يخوله القانون ممارسة وظيفة التأديب، أي توقيع جانب أو أكثر من العقوبات التأديبية المدرجة في قائمة العقوبات المنصوص عليها حصراً في قوانين الوظيفة العامة، وذلك في مواجهة جميع أو بعض الموظفين المخاطبين بأحكام تلك القوانين.¹

وتختلف الدول بشأن تحديد الجهة المختصة بتأديب موظفيها فثمة دول اتجهت لمنح هذا الاختصاص إلى السلطات الرئاسية، بينما ذهبت أخرى لإنشاء مجالس تأديب خاصة، تتولى مهمة إيقاع الجزاء التأديبي المناسب على الموظف المتهم، وتوجد ثلاثة أنظمة للتأديب، وهي النظام الرئاسي، والنظام القضائي، والنظام شبه القضائي.²

وبالنسبة لطبيعة النظام الرئاسي في التأديب يشكل النظام الرئاسي في مادة التأديب الأصل في النظام المستخدم في هذا المجال، باعتبار أن الذين يمكن لهم تقدير الأخطاء الإدارية وتقدير العقوبة المناسبة والملائمة لها هم الرؤساء المختصون حسب التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية، وذلك دون تدخل أي جهة أخرى أو استشارة هيئة خارجية.³

وفيما يتعلق بالنظام القضائي في التأديب يتمثل هذا النظام بتمائل الدعوى التأديبية بالدعوى الجنائية، لاقتراب كل منهما من الأخرى، حيث يتطلب العمل به الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التي تتولى بشكل طبيعي رفع الدعوى التأديبية ومتابعتها وتقدير الجزاء الملائم لهذا الخطأ، وهو مما لا شك فيه يحقق قدرًا كافٍ من الضمانات للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية من هذه الضمانات للتحقيق المسبق، وتسبب القرار التأديبي، وحق الطعن القضائي وأخيرًا ضمانات اختصاص المحاكم التأديبية في توقيع الجزاءات الخطيرة ويأخذ بهذا النظام التشريعي المصري.⁴

¹ - د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، بدون سنة طبع،

ص 13

² - أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 275

³ - د. عبدالفتاح حسن، التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1998، ص 96

⁴ - د. عبد الفتاح حسن، التأديب، المرجع السابق، ص 97

أما النظام شبه القضائي في التأديب فإنه يترك سلطة توقيع الجزاء لاختصاص السلطة الرئاسية، إلا أنه يلزم قبل توقيع الجزاء نهائيا استشارة هيئات تتمثل فيها كلا من الحكومة والموظفين على درجة من التساوي، وربما كان من شأن هذا النظام تقادي أوجه النقد الموجه للنظام الرئاسي ويؤدي بقدر الإمكان إلى توفير الضمانات للموظف قبل إصدار قرار التأديب.¹

وقد أخذت ليبيا بهذا النظام، حيث يمنح الرئيس الإداري سلطة توقيع بعض الجزاءات، فالسلطة التأديبية في ليبيا تنتهج الأسلوب شبه القضائي في التأديب، وهذا الأسلوب يقوم على اتباع مسلك وسط بين الأسلوبين الإداري والقضائي، فهو لا يركز السلطة التأديبية في يد الرئيس الإداري، ولا يجعلها من اختصاص هيئة قضائية مستقلة كما هو الحال في الأسلوب القضائي، وإنما يجعل التأديب موزعاً بين الإدارة ممثلة في الرؤساء الإداريين ومجلس تأديب مشكل على نحو معين، بحيث يكون للرئيس الإداري حق توقيع بعض الجزاءات الخفيفة على أن يتولى مجلس التأديب توقيع الجزاءات الجسيمة وفق التشريعات المنظمة لتشكيل المجالس التأديبية.²

وبهذا الصدد سنتناول نوعان من المجالس التأديبية وهي المجالس التأديبية في النظام الوظيفي العام أولاً، والمجالس التأديبية في النظام الوظيفي الخاص ثانياً.

الفرع الأول: المجالس التأديبية في النظام العام

نظم المشرع الليبي القواعد المرتبطة بتأديب الموظف العام من خلال مجموعة من اللوائح التنفيذية القانونية، التي شملت المجالس التأديبية التالية:

1 مجلس التأديب العام "العادي"

2 مجلس التأديب الأعلى

3 المجلس التأديبي للمخالفات المالية

¹ - د. ثروت عبدالعال، الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة أسبوط، 2003، ص 315

² - د. مصطفى عبدالحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 318

أولاً: مجلس التأديب العام "العادي"

نصّ المشرع الليبي في المادة 143 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، على أنه مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس التأديب عن المخالفات المالية يشكل مجلس تأديب بكل قطاع أو وحدة إدارية بقرار من الرئيس المختص، وذلك على الوجه الآتي:

• الكاتب العام أو من له صلاحياته أو من يكلفه الوزير من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل

درجته عن الثانية عشر رئيساً

• مدير الشؤون الإدارية بالوحدة أو من له صلاحياته عضواً

• عضو قانوني، عضواً

ويشترط ألا تقل درجه أي عضو من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية، ويكلف رئيس قسم شؤون الموظفين بأمانة سرّ المجلس ليتولى تحرير المحاضر وحفظها مع مستندات الدعوى وإتمام باقي الإجراءات المتعلقة بإعلان وتحرير موعد الجلسات.¹

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بأغلبية الآراء، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وذلك طبقاً لنص المادة 147 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل السالف الذكر.²

وفي حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المجلس، أو أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوة التأديبية، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب رده، الأمين أو من له الصلاحيات من يحل محله إذا كانت أسباب الرد صحيحة قانوناً وذلك طبقاً لنص المادة 148 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل وتكون إحالة الموظف المتهم إلى مجلس التأديب عن طريق الوزير المختص، أو وكيل الوزارة مع مراعاة اختصاص الأجهزة الرقابية.

ويختص المجلس التأديبي العام بمحاكمة الموظفين تأديبياً الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل، ويختص هذا المجلس بمحاكمتهم عن المخالفات الإدارية دون المخالفات المالية، إلا أنه إذا نسب للموظف ارتكاب عدة مخالفات مرتبطة، بعضها إدارية والأخرى مالية، فيختص بالمحاكمة مجلس التأديب

¹ - المادة 143 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

² - المادة 147 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

عن المخالفات المالية،¹ ويختص بالإحالة إلى مجلس التأديب العام كل من الوزير المختص، أو من له صلاحيته، أو رئيس، أو مدير الوحدة الإدارية، أو وكيل الوزارة، أو وكيل الشؤون الإدارية والمالية.²

ويختص بالإحالة إلى المجلس كذلك رئيس هيئة الرقابة الإدارية، أو من يفوضه بذلك إذا تم إجراء التحقيق بمعرفة الهيئة ورأى رئيس الهيئة أن المخالفة تستوجب جزاءً أشدّ من الجزاءات التي يجوز للجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف توقيعها مع إخطار الموظف والجهة التي يتبعها بذلك، وإذ تمت الإحالة عن طريق الهيئة فيجب أن تبلغ القرارات الصادرة عن هذا المجلس وغيره من المجالس التأديبية إلى الهيئة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها.³

ويختص المجلس التأديبي العام بتوقيع العقوبات التالية:⁴

أ- الإنذار

ب- اللوم

ج- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوما في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه، أو التنازل عنه قانونًا

د- الحرمان من العلاوة السنوية

هـ- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات

و- خفض الدرجة وتحدد أقدمية من يتقرر تخفيض درجته بذات مربوط الوظيفة التي كان يشغلها قبل الخفض

ز- العزل من الخدمة

والقرارات الصادرة عن مجلس التأديب العام نهائية لا يجوز الطعن فيها إلا أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف.⁵

¹ - المادة 145 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

² - المادة 157 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

³ - المادة 40 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء الرقابة الإدارية

⁴ - المادة 160 الفقرة 2 من قانون تنظيم علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

⁵ - المادة 147 من اللائحة التنفيذية للقانون السابق الذكر

ثانيًا: مجلس التأديب الأعلى

تم النص على تشكيل هذا المجلس في المادة 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون وفقا للتشكيل الآتي:

- رئيس إدارة القانون
 - أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري
 - أحد رؤساء النيابة الابتدائية عضوًا
 - أحد موظفي الإدارة العليا عضوًا
 - يرشحه مجلس الوزراء.¹
 - يرشحه مجلس الوزراء.
- ومن الملاحظ هنا أن المشرع اتجه نحو تغليب العناصر القضائية على العناصر الإدارية في تشكيل هذا المجلس، وهو ما يعدّ ضمانًا تضاف إلى الضمانات الأخرى في هذا النظام، خاصة من حيث الحياد والنزاهة والإجراءات.

وقد نصت المادة 146 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، على أن الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يحاكمون تأديبيًا عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى، ويصدر قرار الإحالة من الوزير المختص.²

وبينت المادة 5 من القانون رقم 6 لسنة 1992 اختصاصات مجلس التأديب الأعلى، فهو يملك محاكمة موظفي الإدارة العليا تأديبيًا عن المخالفات الإدارية، ويتحدد اختصاص المجلس تبعًا للدرجة التي يشغلها الموظف وقت إقامة الدعوى، بمعنى أنه إذا ارتكب الموظف المخالفة الإدارية، وكان من شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل ثم رُقي بعد ذلك إلى الدرجة الحادية عشر فأعلى، فإن المجلس التأديبي الأعلى هو المختص بالمحاكمة التأديبية ولا اعتبار بأن المخالفة وقعت قبل أن يشغل الموظف المخالف هذه الدرجة.³

¹ - المادة رقم 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون

² - المادة 146 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010

³ - المادة 5 من القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون

وقد نصّت المادة 147 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على (أن انعقاد المجلس لا يكون صحيحاً، إلا إذا حضره رئيس المجلس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر قراره بأغلبية الآراء وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس).

ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها، وتبلغ به جهة الإدارة والموظف خلال 15 يوماً من تاريخ صدوره، ويكون قراراً نهائياً، أي لا يحتاج إلى تصديق أو تعقيب من أي جهة أخرى، ولا يمنع انتهاء خدمة الموظف من الاستمرار في المحاكمة التأديبية، أو الإحالة إلى المحكمة إذا كان قد بدأ معه التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وتجدر الإشارة إلى أن موظفي الشركات العامة ممن تزيد درجتهم عن العاشرة رغم أنهم من غير الموظفين العموميين، إلا أنهم يخضعون للمسألة التأديبية أمام هذا المجلس.¹

ثالثاً: المجلس التأديبي للمخالفات المالية

استُحدث هذا المجلس بموجب قانون النظام المالي للدولة الصادر في 24 أكتوبر 1967، ثم نُص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 وفقاً للمادة 88، ثم جاء القانون رقم 1 لسنة 1996 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وأخيراً القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وقد نص هذا الأخير في مادته 44 بأن يتكون المجلس التأديبي للمخالفات المالية من كل من:

- أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحكمة الاستئناف المختصة تختاره الجمعية العمومية للمحكمة - رئيساً
- أحد أعضاء ديوان المحاسبة ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من رئيس الديوان - عضواً
- أحد أعضاء إدارة القانون يتم تسميته من قبل وزير العدل - عضواً
- أحد موظفي وزارة العمل والتأهيل ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قبل وزير العمل والتأهيل - عضواً

¹ - أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري مرجع سبق ذكره، ص 280

• أحد موظفي وزارة المالية ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قبل وزير المالية

- عضوًا

ويكون للمجلس أمين سر من بين العاملين بالهيئة، يختاره رئيس الهيئة، وإذا كان المحال إلى المحكمة التأديبية عضوًا في المجلس تولت الجهة ذات العلاقة اختيار من يحل محله، ويجب ألا تزيد مدة العضوية في المجلس عن سنتين، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الهيئة، ويجوز إنشاء مجالس أخرى على أن يحدد القرار دائرة اختصاص كل مجلس، ويكون تشكيل هذه المجالس وفقًا لأحكام هذه المادة، وتكون المحاكمة التأديبية للمختارين من السلطة التشريعية أمام مجلس يصدر بتشكيله، قرار من السلطة التشريعية.¹

ويعقد المجلس جلساته بمقر الهيئة أو أحد فروعها، ولا يكون انعقاده صحيحًا إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه على الأقل، وفي حالة تساوي الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وتكون جلساته سرية ويصدر قراراته بأغلبية الأعضاء، ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها، ويبلغ به الموظف خلال 15 يومًا من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس نهائيًا ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات التأديب التي لم يرد بشأنها نص في هذا القانون.²

وينعقد الاختصاص للمجلس التأديبي للمخالفات المالية إذا نسب للموظف مخالفة مالية، أو نسب إليه عدة مخالفات مرتبطة ببعضها إدارية و مالية، كما يملك المجلس التأديبي للمخالفات المالية الاختصاص بنظر المخالفات المالية حتى بعد انتهاء خدمة الموظف، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق للخرانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، ويستوفى مبلغ الغرامة من المحكوم عليه بالخصم في حدود الربع من معاشه التقاعدي أو من مكافأة نهاية الخدمة أو الحجز الإداري على أمواله الأخرى.³

أما العقوبات التي يملك المجلس التأديبي للمخالفات المالية توقيعها طبقًا لنص المادة 48 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013 تختلف بعض الشيء عن تلك التي تملكها السلطة الرئاسية أو مجالس المخالفات الإدارية، حيث تطبق العقوبات التأديبية المالية التالية:

¹ - المادة 44 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

² - المادة 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

³ - أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري مرجع سبق ذكره، ص 282

أ. اللوم

ب. الإنذار

ج. الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهرًا واحدًا في السنة

ز. الغرامة المالية التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار

هـ. خفض الدرجة الوظيفية

و. العزل من الوظيفة¹

ويكون توقيع هذه العقوبات بقرار من المجلس التأديبي للمخالفات المالية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام القضاء الإداري وفقًا لنص المادة رقم 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013.

وتجدر الإشارة إلى أن موظفي الشركات العامة ممن تزيد درجتهم عن العاشرة رغم أنهم من غير الموظفين العموميين، إلا أنهم يخضعون للمساءلة التأديبية لهذا المجلس عن المخالفات المالية التي ترتكب منهم، وذلك من خلال الاطلاع على نص المادة 26 من قانون هيئة الرقابة الإدارية بشأن خضوع بعض الجهات لرقابة الهيئة، ومن هذه الجهات ما ورد في الفقرة 7 من المادة المذكورة التي أخضع بموجبها الشركات والوحدات المملوكة لرقابة هيئة الرقابة الإدارية.²

وكما ورد ذلك أيضًا في نص المادة 43 من القانون نفسه أن المجلس التأديبي للمخالفات المالية يختص بمحاكمة الموظفين العاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة هيئة الرقابة الإدارية.³

الفرع الثاني: مجالس التأديب في وظائف النظام الخاص

إذا كان الأصل العام في الوظائف العامة هو خضوع جميع الموظفين لنظام موحد ينظم شؤونهم الوظيفية ومن بينها التأديب، إلا أن المشرع استثنى من ذلك الأصل بعض الفئات من الموظفين، فاختصهم بنظم وظيفية خاصة تنظم كافة شؤونهم الوظيفية ومن ضمنها التأديب، ولا يرجع بشأنهم إلى

2- المادة 48 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن هيئة الرقابة الإدارية

3- المادة 46 من القانون السابق

4- المادة 4 من نفس القانون

قانون علاقات العمل الذي ينظم أوضاع الموظفين بصفة عامة في الدولة إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في النظم الوظيفية الخاصة، فإذا وجد النص الخاص كالنص المتعلق بالتأديب يجب إعطاءه الأولوية في التطبيق استنادًا إلى القاعدة الأساسية "النص الخاص يقيد العام".

وفي هذا الإطار سنقوم بدراسة بعض أهم مجالس التأديب المختصة بمحاكمة الموظفين من ذوي الفئات الوظيفية الخاصة على النحو التالي

1- مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات

2- مجلس تأديب المعلمين بالمؤسسات التعليمية

3- مجلس تأديب أعضاء هيئة الرقابة الإدارية

أولاً: مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات

نظم المشرع أحكام المسألة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس ومؤسسات التعليم العالي في المادة 98 من القانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الجامعات والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2020، وقد أفرد المشرع لهذه الفئة من الموظفين أحكاماً تأديبية خاصة بهم، حيث حدد بموجب المادة 98 من هذه القانون الإجراءات الخاصة بتأديب أعضاء هيئة التدريس الجامعي ومؤسسات التعليم العالي، وحدد المخالفات الوظيفية والعقوبات الجائز توقيعها بحقهم بموجب نص المادة 102 من القانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الجامعات والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2020.

حيث أسند المشرع بموجب نص المادة 96 من قانون الجامعات السابق ذكره أمر محاكمة عضو هيئة التدريس إلى مجلس تأديبي يشكل بقرار من مجلس الجامعة، ويتكون المجلس على النحو التالي:

- أحد عمداء الكليات - رئيساً
 - عضوية اثنين من أعضاء هيئة التدريس بالجامعة
- وقد اشترط المشرع ألا تقل درجة أي عضو من أعضاء مجلس التأديب عن درجة عضو هيئة التدريس المحال إليه، ويختص بالإحالة إلى مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس رئيس الجامعة، بناءً على نص المادة 95 من القانون المشار إليه.

وأخيراً يختص مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بتوقيع العقوبات التالية:

أ. الإنذار

ب. اللوم

ت. الحرمان من العلاوة السنوية لمدة سنة واحدة

ث. الحرمان من تولي الوظائف القيادية بالجامعة

ج. الحرمان من الترقية لمدة لا تزيد على أربع سنوات

ح. تخفيض الدرجة العلمية

خ. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش، ومكافأة نهاية الخدمة، أو العز مع الحرمان من مكافأة نهاية الخدمة أو جزء منها، وذلك مع مراعاة أحكام التشريعات المنظمة للتقاعد.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يجوز توقيع أي من العقوبات السابقة إلا بعد إجراء التحقيق مع عضو هيئة التدريس، ويتولى مباشرة التحقيق مع أعضاء هيئة التدريس الجامعي لجنة يشكلها رئيس الجامعة بقرار منه كما تمت الإشارة إليه سابقاً.

ثانياً: مجلس تأديب المعلمين بالمؤسسات التعليمية

يخضع المعلمون في مؤسسات التعليم الأساسي والثانوي والتعليم التقني المتوسط إلى أحكام التأديب المنظمة باللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 210 لسنة 2011 بإصدار لائحة تنظيم التعليم الأساسي والثانوي والتعليم التقني المتوسط، حيث يحاكمون عن طريق مجلس تأديب يشكل بقرار من وزير التعليم الذي يختص بالإحالة إليه أيضاً، طبقاً لنص المادة 137 من اللائحة المشار إليها ويشكل على النحو التالي:

1- الكاتب العام بوزارة التعليم - رئيساً

2- أحد مفتشي إدارة التفتيش التربوي بوزارة التعليم - عضواً

3- عضو من المكتب القانوني بوزارة التعليم - عضواً

ويشترط ألا تقل درجة عضو اللجنة غير القانوني عن الدرجة الثانية عشر، وألا يكون المعلم المحال إلى المجلس أعلى درجة منه، وألا يكون رئيس المجلس أو أحد أعضائه قد سبق له أن اشترك في لجنة التحقيق التي اتهمت المعلم المحال إلى المجلس، وقد أوجب المشرع إبلاغ النقابة بانعقاد جلسات المجلس

المقررة لمسألة أي معلم أحيل إليه، لكي يتسنى لها تكليف مندوب عنها لحضور جلسات المجلس دون أن يكون للمندوب الحاضر حق التصويت في اتخاذ القرار.

ويلاحظ أن المشرع وإن أوجب إبلاغ النقابة بانعقاد جلسات المجلس ليتسنى لها تكليف مندوب عنها لحضور جلساته، إلا أنه لم يوجب حضور هذا المندوب، إضافة إلى أنه لم يبين الدور الذي يقوم به مندوب النقابة الحاضر لجلسات المجلس، واكتفى بمجرد حضوره فقط.

ويختص مجلس تأديب المعلمين بتوقيع العقوبات التالية:

- أ- اللوم أو الإنذار، ويكون اللوم شفويًا والإنذار كتابيًا
 - ب- الخصم من المرتب مدة لا تزيد على شهرين في السنة الواحدة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذًا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريًا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونًا
 - ج- الحرمان من العلاوة السنوية
 - د- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات
 - هـ- خفض الدرجة
 - و- العزل من الخدمة
- ويعد القرار الصادر من مجلس التأديب نهائيًا بعد اعتماده من وزير التعليم المختص

ثالثًا: مجلس تأديب أعضاء هيئة الرقابة الإدارية

يحاكم الموظفون بالهيئة من غير أعضائها طبقًا للقواعد التأديبية المقررة في قانون تنظيم علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، أي أنهم يخضعون في محاكمتهم إلى سلطان المجالس التأديبية الحاكمة لموظفي النظام العام ويحاكم أعضاء هيئة الرقابة الإدارية تأديبًا عن طريق مجلس يشكل طبقًا لنص المادة 22 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية ويكون كالاتي:

- 1- مستشارًا بالمحكمة العليا تندبه الجمعية العمومية للمحكمة - رئيسًا
- 2- مستشارًا بمحكمة الاستئناف تندبه الجمعية العمومية للمحكمة - عضوًا
- 3- أحد أعضاء الهيئة لا تقل درجته عن الرابعة عشر يسميه رئيس الهيئة - عضوًا

ويلاحظ غلبة العنصر القضائي على الإداري في تشكيل هذا المجلس مما يتيح للمحال إلى المحاكمة التمتع بأكبر قدر ممكن من الضمانات القانونية المقررة له أثناء محاكمته، وذلك لإلزام العنصر القضائي بهذه الضمانات والقدرة على مراعاتها بشكل يفوق قدرات العنصر الإداري.

وتتم الإحالة إلى المجلس التأديبي لأعضاء الهيئة من قبل رئيس الهيئة بناء على تقرير مسبب منه يبين فيه التهمة وأدلتها، ويختص مجلس تأديب أعضاء الهيئة بتوقيع العقوبات التالية:

أ- اللوم

ب- الإنذار

ح- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهراً واحداً في السنة

ج- الحرمان من العلاوات السنوية لمدة سنتين

هـ- الحرمان من الترقية لمدة سنة واحدة

و- سحب العضوية

ز- العزل من الوظيفة

والجدير بالذكر أن المشرع لم يُخضع قرارات مجلس تأديب أعضاء الهيئة للتصديق، وذلك لأن قراره يعتبر نهائياً بمجرد صدوره، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة وهي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف.

وأخيراً يتضح لنا مما سبق تناوله فيما يتعلق بالسلطة التأديبية أن المشرع الليبي لم يأخذ بنظام المحاكمة التأديبية كنظيره المشرع المصري، وإنما تمسك بنظام المجالس التأديبية وجعلها السلطة الوحيدة لمحاكمة الموظف، سواء كان ينتمي إلى النظام التأديبي العام، أو النظام التأديبي الخاص.

ومن الأهمية بمكان وتعميماً للفائدة أن نتناول الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من تلك المجالس، فمن خلال ما تم دراسته سابقاً يتبين لنا بأن المشرع الليبي قد نهج في تشكيل مختلف مجالس التأديب الإدارية منها، والمالية أنه أخذ بالنظام شبه القضائي والأسلوب الإداري في مجال التأديب، وذلك نظراً لعدم وجود محاكم تأديبية مستقلة ومختصة لممارسة هذا الاختصاص.¹

¹ - د. مصطفى عبدالحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 314

وفي جميع الأحوال تعد القرارات الصادرة عن مجالس التأديب المختلفة هي قرارات إدارية تأديبية، ولا يغير من كون هذا الوصف قرارًا إداريًا المصطلحات التي استخدمها في النظام التأديبي المحاكمة التأديبية مثلاً أو إخضاع رئيس وأعضاء المجلس لما يخضع له رجال القضاء من حيث أحوال التنحي والرد، إذ ليس من شأنه ذلك، وأضفى على هيئة المجلس وصف الهيئة القضائية أو إعطاء وصف الحكم القضائي القرار الصادر من المجلس فهو يبقى قرارًا إداريًا تأديبيًا.¹

والنظام التأديبي الذي يعتبر التحقيق والمحاكمة التأديبية وسائله لأحكام وتحديد قواعد المسؤولية التأديبية، يجب أن تتوفر له كافة الضمانات والإجراءات التي تكفل عدم ترك الموظف للاضطهاد والتعسف من قبل رؤسائه أو من قبل السلطات التأديبية وحمائته، وهو ما سنحاول تبيانها في الفصل القادم والذي سنسلط الضوء فيه على الضمانات التأديبية التي منحها المشرع للموظف في القانون المقارن.

¹ - أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 285

الفصل الأول
الضمانات التأديبية في القانون المقارن
(التونسي ، والجزائري)

الفصل الأول

الضمانات التأديبية في القانون المقارن

قد تتفاوت وتختلف الدول في فلسفتها السياسية والاجتماعية، والثقافية، والتنظيمية، ومن بينها الأنظمة الإدارية وخاصة منها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة داخل الدول، وهذا ما يستدعي دراسة بعض النماذج المتقاربة والمقارنة في الأنظمة الإدارية لاسيما المجاورة منها وفي حدود ما يتعلق بموضوع هذا البحث ألا وهو ضمانات تأديب الموظف العام في التشريع الليبي، قصد البحث عن نقاط التشابه والاختلاف وبيان الأفضل والأنسب عسى أن يسهم ذلك في وضع صورة واضحة أمام المعنيين بالتشريع والعاملين بمجال القانون تمكنهم من تطوير النصوص وبما يخدم الصالح العام، وعلى ذلك فإننا سنتناول الضمانات التأديبية في القانون التونسي المبحث الأول، والضمانات التأديبية في القانون الجزائري في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الضمانات التأديبية في القانون التونسي

أولت التشريعات الوضعية الحديثة اهتماماً بالغاً في تنظيم قواعد الوظيفة العمومية بشكل عام والقواعد التي تحكم الضمانات التأديبية على وجه الخصوص، وهذا ما دأب عليه المشرع التونسي من خلال تنظيمه لقواعد الوظيفة العمومية، وإن كان الأصل في أن الإدارة تتمتع بسلطة قوية فيما يتعلق بتأديب الموظفين فإن الغاية منه هو تحقيق التوازن بمراعاة المصلحة العامة مع توفير كافة الضمانات للموظف العمومي.

وبناءً عليه وللتعرف على قواعد الضمانات التأديبية في التشريع التونسي يتعين علينا بداية التطرق إلى الإجراءات والضوابط الشكلية في **المطلب الأول**، وضمانات الحقوق ورقابة القضاء عليها في **المطلب الثاني**.

المطلب الأول

الإجراءات والضوابط الشكلية

لقد نص قانون الوظيفة العمومية بالجمهورية التونسية على عدد من الضمانات الإدارية لصالح الموظف العمومي وهي إما تكون ضمانات سابقة لإصدار القرار التأديبي، أو ضمانات لاحقة لإصدار القرار التأديبي، حيث وقع تنظيم وتنصيب هذه الضمانات في صلب القانون رقم 112 لسنة 1983 وهو القانون المنظم للوظيفة العمومية في الجمهورية التونسية،¹ وتتميز أهمية هذه الإجراءات بمراعاتها عند توقيع الجزاء التأديبي للضمانات الممنوحة للموظف العام، ومن هذه الضمانات، ما وقع إقرارها في النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العمومية في الدولة والجماعات المحلية.²

وسنقوم بدراسة هذه الضمانات، أولاً فيما يتعلق بإجراء عملية التحقيق واحترام حقوق الدفاع، وثانياً ضمانات وضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار.

الفرع الأول: مبدأ التحقيق واحترام حق الدفاع

عند الحديث عن النظام التأديبي في مختلف التشريعات المقارنة، نجد أن هنالك تشابهاً بين مختلف الأنظمة في الإجراءات والضمانات عند توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام بدايةً من مرحلة التحقيق إلى مرحلة احترام حق الدفاع وتوقيع الجزاء التأديبي كما سنتناولها على النحو التالي.

أولاً: مبدأ التحقيق :-

يعد التحقيق من أبرز الضمانات في نطاق التأديب، وهو أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله فيما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية،³ حيث يهدف التحقيق إلى الإلمام بجميع البيانات وكافة المعطيات التي من شأنها أن تشرح

¹ - قانون رقم 112 لسنة 1983 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983، يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، نفع بقانون عدد 83 لسنة 1997 مؤرخ في 20 ديسمبر 1997

² - يقصد بلفظ أعوان الوظيفة العمومية في التشريع التونسي، وهو الموظف العام كما ورد في التشريع الليبي، وأما الجماعات المحلية أو الترابية في التشريع التونسي، فيقصد بها البلديات في التشريع الليبي

³ - د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى،

سنة 2007، ص 83

ظروف القضية التأديبية وملايساتها وأن تسلط الأضواء على مدى تحمل الموظف العام مسؤولية الوقائع المنسوبة إليه،¹ ويخضع التحقيق إلى جملة من الضوابط التي من شأنها أن تسهم في إعطاء مزيد الضمانات للعون العمومي، حيث نجد أن المشرع التونسي قام بداية بتحديد السلطة المختصة بحق التأديب للموظف العمومي كما ورد بالفصل 51 من القانون رقم 112 لسنة 1983 المتعلق بالوظيفة العمومية في تونس، والمنقح بقانون عدد 83 لسنة 1997 والمؤرخ في 20 ديسمبر 1997 أنه "يرجع حق التأديب إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، ويمكن لرئيس الإدارة المعني بالأمر أن يفوض إلى أحد الإطارات السامية بإدارته سلطته التأديبية أو إمضائه حسب شروط يتم ضبطها بأمر".² والإجراءات التي ينبغي على الإدارة التقيد بها أثناء ممارسة التحقيق تتمثل في الآتي.

1- ضوابط سلطة التحقيق:

من الضوابط التي يتوجب أن تتقيد بها الإدارة عند ممارستها للتحقيق هو أنه لا يبدأ التحقيق مع الموظف العام إلا بناءً على وقائع محددة منسوبة للموظف ضماناً لاستقراره وعدم تعرضه للتجريح، خاصة بالنسبة للذين يشغلون مناصب قيادية مما يثير زعزعة مركزه.³

وتتولى الإدارة إثر هذا التحقيق إعداد تقرير يتم تضمينه وجوباً بالملف التأديبي،⁴ في حين يتولى رئيس الإدارة على ضوء التحقيق الإداري إما حفظ الملف التأديبي، أو الاقتصار على تسليط عقوبة من الدرجة الأولى أو مواصلة الإجراءات التأديبية بدعوة المجلس التأديبي لإبداء رأي معط حول الملف التأديبي.

وتجدر الإشارة هنا أن العقوبة من الدرجة الأولى وهي عقوبتي "الإنذار، والتوبيخ" لا يتوجب فيها استشارة المجلس التأديبي، في حين أنه عند توقيع العقوبة التأديبية من الدرجة الثانية كعقوبة:

1- تأخير في التدرج لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة على أقصى تقدير

¹ - د. عبد الفتاح عبد الحليم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1979 ص 96

² - المادة 51 من قانون رقم 112 لسنة 1983، المنقح بقانون عدد 83 لسنة 1997 مرجع سابق

³ - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1979، ص 534

⁴ - د. صلاح الدين الشريف، و د. ماهر كمون، الموظف في القانون التونسي الجزء الثالث، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، سنة 1999، ص 183

2- النقلة الوجوبية مع تغيير الإقامة

3- الرقت المؤقت لمدة أقصاها ستة أشهر مع الحرمان من المرتب

4- العزل بدون توقيف الحق في جارية التقاعد

يتوجب فيها استشارة المجلس التأديبي هذا ما جاء في مضمون المادة 51 سالفه الذكر أنه "وتتخذ العقوبات من الدرجة الأولى بعد الاستماع إلى الموظف المعني بالأمر ودون استشارة مجلس التأديب، ولا تتخذ العقوبات من الدرجة الثانية إلا بعد استشارة مجلس التأديب".

وفي هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة باستدعاء الموظف كتابياً في أجل أدناه خمسة عشر يوماً قبل اجتماع مجلس التأديب، حتى يتمكن الموظف العام من إعداد دفاعه ومواجهة ما هو منسوب إليه.¹

ونظراً للأهمية البالغة للاستدعاء ونتائجه التي قد تؤثر سلباً على وضعية الموظف العام فإنه يتوجب على الإدارة أن تتحرى جيداً عن عنوان الموظف خاصة وأن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة، وهنا تتولى الإدارة استدعاء الموظف في آخر عنوان تم إعلامها به،² إلا أن سريان الآجال بخمسة عشرة يوماً لا يبتدىئ من تاريخ صدور الاستدعاء عن الإدارة بل من تاريخ بلوغه إلى من يهمه الأمر، ونجد هذا النص صراحةً في صلب المادة 52 من قانون رقم 112 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983، والمعدل بالقانون رقم 83 لسنة 1997 حيث جاء في نص المادة أنه "يجب استدعاء الموظف كتابياً وفي أجل أدناه خمسة عشر يوماً قبل اجتماع مجلس التأديب".

وبعد استدعاء الموظف العام للمثول أمام مجالس التأديب من أهم الضمانات التي تم إقرارها لفائدته وذلك للحدّ من تدخل السلطة الرئاسية في مجال تأديب الموظفين العموميين،³ ويتم إحالة

¹ - المادة 52 من القانون عدد 112 لسنة 1983

² - د. صلاح الدين الشريف، و د. ماهر كمون، مرجع سبق ذكره، ص 206

³ - د. كمال الدغاري، قضاء تجاوز السلطة في مادة تأديب أعوان الوظيفة العمومية، المجلة التونسية العمومية، عدد 4، 3، لسنة

1991، ص 17

الموظف العمومي على مجلس التأديب بمقتضى تقرير كتابي صادر عن السلطة التي لها حق التأديب، تبين فيه المخالفات المنسوبة إلى الموظف العام بشكل تفصيلي.¹

ثانيًا: حق الدفاع :-

نصت جُل الأنظمة القانونية على أنه بمجرد رفع الدعوى التأديبية يصبح للموظف الحق في الاطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بالتهمة المنسوبة له وأخذ نسخ من الوثائق، علاوة عن ذلك يحق له الاطلاع على ملفه الشخصي، وهنا يأتي حق الاطلاع على الملف وعلى الوثائق المتصلة بالتهمة تجسيدًا لمبدأ حق الدفاع وهو من أهم الضمانات التي يتمتع بها الموظف الذي تتخذ ضده تدابير تأديبية.

إن مفهوم حق الدفاع مفهوم واسع ويصعب حصره لاشتماله على مجموعة من المبادئ والحقوق، وهو ليس بضمانة بل هو عدة ضمانات،² وهو يجسم الضمانة الأم التي تولدت ونشأت في أحضانها معظم الضمانات التأديبية الأخرى، فاعتبار السلطة التأديبية عنصرًا من عناصر التبعية الرئاسية لم يخل دون الإقرار بضمانة حقوق الدفاع كأهم الضمانات التأديبية على الإطلاق.

ونصت المادة 52 من القانون عدد 112 لسنة 1983 بالفقرة الأولى والثانية على أنه "للموظف الحق بمجرد رفع الدعوى التأديبية في الاطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بالتهمة، وأخذ نسخ منها، وعلاوة على ذلك فله الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي ويكون هذا الاطلاع على عين المكان وبمحضر نائب عن الإدارة وينبغي على الموظف أن يصرح كتابيًا بأنه قام بهذا الاطلاع أو أنه تنازل عنه بمحض إرادته"³.

¹ - تنص المادة 52 من القانون رقم 112 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983 على "يحال الموظف على مجلس التأديب بمقتضى تقرير كتابي صادر عن السلطة التي لها حق التأديب أو الإطار السامي الذي له تفويض لممارسة السلطة التأديبية ولإمضاء تقارير الإحالة على مجلس التأديب، ويبين تقرير الإحالة على مجلس التأديب بصفة واضحة الأفعال المنسوبة إلى الموظف وعند الاقتضاء الظروف التي ارتكبت فيها، وتتخذ العقوبات بقرار معلل من السلطة التي لها حق التأديب أو الإطار السامي الذي له تفويض لممارسة السلطة التأديبية أو لإمضاء العقوبات التأديبية غير أن عقوبة العزل لا تتخذ إلا من قبل السلطة التي لها حق التأديب دون سواها".

² - د. تراكي الراشدي، مبدأ حقوق الدفاع في فقه قضاء المحكمة الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، جامعة الوسط، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تونس، غير منشورة، سنة 2001/2002، ص 5

³ - الفقرة الأولى والثانية من المادة عدد 52 القانون رقم 112 لسنة 1983، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983 مرجع سابق

هذه القاعدة تهدف بحقيقة الأمر إلى حماية الموظف الذي يكون تحت تهديد بتوقيع جزاء تأديبي عليه بإعطائه الفرصة لكي يعلم بالوقت المناسب بأسباب هذا التهديد حتى يمكنه من تحضير وسائل دفاعه.¹

وبإمكان الموظف العام أن يكلف شخصاً آخرًا للاطلاع على ملفه التأديبي عوضاً عنه، لكن هذا الاطلاع يكون لمرة واحدة فقط، أي في صورة ما إذا سبق الاطلاع بنفسه، أو قد اطلع من ينوبه على الملف التأديبي سابقاً فإنه لا يجوز له المطالبة بالاطلاع عليه به مرة أخرى، وذلك حتى لا يؤثر على حسن سير الإدارة، وإن كان هذا قد يُخل بحق الدفاع إذ قد يكون الموظف المحال للتحقيق في حالة ارتباك عند اطلاعه في المرة الأولى، أو غير قادر على الفهم بالشكل الصحيح في هذه المرة مما يكون من الأنسب إتاحة الفرصة أمامه مرة أخرى على الأقل.²

والجدير بالذكر هنا أنّ معظم التشريعات وعلى غرار المشرع التونسي قد كرّست حق الاطلاع على الملف التأديبي للموظف، فنجد على سبيل المثال المشرع الأردني أورد هذا الحق في نص المادة 145 في الفقرة الثانية منه "... مراعاة إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة، أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح له بتقديم دفاعه واعتراضاته كتابة، أو شفاهية، ومناقشة الشهود، واستدعاء أي شخص للشهادة..."³

ومن حق الموظف كذلك وفي كل مراحل التتبعات التأديبية أن يستعين في سبيل إظهار براءته بمن يدافع عنه، حيث تقتضي أحكام حق الدفاع السماح للموظف بالاستعانة بمحام للدفاع عنه، فليس كل موظف يحسن الدفاع عن نفسه وإظهار براءته، أو أسباب إعفائه من المسؤولية، أو تخفيفها على الأقل،⁴ وخاصة فيما يتعلق بالأمور ذات الصلة بالمال العام.⁵

¹ - د. محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1960،

ص 121

² - د. محسن حسنين حمزة، المرجع السابق، ص 124

³ - المادة 145 من نظام الخدمة المدنية، المشرع الأردني

⁴ - د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 1999، ص

60

⁵ - د. خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 61

كما للموظف الحق في أن يطلب حضور الشهود لسماع شهاداتهم، ويمكنه كذلك أن يبدي دفاعه كتابياً أو شفهيًا، وهو ما يشكل ضماناً ضد احتمال تعسف الإدارة، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 52 من القانون عدد 122 لسنة 1983 التي ورد بها "... ويمكنه أن يقدم لمجلس التأديب ملاحظات كتابية أو شفاهية وأن يستحضر شهوداً وأن يستعين بشخص يختاره للدفاع عنه، وللإدارة أيضاً الحق في استحضار الشهود".¹

وهذا ما أخذ به المشرع الأردني كذلك في المادة 151 من نظام الخدمة المدنية الأردني الصادر في 2020/01/12 بأن للموظف المحال للمجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عن نفسه، على أن يحضر جلسة المحاكمة التأديبية مع محاميه.²

وتعدّ حقوق الدفاع من المبادئ العامة للقانون التي يجب احترامها في ميدان التأديب، بحيث يحكم القضاء بإلغاء القرارات المخالفة لها، وتصدّى القضاء الإداري لتحديد مضمون مبدأ حقوق الدفاع التي يتعين على السلطات التأديبية احترامها.³

الفرع الثاني: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

نظراً لما ينشأ عن القرار التأديبي من آثار سلبية على وضعية الموظف العام وذلك لارتباطه بمفهوم العقاب وتميزه بطابع جزري،⁴ فكانت الضمانات التأديبية بمثابة صمّام أمان أمام تعسف الإدارة عند ممارستها للسلطة التأديبية، وكما هو الحال بخصوص الضمانات السابقة لإصدار القرار التأديبي يجب أن تلتزم الإدارة عند إصدارها للقرار التأديبي بمجموعة من الضمانات وهي ما يمكن عرضه في الوقف الاحتياطي أولاً ومضمون القرار التأديبي ثانياً.

أولاً: الوقف الاحتياطي (التوقيف) :-

ما يتبع إجراءات التحقيق في بعض الأحيان هو إصدار قرار توقيفي، وهو ما تلجأ إليه السلطة التأديبية المختصة ويعد بمثابة إجراء احترازي يواجه الموظف العام المتهم، وهذا ما تقتضيه أحياناً طبيعة

¹ - المادة 52 من القانون رقم 112 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983

² - المادة 151 من نظام الخدمة المدنية الأردني وتعديلاته الصادر بتاريخ 2020/01/12

³ - د. علي خطار شنتاوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، الأردن، سنة 1998، ص 336

⁴ - د. عبد الفتاح عبدالحليم البر، مرجع سبق ذكره، ص 12

التحقيق مع الموظف بهدف الحفاظ على سير المرفق العام، وهو ما حرص المشرع التونسي في النص عليه في النظام الأساسي لأعوان الدولة بقانون رقم 112 لسنة 1983، حيث قام بعملية تنظيم ضوابط الإيقاف والنص على إجراءاتها، فبدأ المشرع التونسي بتحديد الحالات التي يتوجب فيها إيقاف الموظف العمومي عن مباشرة عمله، وهي في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم، سواء كان هذا الخطأ بإخلاله بالواجبات المهنية - عزوفه عن ممارسة مهامه - أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام، حيث جاء في نص المادة 56 من القانون السالف ذكره ما يلي "في صورة ارتكاب خطأ جسيم من طرف موظف سواء كان ذلك بإخلاله بالواجبات المهنية أو بارتكابه جريمة من جرائم الحق العام، فإنه يقع إيقافه حالاً عن مباشرة وظيفته وذلك بإذن من رئيسه المباشر على أن يعلم هذا الأخير حالاً بذلك رئيس الإدارة الذي يجب عليه اتخاذ القرار اللازم"، ما نستطيع أن نلاحظه من خلال تحليلنا لنص المادة هو أن المشرع التونسي لم يضع معياراً محدداً هنا يمكن اتباعه للفرقة بين الخطأ الجسيم وجرائم الحق العام.¹

أما بخصوص السلطة المختصة بإصدار قرار الإيقاف فقد منحها المشرع التونسي من خلال نص المادة 56 من القانون رقم 112 لسنة 1983 إلى الرئيس المباشر للموظف واشترطت بأن يقوم هذا الأخير بإخطار الرئيس الأعلى للمصلحة بقرار إيقافه للموظف التابع له، وذلك لكي يتم اتخاذ القرار اللازم من قبله.

وفي صورة ما إذا كان الخطأ يعد بمثابة جنائية أو جنحة وبالخصوص إذا تعلق الأمر بالارتشاء أو اختلاس المال العام، أو التزوير، أو إفشاء السر المهني، يتوجب فوراً رفع القضية إلى النيابة العمومية، غير أن المشرع لم يحدّد طبيعة إجراءات رفع القضية إلى النيابة العمومية.²

ولم يغفل المشرع التونسي عن تحديد مدة انعقاد المجلس التأديبي بخصوص قرار الإيقاف، فقد حدد مدة أقصاها شهراً لانعقاد المجلس التأديبي، وتسوية وضعية الموظف الموقوف عن العمل في فترة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ تفعيل قرار الإيقاف عن العمل.³

¹ - لمزيد من الإيضاح راجع المادة 56 من القانون رقم 112 لسنة 1983 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983

² - لمزيد من الإيضاح راجع المادة 56 من القانون رقم 112 لسنة 1983، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983

³ - المادة 56 من القانون رقم 112 لسنة 1983، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983

ثانياً: مضمون القرار التأديبي :-

نظرًا لأن القرارات الصادرة عن السلطة المختصة بالتأديب لها آثار هامة على الوضعية القانونية للموظف العام، بالتالي نجد هنا من أهم الضمانات التي يتوجب أن ينص عليها وتكون في صلب مضمون القرار التأديبي هو تسبيب القرارات التأديبية وكذلك وجوب الإعلام بالعقوبة.

1- تسبيب القرار التأديبي:

ويقصد بتسبيب الجزاء التأديبي احتوائه على الدوافع والأسباب التي دعت الجهة التأديبية لاتخاذها، أما سبب الجزاء يعني الحالة الواقعية والقانونية التي دعت الإدارة لإصدار الجزاء، أي قيام الجزاء على سبب يبرره.¹

وفي هذا الإطار نصت المادة 51 من القانون عدد 112 لسنة 1983 المنقح أنه "وتتخذ العقوبات بقرار معلل من السلطة التي لها حق التأديب أو الإطار السامي الذي له تفويض لممارسة السلطة التأديبية أو لإمضاء العقوبات التأديبية غير أن عقوبة العزل لا تتخذ إلا من قبل السلطة التي لها حق التأديب دون سواها".²

ومن هذا المنطلق يعدّ التسبيب من المسائل الضرورية لوجود أي قرار إداري من الوجهة الإجرائية والتي تجعل منه عنصراً داخلياً في صنع القرار الإداري بصفة عامة والقرار التأديبي بصفة خاصة نظراً لما يوفره من وقاية وضمان ضد التعسف والارتجال.³

وقد اقترن اقتضاء تسبيب القرارات الإدارية بمسألة تحسين علاقة الإدارة مع المتعاملين معها لما لهذا الإجراء من إيجابيات وأهمية تنعكس على الطرفين، الموظفين وجهة الإدارة.

2- أهمية التسبيب بالنسبة للموظف:

يقصد بتسبيب القرار التأديبي وجوب النص على أسباب توقيع الجزاء التأديبي في صلب القرار التأديبي، ببيان العقوبة والمخالفة التي كانت سبباً لذلك، والهدف من التسبيب تمكين القضاء من الاطلاع

¹ - د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1978، ص 178

² - المادة 51 من القانون رقم 112 لسنة 1983، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1983

³ - د. سنية البجاوي، تحليل المقررات الإدارية، رسالة لنيل الشهادات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس،

1994/1993، ص 3

على الوقائع والبيانات المقدمة فيها دوافع الخصوم ودفعهم بغية تمكين الهيئة القضائية من بسط رقابتها على القرارات التأديبية، ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة المسلطة، لأن إلزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها للأسباب التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الوقائع المرتكبة من الموظف.¹

وفي تونس يعد التسبب من الضمانات المهمة التي جاء بها النظام الأساسي العام لأعوان الوظيفة العامة بالقانون رقم 112 لسنة 1983 لصالح الموظف العام، حيث قام المشرع التونسي بالخطوات الأولى لتوسيع تسبب القرارات ذات الصبغة التأديبية بعد أن كان مقتصرًا على تسبب العقوبات من الدرجة الأولى في قانون الوظيفة العامة السابق، المؤرخ في 1968/06/03، فقد توسع ليفرض التسبب على باقي العقوبات من الدرجة الثانية بموجب التعديل الذي أجراها على قانون الوظيفة العمومية رقم 112 لسنة 1983 بتاريخ 1983/12/12، وما يمكن ملاحظته أن المشرع التونسي قد اشترط التسبب في العقوبات التأديبية مهما كان نوعها دون غيرها من العقوبات الأخرى.²

وهو نفس التوجه الذي قام باتباعه والنص عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 الصادر بتاريخ 2020/01/12، حيث جاء في نص المادة 140 فقرة 5 منه أنه "يتوجب تسبب القرارات التأديبية التي تم اتخاذها من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية".³

ولأن التسبب من الشكليات الجوهرية يترتب آثارًا هامة خاصة إذا ما تأكد القاضي خلو القرار من أي تسبب، وبدون حاجة إلى التعرض لعناصر المشروعية الداخلية يقوم القاضي بإلغاء القرار لاقتناعه بأن غياب الأسباب يقيم قرينة على وجود نية مبيتة لدى الإدارة لإخفاء مبرراتها الخاصة التي ما كانت لتتكم عنها لو كانت قانونية.⁴

3 - أهمية التسبب لجهة الإدارة:

لا تتوقف أهمية تسبب الجزاء التأديبي على الموظف المتهم وحسب، بل يعد التسبب بالنسبة للإدارة فرصة لإعادة النظر فيما أخذته من إجراء لإصلاح الأخطاء التي قد تقع فيها من خلال تطبيق

¹ - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 130 وما بعدها

² - د. تراكي الراشدي، مرجع سبق ذكره، ص 48-49

³ - المادة 140 فقرة 5، من نظام الخدمة المدنية الأردني الصادر بتاريخ 2020/01/12

⁴ - أ. سنية البيجاوي، مرجع سبق ذكره، ص 103

خاطئ للقانون، أو تكييف قانوني محل للوقائع، أو انحراف في الإجراءات، وتتجنب بالتالي النقد الذي قد يوجه لها سواءً من طرف سلطة الإشراف أحياناً إذا ما قام المعني بالأمر بتظلم لديها، وما سيلحقها من تحقيقات إذا ما دعي القاضي للتدخل مما قد يؤثر على مصداقية أعمالها ويضع محل التساؤل مدى مشروعيتها.¹

ومما لا شك فيه أن مراقبة الذات من أهم وأعظم الأمور في اتباع الحق والإجراءات القانونية السليمة، الأمر الذي يؤكد أن ضمانات التسبب ليست ضمانات شكلية فحسب وإنما ضمانات موضوعية بدليل أثرها المترتب على مضمون التصرف نفسه، ويؤدي التسبب إلى تدعيم الثقة بين الإدارة والموظف وتقوية لغة المخاطبة فيما بينهما، نظراً لكشفه عن الدوافع والمبررات التي أدت إلى اتخاذ الجزاء التأديبي بعد الرد على أوجه دفاع المتهم التي أثارها.²

والتسبب لا يعود بالنفع على الأطراف المذكورة سالفاً فحسب، وإنما يعود بالنفع على النظام التأديبي بصفة خاصة والفكر القانوني على وجه العموم، لما يحققه من إعمال لمبدأ الفاعلية وسرعة البث في الدعوى التأديبية من خلال علم الموظف على ما يبنى عليه الجزاء التأديبي من أسانيد ووقائع.³

4- واجب الإعلام بالعقوبة:

كما يتوجب أن يتضمن القرار التأديبي تسبب القرار يتوجب على الإدارة الإعلام بالعقوبة، ولإعلام أهمية كبيرة إذ أن القرار الإداري يصبح منذ تاريخ إعلانه نافذاً في مواجهة الغير، أي يصبح مرتباً لكافة آثاره في مواجهة الأفراد المعنيين، وبالتالي ففي غياب الإعلام لا يكون القرار ملزماً إلا بالنسبة للإدارة.⁴

ورغم أهمية الإعلام وما يترتب عنها من آثار إلا أن النصوص القانونية لم تشر إلى شكلية معينة أو طريقة إعلام محددة يتعين على جهة الإدارة توحيها لإبلاغ المعني بالأمر، فيمكن أن يقع الإعلام عن طريق محضر وتقديم نسخة له، أو عن طريق رسالة تتضمن نسخة من القرار المتخذ في شأنه،⁵ غير أنه

¹ - د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 396

² - د. سعد نواف العنزي، مرجع سبق ذكره، ص 371

³ - د. عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية للموظف العام، بلا ناشر، الإسكندرية، ط 2، سنة 2004، ص 224

⁴ - د. سنية البيجاوي، مرجع سبق ذكره، ص 10

⁵ - د. سنية البيجاوي المرجع السابق، ص 9

يوجد بعض الالتزامات المحمولة على الإدارة بما فيها أن عبء الإثبات يقع على عاتقها، فيجب عليها أن تتحرى جيداً ما يفيد تبليغ المعنى بالقرار الذي تم اتخاذه بحقه لكي تضمن حصولها على تاريخ يقيددها في احتساب آجال الطعون و بداية سريان القرار التأديبي.¹

المطلب الثاني

ضمانات الحقوق ورقابة القضاء عليها

نظراً لما للضمانات التأديبية من أهمية جاء التوسع في نطاقها، لتمتد في حالة استتفاد الضمانات السابقة والضمانات المصاحبة للجزاء التأديبي، فهناك ضمانات لاحقة على توقيع الجزاء التأديبي نص عليها المشرع التونسي، وهي تتمثل في التظلم الإداري والضمانات القضائية التي تتمثل في الطعن القضائي على القرار الصادر بتوقيع الجزاء إلغاء أو تعويضاً وفقاً للشروط والأوضاع المقررة قانونياً، والتي سنحاول عرضها تباعاً وفقاً للآتي:

الفرع الأول: التظلم الإداري في القانون التونسي :-

يعد التظلم الإداري أحد أهم الضمانات اللاحقة التي كفها المشرع التونسي للموظف العام للتخلص من الجزاء الذي وقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار "مجلس التأديب"، يطلب فيه إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقاً مع صحيح القانون.²

ولمزيد من الإلمام والتدقيق في التظلم الإداري الذي نص عليه المشرع التونسي في صلب النظام الأساسي للموظفين العموميين والذي يكفل جُل الضمانات التأديبية نتناول على التوالي إجراءات التظلم الإداري أولاً، ثم شكل التظلم الإداري ثانياً.

¹ - د. محمد عبدالله الحراري مرجع السابق، ص 132

² - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 11

أولاً: إجراءات التظلم الإداري :-

تتجلى الأهمية العملية للتظلم الإداري من جهة أنه يمثل ضماناً خاصة لصالح الموظف العام، ومن ناحية أخرى إجراء يهدف إلى محاولة التقليل قدر الإمكان من عدد الدعاوى ذات الصلة في الميدان التأديبي، والتي يمكن رفعها أمام القضاء الإداري تجنباً لإتقال كاهل هذا المرفق من خلال تمكين الإدارة من فرصة مراجعة قراراتها التأديبية.¹

كما حرص المشرع التونسي على تبسيط إجراءات التظلم الإداري حيث قام بتعديلات جديدة لتدعيم الضمانات الإجرائية للمتقاضين، وذلك بهدف تبسيطها وتيسيرها للقيام بدعوى تجاوز السلطة (الطعن القضائي)، حيث كان الموظفون مجبورين على تحديد الجهة الإدارية التي يرفع لها التظلم الإداري وعلى انتظار آجال مطولة حتى ترد على مطالبهم، ولكن جاءت المادة 37 من القانون رقم 40 لسنة 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية والذي تم تعديله بقانون سنة 1996 ليعطي جانباً من الحرية للمتقاضين لتقدير الآلية اللازمة التي تتيح لهم حماية حقوقهم إما بالتجاءلهم مباشرة لرفع دعوى الإلغاء، أو اختيار مناقشة وضعياتهم المتضررة من جرّاء القرارات مع الجهات الإدارية.²

ولم يذهب المشرع الأردني بعيداً عن ما تم التوجه به من قبل المشرع التونسي، فقد ترك المشرع الأردني أمر تقديم طلبات، أو شكاوى التظلم على القرارات الإدارية اختياريًا للمتضرر منها، بدلالة عدم وجود أي نص قانوني يلزم المتضرر بتقديم تظلمه قبل المباشرة في دعوى الطعن القضائي، بل على العكس من ذلك، حيث استخدم المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية صيغة جواز الشروع بالتظلم الإداري، بدلالة استخدام عبارة يحق للموظف الاعتراض أو عبارة قابل للاعتراض، كما أن تكريس الطابع الاختياري للمطلب المسبق تأثيراً إيجابياً على العمل الإداري ذاته، لأن تمكين المتقاضي من رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية دون اللجوء إلى مراجعة الإدارة سيجعل الجهات الإدارية تتعمد التحري عند

¹ - د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 400

² - المادة 37 من قانون المحكمة الإدارية التونسية رقم 40 لسنة 1972 والمنقح بالقانون الصادر في 1996

اتخاذ قراراتها وإرساء نوع من الرقابة الذاتية على أعمالها حتى لا تقوم بإصدار قرارات مخالفة للمشروعية.¹

وجاء في نص المادة 37 من القانون المنظم للمحكمة الإدارية التونسية بتقصير مدة الصمت التي يمكن أن تعتمدھا الإدارة في الرد على المطالب المسبقة بأجل شهرين بعد ما كان أجل الصمت محدداً بأربعة أشهر من يوم تقديم المطلب، وأجل شهرين قد يبدو نسبياً بالنسبة لمنظور الإدارة للساعين وراء حقوقهم، فأجل الشهرين قد يبدو بدوره أجلاً طويلاً لذلك فإن بعض الفقهاء نادوا بأن لا يزيد أجل الرد على 15 يوماً أو عن شهر على أقصى تقدير.²

ثانياً: شكل التظلم الإداري :-

بخصوص شكل التظلم الإداري فلم يشترط المشرع التونسي شكلاً معيناً فيجوز أن يكون التظلم على شكل مطلب، أو محضر رسمي، أو برقية، غير أنه من المفترض أن يتم تقديم المطلب بصفة تمكن الموظف العام عند الاقتضاء من إثبات وجود هذا المطلب وما يفيد أن الإدارة فعلاً استلمته.³

وفي هذا الإطار يقول الأستاذ عبد الوهاب البندري "أنه لا يشترط في تقديم التظلم سلوك طريق خاص، أو اتباع أوضاع معينة بل حسب المتظلم أن يكون تظلمه قد أبلغ في الميعاد إلى الجهة صاحبة الشأن".⁴

وكل ذلك يهدف إلى مساعدة المتقاضين بصفة عامة والموظفين العموميين بصفة خاصة باعتبارهم الطرف الضعيف في علاقتهم مع الإدارة، وهو ما يمثل ضماناً هامة حتى لا تضيع حقوقهم بين رفوف الإدارة.

¹ - د. بسام محمد أبو ارميلة، أحكام التظلم في ضوء قانون الخدمة المدنية الأردني، مجلة الحقوق، العدد الرابع، سنة 2017، ص

276

² - د. توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، تونس، الطبعة الثانية، سنة 1995، ص 505

³ - المادة 78 من قانون المحكمة الإدارية التونسية رقم 40 لسنة 1972، المنقح بالقانون الصادر في 1996

⁴ - د. عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، دراسة فقهية قضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1998 ص 10

ويترتب عن تقديم التظلم الإداري في تونس العديد من النتائج الهامة خاصة بالنسبة لتحديد مصير النزاع الإداري بين الموظف العام والسلطة التأديبية، ففي صورة ما إذا تم قبول التظلم الإداري من طرف السلطة الإدارية، فإن ذلك من شأنه أن يضع حدًا للنزاع الإداري ويؤدي إلى إنهاء القرار التأديبي سواء بسحبه، أو إلغائه، أو نسخه بمقتضى الإرادة المنفردة للإدارة.¹

وفي صورة رفض هذا التظلم الإداري من قبل السلطة التأديبية سواء كان ذلك بصفة صريحة أو بصفة ضمنية عن طريق سكوتها وعدم ردها على هذا التظلم في غضون شهرين، فإن الموظف العمومي يتمتع بضمانة أخرى، وذلك باللجوء إلى القضاء الإداري وقيامه بدعوى في تجاوز السلطة.²

وهذا ما سيتم عرضه من خلال الفرع الثاني في هذا المطلب تحت عنوان الضمانات القضائية ورقابة القضاء عليها.

الفرع الثاني: رقابة القضاء التونسي على الضمانات التأديبية :-

يعد نظام الطعن القضائي آخر وأهم ضمانة وحسن يلتجئ إليه الموظف المتضرر، وفي مجال القانون العام تعد الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الإدارية أهم ضمانة للموظف العام بعد استفاد كافة السبل لإعادة حقوقه، بحيث تعمل تلك المحاكم على إلغاء أي قرار يخرج من حدود الشرعية.³

وعلى الرغم من أهمية الضمانات التأديبية الإدارية فإنها لا تكفي لتحقيق حماية ناجحة للموظف العام، فالإدارة هي الطرف الأقوى، وهو ما يمكن أن ينتج عنه سوء استعمال الإدارة لسلطتها وبالتالي تحديد بها عن أهدافها الأصلية، ونتيجة لأهمية حق النقاضي العادل وقع تكريسه في العديد من الدساتير ومنها دستور الجمهورية التونسية في صلب المادة 27 منه "المتهم بريء إلى أن تثبت إدانته في محاكمة عادلة تكفل له فيها جميع ضمانات الدفاع في أطوار التتبع والمحاكمة".⁴

ويعد حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك أن القضاء بما يتصف به من نزاهة وحياد واستقلالية ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن

¹ - د. محي الدين حفيظ، اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مجلة الفكر السياسي والقانوني، المجلد الثامن، العدد الثاني، سنة 2024، ص 82

² - د. محي الدين حفيظ، المرجع السابق، ص 83

³ - سليم حتاملة، مرجع سبق ذكره، ص 120

⁴ - المادة 27 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الصادر بتاريخ 2014/1/27

ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي الموقع على الموظف ويفحص ما يدّعيه الموظف من وجود عدم المشروعية التي قد تلحق بقرار الجزاء.¹

وعلى هذا الأثر والأهمية منح المشرع التونسي بمقتضى القانون عدد 40 لسنة 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية الموظف العام إمكانية الطعن في القرارات التأديبية الصادرة في حقه عن طريق قيامه بدعوى أمام السلطة القضائية، وهو ما سيتم توضيحه وبيان مضمونه في إجراءات قيام الدعوى القضائية، وكذلك الأمر فيما يتعلق برقابة القاضي على الجزاء التأديبي، وذلك النحو الآتي:

أولاً: الجهة القضائية المختصة

عمل المشرع التونسي على تحديد الجهة القضائية المختصة في النظر بدعوى الطعن بالقرارات التأديبية، أي المحكمة القضائية وهي المحكمة الإدارية، حيث ورد في صلب القانون عدد 40 لسنة 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية سالف الذكر، في المادة الثالثة منه "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة التي ترفع لإلغاء المقررات الصادرة في المادة الإدارية".²

بينما حدد المشرع التونسي في القانون سالف الذكر الأشخاص الذين يحق لهم القيام برفع الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية، وهي دعوى تجاوز السلطة من قبل كل طرف من يثبت أن له مصلحة مادية كانت أو معنوية في إلغاء مقرر إداري ما.³

وعلى نفس المنوال قام النظام التأديبي الأردني بتحديد الجهة المختصة في النظر بدعوى طعن القرارات التأديبية، حيث تخضع جميع القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية والمجالس التأديبية للطعن أمام جهة قضائية واحدة، وهي محكمة العدل العليا الأردنية.⁴

¹ - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 1994، ص 366

² - المادة 3 من القانون رقم 40 لسنة 1972، المتعلق بالمحكمة الإدارية، منقح بقانون أساسي رقم 11 لسنة 2002 الصادر في

2002 /2/4

³ - المادة 6 من القانون رقم 40 لسنة 1972، المرجع السابق

⁴ - المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992، والمعدل بالقانون رقم 2 لسنة 2002

وقد نص المشرع التونسي كذلك على تحديد وتعداد أوجه الإلغاء معتبراً إياها بمثابة مداخل للطعن في القرارات التأديبية وشروط رفع الدعوى، لتأتي المادة السابعة من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية على ذكرها وهي الحالات التي يمكن فيها القيام بدعوى تجاوز سلطة هي التالية:

أ- عيب الاختصاص

ب- خرق الصيغ الشكلية الجوهرية

ج- خرق قاعدة من القواعد القانونية

د- الانحراف بالسلطة، أو بالإجراءات¹.

وقد حدد المشرع الأردني أيضاً أوجه إلغاء القرارات الإدارية، فإذا شاب تلك القرارات أي وجه أو عيب من عيوب الإلغاء المنصوص عليها فإن القضاء سوف يعمل على إلغائها فور التأكد من مدى صحتها.

وعلى إثر ذلك وتطبيقاً له جاء نص المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992 بتعداد أوجه إلغاء القرارات الإدارية التأديبية على النحو التالي:

أ- عيب السبب

ب- عيب الاختصاص

ج- عيب مخالفة القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها

د- عيب الشكل

هـ- عيب انحراف السلطة².

وهذه أوجه الإلغاء في مجملها تمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء، بحيث بإمكان الموظف أن يطلب بالاستناد إلى أي وجه من أوجه الإلغاء سابقة الذكر إبطال القرار التأديبي، إذا ما ثبت وجوده فعلاً، وبإمكان القاضي المعروض أمامه النزاع أن يلغي ذلك القرار، بحيث تزول آثاره بأثر رجعي، وإضافة لصلاحيه المحكمة بالإلغاء، أتاح المشرع لمحكمة العدل العليا الأردنية في نص المادة 9

¹ - المادة 7 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992 والمعدل بالقانون رقم 2 لسنة 2002

² - المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992 والمعدل بالقانون رقم 2 لسنة 2002

الفقرة "ب" اختصاص آخر للمحكمة، يتمثل في أن تحكم المحكمة بالتعويض عن الأضرار المعنوية والمادية التي قد تصيب الموظف جراء تسليط العقوبة عليه.¹

ومن بين شروط رفع دعوى الطعن إلى جانب شرط الصفة والمصلحة والشروط الشكلية، نذكر ما أورده المشرع التونسي وهو شرط الآجال القانونية لرفع الدعوى، وهو ما نص عليه القانون عدد 40 لسنة 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسية في المادة 37 منه "ترفع دعاوى تجاوز السلطة في ظرف الشهرين المواليين لنشر المقررات المطعون فيها أو الإعلام بها".²

غير أنه يمكن للموظف الواقعة عليه عقوبة تأديبية قبل انقضاء أجل الشهرين أن يقدم بشأن القرار مطلب مسبقاً للسلطة المصدرة له، وعليه يكون المطلب قاطعاً لأجل سريان أجل القيام بالدعوى.³

ثانياً: رقابة القاضي على الجزاء التأديبي :-

من الواضح خلال الدراسة أن قضاء المحكمة الإدارية التونسية يمارس رقابة صارمة على مشروعية القرارات التأديبية الإدارية، وحريص أن يقع اتخاذ القرارات التأديبية طبق الصيغ الإجرائية التي نص عليها القانون، وعليه يمارس القاضي الإداري رقابته على القرارات التأديبية من خلال قواعد الاختصاص، وعلى القواعد الإجرائية، والذهاب إلى أثر الطعن بالقرار التأديبي.

1- رقابة القاضي لقواعد الاختصاص:

مما تقتضيه القاعدة العامة لممارسة الاختصاص هو وجوب ممارسته من طرف صاحبه، ذلك أن الاختصاص هو شخصي ويمارس من قبل السلطة التي تم تعيينها من قبل القانون، غير أن ذلك لا ينفي إمكانية وتقويض صاحب الاختصاص سلطته أو إمضاؤه إلى سلطة أخرى بهدف ضمان استمرارية العمل الإداري⁴، وهو ما يعد ضماناً هامة لصالح الموظف العمومي، وذلك بأن لا يقع اتخاذ القرار التأديبي من طرف جهة ليست مؤهلة قانونياً لذلك وبالتالي تحيد به عن الغاية التي سُنّت من أجله.

¹ - المادة 9 فقرة ب من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق

² - المادة 37 من القانون رقم 40 لسنة 1972، مرجع سابق

³ - المادة 37 من القانون رقم 40 لسنة 1972، المرجع السابق

⁴ - د. تراكي الراشدي، مرجع سبق ذكره، سنة 2002، ص 194

إضافة إلى أهميته، إن موضوع الاختصاص يهم النظام العام، وعلى هذا النحو فإن المحكمة الإدارية تنبئ من تلقاء نفسها دون حاجة إلى الدفع من المدعي، ويترتب عن مخالفة قواعد الاختصاص اعتبار القرار المعني مخالفاً للمشروعية وباطل، وقد أفرد القانون التونسي حق التأديب كما أوردنا في الفقرة السابقة إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، وذلك في نص المادة 51 من القانون رقم 112 لسنة 1983 سالف الذكر.¹

إن إسناد الاختصاص التأديبي إلى الرؤساء المباشرين يمكن من تكييف أفعال الموظفين العموميين المؤخذ عليها بصفة دقيقة نظراً لقربهم منهم واتصالهم المباشر بهم مما يقلص من احتمالات التعسف وسوء تكييف الأفعال من قبل السلطة التأديبية الأعلى، بينما يبحث القضاء الإداري عن تطبيق قواعد الاختصاص ويراقبها بشكل صارم، إلا أنه أجاز ما أجاز القانون إمكانية تفويض الاختصاص التأديبي بشرط وجود نص تشريعي أو ترميمي يرخّص بذلك، ويجب أن يكون هذا النص منشوراً حسب الطرق القانونية.

ومن الجدير بالملاحظة أن رقابة القضاء الإداري التونسي التي يمارسها على القرارات التأديبية لا تقف عند رقابة قواعد الاختصاص بل تمتد إلى قواعد الإجراءات التأديبية.

2- رقابة القواعد الإجرائية:

يمكن القول أن القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة الإدارية تخضع إلى جملة من الإجراءات التأديبية، وقد حدد المشرع هذه الإجراءات وقام بإتمامها القاضي الإداري لكونها تمثل ضماناً للحريات الفردية، إذ أن القضاء الإداري حريص على أن يقع اتخاذ القرار التأديبي طبقاً للإجراءات والصيغ القانونية، وهذه الإجراءات ما تم التعرض إليها سابقاً في الفرع الثاني من الفصل الأول لهذه الدراسة، ومنها إلغاء القرارات التأديبية التي قد تخلو من التسبب مع اشتراط أن يكون التسبب دقيقاً وأن لا يعتمد على عبارات عامة ومجردة، ومنها أيضاً إجراء الاطلاع على الملف التأديبي وأن عدم تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه يعد خرقاً لحقوق الدفاع، ويترتب عن عدم احترامها إلغاء القرار التأديبي، وهو ما أوردته نصوص النظام الأساسي للموظفين العامين في تونس، وكذلك واجب الإعلام للموظف بصفة صريحة ويكون عبء الإثبات على كاهل الإدارة أنها قامت بإعلام الموظف العام.

¹ - راجع المادة 51 من القانون رقم 112 لسنة 1983

3- أثر الطعن بالقرار التأديبي:

يترتب عن الطعن في القرار التأديبي في حالة الحكم بإلغائه العديد من الآثار الهامة التي من أبرزها إلغاء الجزاء غير المشروع والتعويض عنه، حيث جاء في نص الفصل الثامن من قانون المحكمة الإدارية التونسية رقم 40 لسنة 1972 "تلغي المحكمة الإدارية المقررات التي وقع الطعن فيها إذا ثبت لديها أن دعاوي تجاوز السلطة ترتكز على أسس صحيحة".¹

حيث يترتب على حكم الإلغاء اعتبار القرار كأن لم يكن، وهذا الأمر يستوجب العودة بالحالة وكأن القرار الملغي لم يصدر قط أو لم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر إهدار كل أثر للقرار المذكور من وقت صدوره، وهو ما نجده قد أكد عليه الفصل التاسع من قانون المحكمة الإدارية التونسية السالف ذكره حيث جاء نصّه "وجب قرار الإلغاء على الدارة إعادة الوضعية القانونية التي وقع تنقيحها أو حذفها بالمقررات الإدارية الواقع إلغاؤها إلى حالتها الأصلية بصفة كلية".²

ولا يقتصر هذا الإلغاء على الجزاء ذاته بل ويشمل الآثار المترتبة عليه، كالعقوبات التبعية فهي تزول بزوال الجزاء الأصلي على أن الحكم الصادر بالإلغاء لا يلحق إلا القرار المطعون فيه ولا يمتد إلى قرارات أخرى.³

وتعد سلطة إصدار الأوامر ضرورية بالنسبة للقاضي لأنها تهدف إلى اكساب الحكم الصادر عنه قوة النفاذ، إلا أنه ومما تجدر الإشارة إليه هو امتناع القاضي توجيه أوامر إلى جهة الإدارة، إذ أنه ليس من صلاحياته إصدار أمره للإدارة وإنما يقتصر دوره على الفصل في النزاع المعروض عليه وفق ما يقتضيه القانون دون أن يتعدى ذلك إلى بسط رقابته على تطبيق الأحكام وتنفيذها، فبما أن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية من حيث المبدأ فإن حدود اختصاص القاضي الإداري تقف عند حد الحكم بسلامة التصرف أو عدم سلامته، وفي هذه الأخيرة فإن القاضي لا يملك سوى إلغاء القرار أو الحكم بالتعويض

¹ - راجع الفصل 8 من قانون المحكمة الإدارية التونسي رقم 40 لسنة 1972

² - راجع الفصل 9 من قانون المحكمة الإدارية التونسي رقم 40 لسنة 1972

³ - د. سعد نواف العنزي، مرجع سبق ذكره، ص 259

عن الضرر الناتج وله أن يحكم بهما معاً دون أن يحل محل الإدارة في مباشرة وظيفتها وذلك بإصدار أمر معين أو الامتناع عن القيام بإجراء محدد.¹

¹ - أ. سالم القذافي لملوم، الرقابة القضائية على ركن السبب في أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة سرت، غير منشورة، سنة 2014، ص 162

المبحث الثاني

الضمانات التأديبية في القانون الجزائري

تعد الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري كغيرها من التشريعات المنظمة للوظيفة العامة دعامة مهمة لحماية الموظف في مواجهة أي قرار تأديبي في مختلف مراحل إجراءات العقوبة الإدارية أو بما يعني الجزاء التأديبي، ولكي يُبني القرار على مقومات سليمة يتوجب اتباع مجموعة من الإجراءات والضوابط التي يتعين على أهل الاختصاص الأخذ بها أثناء تسليط العقوبة، وهي بمثابة ضمانات للموظف العام، وتتمثل هذه الضمانات في ممارسة حق الدفاع، إضافة إلى إجراء تحقيق مع الموظف قصد سماع أقواله وضرورة إقامة ضوابط العقوبة التأديبية لما تجسده من معنى للعدالة والمساواة.

وقد نظم التشريع الجزائري قطاع الوظيفة العامة في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يونيو 2006¹، حيث عرف المشرع الجزائري الموظف العام في المادة 4 من هذا الأمر بقوله "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"².

وبناءً عليه سوف يتم النظر في التشريع الجزائري المتعلق بالضمانات التأديبية للموظف العام وذلك من خلال استعراض الإجراءات والضوابط الشكلية في المطلب الأول، وضمانات الحقوق ورقابة القضاء عليها في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الإجراءات والضوابط الشكلية

عندما ينسب للموظف خطأ تأديبي فإن هنالك إجراءات يتوجب اتباعها قبل صدور الحكم بتبرئته أو بإدانته وتوقيع العقوبة عليه، فنظرًا لخطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عنه من آثار قانونية اتجاه

¹ - أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46

² - راجع المادة عدد 4 من الأمر عدد 06-03، المرجع السابق

الموظف فيمكن أن يسبق عملية اتخاذه إجراءات تهدف إلى إظهار حقيقة ما نسب إليه من تهم، حتى يبنى القرار التأديبي على مقومات سليمة وصحيحة، والمقصود بالإجراءات هي مجموعة المبادئ المنظمة قانوناً وواجبة الاتباع من قبل الإدارة لتوقيع العقوبة، وهي كذلك الخطوات الواجب على الموظف القيام بها للدفاع عن نفسه وعلى ما نسب إليه من تهم وأفعال، قبل التحقيق أو بعده أو بعد صدور القرار التأديبي ضده.¹

وقبل أن نتعرف على الإجراءات والضوابط الشكلية نقف عند ما قرره أيضاً المشرع الجزائري بتعريفه للخطأ في الوظيفة العامة، حيث نجده من خلال نص المادة 160 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على أنه "يشكل كل تخلف عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأً مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الضرورة بالمتابعات الجزائية"²، وعند استقراء هذا النص يتضح أن المشرع الجزائري قد حاول وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي.

وفي سبيل الحصول على نظام تأديبي مثالي قرر المشرع الجزائري جملة من المبادئ والضمانات المقررة للموظف العام في توقيع الجزاء التأديبي، وعليه سوف نتعرض في هذا السياق لمبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع في الفرع الأول، ثم نعرض لمبدأ التحقيق التأديبي وضماناته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع :-

على غرار المشرع التونسي في القانون رقم 112 لسنة 1983 بشأن النظام الأساسي للوظيفة العمومية³، فقد نص المشرع الجزائري كذلك على مجموعة من الضمانات التأديبية للموظف العام، تكمن هذه الضمانات في مجموعة الإجراءات المطلوبة إبان فترة الاتهام والتحقيق، والتي تضمن عدم التعسف من طرف السلطة التأديبية وتكفل للموظف الطمأنينة التامة، وفي ذات الوقت تكفل الضمانات من جانب آخر مصلحة الإدارة في كشف المخالفة وملاحقة الموظف محل الاتهام ومعاقبته بما يحقق آخر الأمر

¹ - أ. مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، الجزائر، غير منشورة، سنة 2012، ص 62

² - راجع المادة عدد 160 من الأمر عدد 03-06، مرجع سبق ذكره

³ - راجع الفصل 52 من القانون رقم 112 لسنة 1983 بشأن النظام الأساسي للوظيفة العامة في تونس

مصلحة حسن العمل في المرافق العامة وسيرها بانتظام.¹ وعليه سوف نتناول هذين المبدأين المواجهة واحترام حق الدفاع على النحو التالي:

أولاً: مبدأ المواجهة :-

يأتي مبدأ المواجهة في بداية الإجراءات التأديبية لما يكتسبه من أهمية كبيرة كضمانة لا عنى عنها للوصول إلى محاكمة عادلة، ومهما تباينت واختلفت النظم التأديبية في نظرتها لمبدأ المواجهة، إلا أنها تبقى ضمانة مهمة نظراً لأساسها القانوني وإجراءاتها،² وهو ما تم الأخذ به من قبل المشرع الجزائري كضمانة لحقوق الموظف العام، حيث جاء في المادة 167 من الأمر عدد 03-06 أنه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية".³

ولمبدأ المواجهة أساس، فقد ظهرت اتجاهات في تفسير أساس فكرة المواجهة، حيث يرى الاتجاه الأول أن أساس المواجهة وحقوق الدفاع هي فكرة الجزاء، أما الاتجاه الثاني فيرى أساس مبدأ المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر.⁴

وهناك ضوابط محددة لابد من توفرها عند الأخذ بمبدأ المواجهة وهو ما نظمته المشرع الجزائري داخل القانون المنظم للوظيفة العامة، وعليه سوف نستعرض جملة ضوابط وإجراءات مبدأ المواجهة وهي كالتالي.

1- ضوابط مبدأ المواجهة:

وهي:

- أن يكون الخطأ التأديبي محدداً على الرغم من عدم تحديد المشرع الجزائري صراحة الشكل الدقيق للمخالفات التأديبية ولم يذكرها على سبيل الحصر بل للذكر، ولم يحدد شكلاً معيناً للمواجهة، بل ذلك

¹- د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2011، ص 291

²- د. كمال رحماوي، تأديب الموظف في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2004، ص 14

³- المادة 167 من الأمر عدد 03-06، مرجع سبق ذكره

⁴- د. مصطفى بواوي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2013/2014 ص 137

ما يفهم من مضمون الفصل 167 من الأمر عدد 03-06 أنه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي¹".

- أن تكون المواجهة على النحو الذي يدرك فيه الموظف أنه متهم.

أوجب المشرع الجزائري تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه وخطورة الاتهامات المنسوبة إليه لكي يكون على بينة من أمره، وذلك نظراً لقلّة الخبرة القانونية الكافية للموظفين، وعدم معرفتهم بإجراءات التأديب ولعدم الاطلاع بالقدر الكافي.²

- أن تشمل المواجهة على جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف وكل الأدلة التي تدينه، وأن لا تحمل المواجهة أخطاء معينة، لأن إغفال أي خطأ من الأخطاء يجعل القرار معيباً قابلاً للبطلان.
- يجب مواجهته خلال الأجل القانوني حتى يكون له الوقت الكافي لتحضير دفاعه، ويفهم ذلك من خلال المادة 167 سالفه الذكر والتي نصت على أنه يجب تبليغ الموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي بالأخطاء المنسوبة إليه في أجل خمسة عشر يوماً من تحريك الدعوى التأديبية.³

2- إجراءات مبدأ المواجهة:

يمكن تلخيص إجراءات مبدأ المواجهة حسب ما جاء في التشريع الجزائري في نقطتين، الأولى في إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه، والأخرى في حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي.

أ- إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه: يأتي إعلام أو إبلاغ الموظف بالتهم المنسوبة إليه من أوائل الإجراءات التأديبية، حيث تكون السلطة التأديبية ملزمة بمواجهة الموظف بالتهم الموجهة إليه تحديداً، وأن يكون هذا الإعلام أو الإبلاغ واضحاً ودون لبس أو غموض حتى يتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه.⁴

¹ - المادة 167 من الأمر عدد 03-06 المؤرخ بتاريخ 15/07/2006 أنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر 15 يوماً من تحويل الدعوى التأديبية

² - أ. حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، غير منشورة، سنة 2011/2012، ص 60

³ - أ. مخلوفي مليكة، مرجع سبق ذكره، ص 68

⁴ - د. كمال رحماوي، مرجع سبق ذكره، ص 149

وبخصوص كيفية إخطار الموظف المخطئ بالمخالفات المنسوبة إليه، لم يشترط المشرع شكلاً معيناً لهذا الإخطار، بل يكفي لاستيفائه أن يصل إلى علم الموظف بأن نية الإدارة قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه، فقد يتم ذلك بموجب برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يسلمها للموظف الخاضع للتأديب، أو عن طريق محضر قضائي، أو رسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام والحضور في التاريخ والمكان المحددين لانعقاد المجلس التأديبي، وبهذا يكون التوقيع على الوصل كقرينة لاستلامه للحيلولة دون إنكار الموظف لهذا الاستدعاء.¹

وما نلاحظه هنا، أن المشرع الجزائري لم يحدد مهلة فيها لإعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه والذي يأتي بعده إجراء آخر هو تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي وإن كانت هذه الأخيرة تتطلب أجلاً كافياً تمنح للموظف المتهم من أجل إعداد دُفوعه درءاً للتهم الموجهة إليه.²

ب- حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي:

قد أقر المشرع الجزائري هذا المبدأ في الأمر عدد 06-03 في الفصل 167 سالف الذكر حيث جاء فيه "أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوماً ابتداءً من تحريك الدعوى التأديبية"³

يتضمن الملف التأديبي حسب المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والذي جاء على الوثائق التي يتكون منها الملف التأديبي وهي كالتالي:

أ- تقرير الرئيس السلمي حول التهم المنسوبة للموظف

ب- بطاقة معلومات خاصة بوضعية سوابقه التأديبية عند الاقتضاء

ج- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء

د- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقاً باقتراح العقوبة⁴

حيث أكد المنشور سالف الذكر على ضرورة إعلام الموظف المعني بذلك، وتجدر الملاحظة هنا خلال هذا الإجراء أنه لا يجوز للموظف المذنب أخذ نسخ من وثائق الملف ويكون الاطلاع على الملف متكاملًا، شخصيًا وسريًا، إضافة إلى ضرورة أن يكون مجديًا أيضًا.¹

¹ - أ. مخلوفي مليكة، مرجع سابق، ص 68

² - د. بوادي مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص 153

³ - الفصل 167 من الأمر عدد 06-03، الصادر بتاريخ 2006/07/15 مرجع سابق

⁴ - المنشور رقم 05، المؤرخ في 12/4/2004 المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130-131 من المرسوم 59-85

ثانيًا: احترام حقوق الدفاع :-

هذا المبدأ يعد من المبادئ الأساسية والجوهرية التي تحكم جميع الإجراءات المدنية والجنائية والإدارية والتأديبية، وضمانة أساسية لتحقيق العدالة، ووسيلة ضرورية لتمكين المتهم من إثبات براءته فهو حق مقدس لا يجوز إهداره، فاحترام حق الدفاع الذي يعتبر من أهم الضمانات التي تحرص الدساتير على النص عليها نظرًا لما يكفله من حق المتهم في درء التهم المنسوبة إليه، سواءً مارسه بنفسه، أو بواسطة مدافع عنه،² وهو ما دفع بالتشريع الجزائري إلى التأكيد على أن الحق في الدفاع معترف به، ومضمون في القضايا الجزائية، غير أن حق الدفاع لا يعني أن ممارسته تتم بدون ضوابط وقواعد، بل على العكس من ذلك، فهناك العديد من الضوابط الشكلية والموضوعية التي ينبغي احترامها والعمل بموجبها.

الفرع الثاني: الضوابط الشكلية والموضوعية :-

جاء الاعتراف بحق الدفاع في التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء فيه "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية من الحقوق الأساسية للإنسان ومن الحريات الفردية والجماعية مضمون"،³ كما نصت المادة 56 منه "كل شخص يعتبر بريئاً حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، في إطار محاكمة عادلة تؤمن له الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه".⁴

ويبدو واضحًا أهمية كفالة حق الدفاع بالنسبة للإجراءات التي تسبق المساءلة التأديبية، في كونها إجراءات يغلب عليها الطابع الإداري، مما قد يفتح الباب واسعًا لاحتمالات التعسف، وإساءة استعمال السلطة، وأن ترك الموظف دون غطاء دفاعي قد يتسبب في الإضرار بالموظف، ولهذا يتعين على السلطة التأديبية تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه عند اتخاذ إجراءات التأديب، فلا يمكن اتخاذ قرار إداري يكتسي الطابع التأديبي بدون مراعاة حقوق الدفاع.⁵

¹ - د. سليم جديدي، مرجع سبق ذكره، ص 295

² - د. أحمد حامد البدوي محمد، الضمانات الدستورية للمتهم في مراحل المحاكمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 256

³ - المادة 39، دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الصادر عام 2016

⁴ - المادة 56، المرجع السابق

⁵ - د. سعد نواف العنزي، مرجع سبق ذكره، ص 194-195

وبناءً عليه لا يمكن توقيع الجزاء التأديبي، إلا إذا مُكِّن الموظف من ممارسة حقه في الدفاع، وعلى إثر ذلك تدخل المشرع الجزائري من خلال الأمر 03-06 ليؤكد على هذا الحق بنص صريح يخول للموظف المحال على لجنة التأديب أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره هو بنفسه،¹ هذا من ناحية أولى.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه الضمانة تستوجب تكملتها بحق آخر، وهو أنه من حق الموظف المحال على المجلس التأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، وأن يطلع على ملفه التأديبي في أجل لا يتعدى خمسة عشر يومًا من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية كما أشارت إليه الفقرة الخاصة بمبدأ المواجهة ومضمون الفصل 167 سالف الذكر.

ومن ناحية أخرى فقد أجاز القانون للموظف الذي تعذر عليه المثول الشخصي أمام لجنة التأديب بسبب قوة قاهرة، أن يلتمس منها التمثيل من قبل مدافع يختاره، أما في حالة عدم حضوره رغم استدعائه قانونًا ودون عذر شرعي تستمر المساءلة التأديبية دون تقديم دفاعه، ويعتبر القرار المتخذ مشروع وليس جديرًا بالإلغاء لغياب هذا الإجراء.

كما يمكن للموظف في حال تقديمه لمبرر مقبول لعدم مثوله أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه،² وهو ما يمثل حق الموظف في الاستعانة بدفاع، مع حق الموظف في تقديم ملاحظاته كتابيًا أو شفويًا وله الحق في الاستعانة بالشهود لسبيل نفي ما نسب إليه "شهادة الشهود".

أولاً: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي :-

منح المشرع الجزائري في المادة 171 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يونيو 2006 السلطة التي لديها الصلاحية في التعيين، أو ممثلها المرخص قانونًا الحق بتوجيه الاتهام، ومباشرة كافة الإجراءات التأديبية، وذلك عند ملاحظة هذه الهيئة للأخطاء التي تستوجب المتابعة، واتهام الموظف مع مراعاة القوانين والأنظمة المعمول بها.³

¹ - الفقرة الثانية من المادة 169 من الأمر رقم 03-06، الصادر بتاريخ 2006/07/15 م

² - المادة 168 من الأمر رقم 03-06، الصادر بتاريخ 2006/07/15

³ - أ. مخلوفي مليكة، مرجع سبق ذكره، ص 65

وهو الأمر الذي أكدته من خلال نص المادة 162 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006،¹ وهنا يشترط لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام أن يكون قد تم إجراء التحقيق معه، ومواجهته بالتهمة الموجهة إليه.²

وسنقوم بالتطرق لمبدأ التحقيق التأديبي من خلال مجموعة القواعد القانونية المنظمة لإجراءات التحقيق، إلى جانب ما يتبع التحقيق من ضوابط في إصدار القرار التأديبي، وهو ما سيرد ذكره في خضم المطلب الثاني.

ثانياً: مبدأ التحقيق وضماناته:

هنالك تعدد في التعريفات الفقهية للتحقيق التأديبي، لعل أهمها أنه إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه.

إضافة إلى أنه يمثل مرحلة تمهيدية لمرحلة المحكمة التأديبية التي تصدر فيها القرار التأديبي النهائي.³ وتخضع إجراءات التحقيق إلى مبدأ الحيطة وعدم الانحياز لما فيه من جدوى وفعالية، فلا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه ما لم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيطة والنزاهة الموضوعية، لذلك تتطلب عملية التحقيق التقيد ببعض من الإجراءات والقواعد القانونية التي لا بد منها ومن الممكن تلخيص هذه الإجراءات على شكل نقاط كالتالي:

- أن يكون التحقيق صادرًا عن الجهة التي منحها القانون سلطة التحقيق
 - أن يكون صادرًا عن سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون
 - أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة⁴
- وعلى الرغم من أهمية التحقيق كونه إجراء يضمن الحقوق للموظف، إلا أنه من الواضح أن المشرع الجزائري قد جعل التحقيق التأديبي إجراء غير وجوبي تتمتع فيه بالسلطة التقديرية في القيام به أو الإحجام عنه، ويفهم ذلك من خلال نص المادة 171 من الأمر 06-03 والذي جاء فيه أنه "يمكن للجنة

¹ - تنص المادة على أنه "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، الأمر 06-03، المؤرخ في 15/يونيه 2006، مرجع سابق

² - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 1991، ص 346

³ - د. نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 700

⁴ - د. حمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 113

المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البث في القضية المطروحة¹.

حيث تُؤكل مهمة إجراء التحقيق التأديبي إلى السلطة التي منحها المشرع السلطة التأديبية وهي السلطة الرئاسية،² وهنا يتسنى لنا القول أنّ السلطة المختصة في إجراء التحقيق التأديبي هي السلطة الرئاسية التي منحت التعيين، وهو ما يعاب على نظام التأديب في التشريع الجزائري أن الجهة التي تمنح التعيين تمنح الاهتمام وهذا يعد خللاً في مبدأ الحياد، غير أنه يتوجب أن يكون هناك مقومات في إجراء التحقيق ألا وهي:

- استيفاء الشكل الكتابي للتحقيق، إن القوانين المنظمة للوظيفة كقاعدة عامة تستوجب كتابة التحقيق، حيث يرجع السبب في نشوء مبدأ التدوين في التحقيق التأديبي لأن الكتابة في العادة تكون أكثر دقة وانضباطاً، وأدق تعبيراً، كما أن التحقيق المكتوب يمكن الرجوع إليه بسهولة في أي وقت، ولكي لا تضيع معالمه من الظروف والملابسات التي تجري وقد تكون حجة للموظف أو عليه.³
- البيانات الشكلية التي يجب أن يشملها محضر التحقيق: يجب أن يشمل محضر التحقيق جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحة القيمة القانونية للتحقيق دون أن يكتسبه أي لبس أو غموض وأهمها:
- يجب أن يتضمن محضر التحقيق اسم المحقق الذي تولّى التحقيق وبيان وظيفته
- يجب أن يتضمن المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وأن تُذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق.⁴
- يجب أن يُذكر في التحقيق اسم الموظف المسؤول عن الخطأ وسنه ومحل إقامته ووضعيته ودرجة وظيفته وأن تدون جميع الأجوبة
- يجب أن يشمل المحضر على توقيع الموظف، وفي حالة رفض التوقيع يثبت المحقق ذلك، ويجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات التحقيق وليس فقط على الصفحة الأخيرة،⁵ حتى يُبعد عن

¹ - المادة 171 من الأمر عدد 06-03، مرجع سبق ذكره

² - د. حمد ماجد ياقوت، المرجع السابق

³ - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 499

⁴ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية،

مصر، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 16

⁵ - د. سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 65

أي شبهة إضافة بعد التحقيق، على أن التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة، هو التحقيق السابق على صدور قرار توقيع الجزاء التأديبي، فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة.¹

المطلب الثاني

الضمانات الممنوحة للموظف قبل صدور القرار التأديبي ورقابة القضاء عليها

عمل المشرع الجزائري على تنظيم عملية إصدار القرارات التأديبية، لتجنب التعسف من قبل السلطة المختصة بتسليط العقوبة بحق الموظف العام، وهو ما يستوجب على السلطة التأديبية الالتزام بهذه الإجراءات والخطوات ضماناً وحفاظاً على حقوق الموظف العام من جهة، ومن جهة أخرى كي تتمكن السلطة القضائية من ممارسة رقابتها على هذه الحقوق والقرارات التأديبية المسطرة على الموظف العام، وعليه سوف نتناول ضمانات الحقوق للموظف العام في الفرع الأول، ونخلص لدراسة رقابة القضاء على ضمانات حقوق الموظف العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: ضمانات الحقوق للموظف العام :-

عند انتهاء مرحلة التحقيق والوصول إلى مرحلة تسليط العقوبة والتي تكون في أغلب الأحيان بشكل تدريجي من البسيط إلى الأكبر في إطار سياسة الردع، هنا أحاط المشرع الموظف العام بمجموعة من الضمانات لحماية حقوقه، وتتنوع هذه الضمانات بين ضمانات إدارية وأخرى قانونية وقضائية، ولكن في بعض الحالات يتبع إجراء صدور القرار التأديبي إجراء وقف للموظف العام عن العمل، وهو ما نقف للاطلاع عليه وعلى حقوق الموظف في هذه الوضعية، ومن ثم عرض أهم الضوابط التي تحكم السلطة التأديبية عند إصدار القرار والتي تعد بمثابة حق من حقوق الموظف العام.

أولاً: الوقف الاحتياطي (التوقيف)

تقوم الجهة الإدارية في بعض الأحيان بإجراء احتياطي متصل بالتحقيق التأديبي قد تقتضيه طبيعة التحقيق المفتوح مع الموظف، بغية إبعاده مؤقتاً عن أداء وممارسة وظيفته لفترة زمنية معينة يحددها القانون حفاظاً على حسن سير المرفق العام، وهو ما يُسمى بالوقف الاحتياطي عن الوظيفة.

¹ - د. ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الطبعة الخامسة، بدون دار نشر،

مصر، سنة 2002، ص 172

والملاحظ أنه لم يورد للتوقيف الاحتياطي تعريف قانوني داخل التشريع الجزائري، غير أنه يمكن الاستعانة بما جاءت به التعاريف الفقهية حيث عُرف بأنه "إجراء إداري يُتخذ في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم، خدمة لمصلحة المرفق، وهو بالتالي لا يشكل عقوبة، كما أنه لا يُتخذ في مواجهة الموظف الذي تمت معاقبته تأديبياً".¹

ويتوجب على السلطة المختصة بإصدار قرار التوقيف وهي من لها صلاحية التعيين حسب ما جاء بالتشريع الجزائري أن تلتزم ببعض الضوابط عند إصدار قرار التوقيف الاحتياطي والتي منها ما جاء بنص المادة 173 من الأمر عدد 03-06 بأنه "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه".²

ثانياً: المدة الزمنية للتوقيف

عند توافر أسباب الوقف المذكورة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف المتهم عن العمل بموجب قرار مسبب طبقاً للمادة 130 من المرسوم 59-85 الصادر سنة 2004 والتي حددت المدة الزمنية للتوقيف بشهرين، ابتداءً من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف، هذا في حالة ارتكاب خطأ جسيم، أما فيما يخص التوقيف بسبب خضوع الموظف لمتابعة جزائية لا تُسوى وضعيته الإدارية حتى يصبح الحكم عن المتابعة الجزائية نهائياً.³

ويعدّ أهم أثر للوقف هو الإبعاد العاجل للموظف المخطئ من منصبه، فيتولى مسؤولوه المباشرون استرجاع جميع الوسائل التي كانت ممنوحة له وتحت يديه لممارسة مهامه كالأوراق الرسمية والأختام، إلا أنه من حق الموظف خلال فترة التوقيف أن يتقاضى نصف راتبه الأساسي طيلة مدة التوقيف، وكذلك مجمل المنح ذات الطابع العائلي، وذلك طبقاً لنص المادة 173 من الأمر عدد 03-06 المؤرخ في 15 / 7 / 2006.

¹ - أ. مليكة مخلوفي، مرجع سبق ذكره، ص 58

² - المادة 173 من الأمر عدد 03-06، مرجع سبق ذكره

³ - المادة 130 من مرسوم عدد 59-85 الصادر سنة 2004، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الخامس، سنة 2004، ص

أما إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه، أو إذا لم تبث اللجنة المتساوية الأعضاء في الأجل المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه.¹

ثالثاً: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

إضافة إلى القواعد الإجرائية المذكورة سابقاً، هناك مجموعة من القواعد الموضوعية والضوابط التي تحكم العقوبة التأديبية والتي من الواجب أن تراعيها السلطة التأديبية المختصة قبل توقيع الجزاء على الموظف المخالف، وأن عدم احترام هذه القواعد تؤدي بالقرار التأديبي إلى البطلان، فإنّ هذه الضوابط توفر للموظف ضمانات هامة وتكفل له عدم تعسف الإدارة المختصة نظراً لما تملكه من سلطة تقديرية في الوضعية الإدارية، ولمعرفة هذه الضوابط التي أقرها المشرع الجزائري نذكرها كالتالي:

1- مبدأ شخصية العقوبة وشرعيتها:

أ: مبدأ شخصية العقوبة: ويفهم هنا أن العقوبة تكون على الموظف الذي يكون مسؤولاً تأديبياً عن الأفعال والمخالفات التي ارتكبها وتقع على عاتقه دون غيره من الموظفين،² بحيث تصيب العقوبة التأديبية موظف مرتكب المخالفة ويتعين على السلطة التأديبية إدانته وحده. وقد ذهب بعض فقهاء القانون³ إلى أن التأديب يجب أن لا يمتد أثره إلى غير الموظف وهي عائلته وبالتالي فهذا مساس بمبدأ الشخصية، وهذا ما ذهب إليه الدكتور سليمان الطماوي الذي دعا إلى ضرورة استبقاء هذه العقوبات، إلا أن هذا الرأي غير معقول نظراً لأن كل العقوبات تمس بالمركز الوظيفي تؤدي بالمساس بالجانب المالي للموظف المخالف مما تردعه من إعادته ارتكاب مثل هذه المخالفة التي أدت إلى المساس بالجوانب المالية للموظف المخالف، ويسود مبدأ شخصية العقوبة جميع حالات العقاب سواء كانت جنائية، أو تأديبية ولم يوجد نص يقرره.⁴

¹ - راجع المادة 173 من الأمر عدد 06-03

² - د. بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية، في ضوء الأحكام الإدارية العليا، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 409

³ - منهم على سبيل المثال د. خليفة صالح أحواس، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 103، وكذلك د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 271

⁴ - أ. حياة عمراوي، مرجع سبق ذكره، ص 30

ويترتب على مبدأ شخصية العقوبة في حالة وفاة الموظف زوال أثرها بحيث لا يمكن أن تمتد لورثته، إلا أن المشرع أخذ بمبدأ شخصية العقوبة التأديبية عن فعل الغير، وذلك بالرجوع إلى نص المادة 47 من الأمر عدد 03-06 بقولها " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة له بسبب المسؤولية الخاصة بمروءيته".

ب: شرعية الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي وشخصيته أن الإدارة عليها أن تتقيد بقائمة الجزاءات المحددة حصراً، ويقتضي مبدأ شرعية الجزاء في المجال التأديبي أن الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية أيّاً كانت هذه السلطة يجب أن يكون من بين الجزاءات التي نص عليها القانون حصراً، فالقاعدة العامة المطبقة في القانون الجنائي وهي لا عقوبة إلا بنص، نجدها أيضاً في القانون الإداري في مجال العقوبات التأديبية¹. حيث أن المخالفة لم يتم حصرها على خلاف العقوبة التي نص عليها المشرع من خلال نص المادة 163 من الأمر عدد 03-06 مذكورة حصراً، فلا يجوز للإدارة أن تخلق درجة جديدة تتضمن عقوبة تأديبية معينة وإنما يمكنها أن تنص على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المحصورة في المادة السالفة الذكر فيما يخص القوانين الأساسية الخاصة لبعض الأسلاك الهيئات نظراً لخصوصيتها².

2- مبدأ المساواة وتناسب الجزاء التأديبي:

أ- مبدأ المساواة: نصّت الكثير من المواثيق وإعلانات حقوق الإنسان والتشريعات على مبدأ المساواة، حيث نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة الأولى منه، كما أكد عليه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة 14 منه، وجاء التأكيد والتصريح عليه داخل نص المادة 7 من الأمر عدد 03-06 بأنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية"³.

والمقصود بمبدأ المساواة أمام العقوبة التأديبية: "أنه ليس جائزاً أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة باختلاف وضعهم الاجتماعي والمسؤوليات التي يتقلدونها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وآثارها موحدة"⁴.

¹ - أ. د. مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 272

² - المادة 168 من الأمر عدد 03-06، مرجع سبق ذكره

³ - المادة 7 من الأمر عدد 03-06، مرجع سبق ذكره

⁴ - د. كمال رحماوي، مرجع سبق ذكره، ص 107

ت- مبدأ تناسب الجزاء التأديبي:

إن الجزاء في حد ذاته ليس غاية، بل هو وسيلة لتحقيق غاية هامة وهي انتظام المرافق العامة تحقيقاً للصالح العام ولكي يُحقّق ذلك ينبغي أن يكون الجزاء متوازناً مع المخالفة متناسباً معها وهو ما يطلق عليه مبدأ الملائمة أو التناسب.¹

وهذا ما نصت عليه المادة 161 من الأمر عدد 03-06 والتي جاء فيها أن العقوبة التأديبية تتوقف على ما يلي:

- درجة جسامة الخطأ
 - الظروف التي ارتكب فيها
 - مسؤولية الموظف المعني
 - النتائج المترتبة على سير المصلحة
 - الضرر الذي يلحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق²
- ويعني أن يكون هنالك توازناً بين الجزاء والمخالفة، وأن لا تتعدى السلطة التأديبية ذلك بتوقيع أي من الجزاءات وإلا اتصف القرار التأديبي الصادر متضمناً أيّاً من هذه الجزاءات بالغلو في التقدير.³

3- مبدأ تسبیب القرار التأديبي:

التسبیب هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دعتها إلى إصدار القرار الإداري، وبالتالي يكون للقرار سبباً إذ أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار.⁴

فالتسبیب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فإنه ينطوي تحت لواء المشروعية الخارجية للقرار.⁵

¹- د. سليم جديدي، مرجع سبق ذكره، ص 96

²- المادة 161 من الأمر عدد 03-06، المرجع السابق

³- د. بلال أمين، مرجع سبق ذكره، ص 417

⁴- أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد، القرار الإداري طبقاً لأحدث أحكام القضاء الإداري، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الأولى، سنة 2022، ص 40

⁵- د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرارات الإدارية، 2002، ص 153

وتتعدد مزايا التسبب تعدادًا ظاهرًا، فمن ناحية يعدّ التسبب تجسيدًا للديمقراطية، مؤداه قيام موظفي الإدارة بإبداء ما دفعهم إلى إصدار قراراتهم، فلا تحاط القرارات بسرية تقضي إلى الشك في موضوعيتها، كما أنه يعد نوع من الشفافية الإدارية التي تقتضي ألا يخفى عن تصرفات الإدارة خافية على أحد، ومن شأنه أن يبعث في نفس الموظف الطمأنينة على اعتبار أنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها.¹

وعليه جاء بالمادة 165 من الأمر عدد 03-06 على أنه: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد تعيين صلاحيات لها، التي تتخذها السلطة المعنية من كتابة توضيحات على حصولها من الرأي الملزم بأن أخذ بعد مبرر بقرار، والرابعة والثالثة من الدرجة التأديبية العقوبات تأديبي".²

فبالتالي إن وجوب تسبب القرارات التأديبية تعد من الضمانات الجوهرية التي أقرها التشريع لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب حين إصدارها للقرار الإداري المتضمن عقوبة تأديبية مهما كانت درجتها ومهما كانت جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف، كما يعد في نفس الوقت تسهيلًا لرقابة القضاء في حالة فرض رقابته على هذا القرار من خلال ما تضمنه من توضيحات فيما يخص الأسباب والأسس المعتمدة عليها في إصدار العقوبة التأديبية، كما يعد دعمًا لشفافية العمل الإداري،³ وهو ما يقودنا إلى رقابة القضاء على حقوق الموظف العمومي.

الفرع الثاني: رقابة القضاء على ضمانات حقوق الموظف العمومي :-

أقرّ المشرع الجزائري للموظف العام الذي صدر في حقه قرار تأديبي مجموعة من الضمانات والتي تعد بمثابة ضمانات لاحقة لتسليط العقوبة عليه وذلك من خلال ممارسته لحق الطعن الإداري، أو نحو الطعن القضائي.

أولاً: التظلم الإداري في المجال التأديبي :-

ضمن المشرع الجزائري الحق للموظف العام للتقدم بالطعن إلى السلطة المختصة في إصدار القرار التأديبي من أجل إعادة النظر أو إلغاء القرار الصادر بحقه، ويتسنى لنا تعريف التظلم الإداري

¹ - أ. مخلوفي مليكة، مرجع سبق ذكره، ص 50

² - المادة 165 من الأمر عدد 03-06

³ - د. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإداري، أعمال الإدارة، الجزء الثاني، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 89

حسب آراء الفقهاء لنجد من يُعرّف التظلم الإداري على أنه "الالتماس أو الشكوى التي يقيمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه، إما بسحبه، أو إلغائه، أو تعديله بما يجعله أكثر اتفاقاً مع مبدأ الملاءمة والفاعلية والعدالة".¹

ويكون التظلم الإداري إما عن طريق تظلم يقدمه المعني إلى مصدر القرار نفسه أو إلى رئيسه، أو أن تتم عن طريق الطعن أمام لجنة خاصة.

1- التظلم الإداري لمصدر القرار نفسه أو إلى رئيسه:

ومما لا شك فيه أن الإدارة العامة تمارس رقابة على أعمالها، والتحقق من مدى احترامها لمبدأ المشروعية، وهو ما يعرف بالرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية، إن وجود هذا النوع من الرقابة، يؤكد أن للإدارة أن تضطلع على مدى صحة وسلامة وملائمة أعمال وتصرفات مرؤوسيه وتصحيحها إذا لزم الأمر، وذلك من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام.²

ويمكن القول أن الخلاصة والهدف من التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وتسوية النزاع ودياً دون اللجوء إلى القضاء، وهذا يتيح للإدارة مراجعة قرارها وإعادة فحص مشروعيتها فقد تقوم بسحبه أو تعديله أو إلغائه إن رأت أن المتظلم على حق في تظلمه.

وللتظلم الإداري شروط تضمن صحته نذكر منها:

أ- **الصفة والمصلحة:** تم النص على هذا الشرط في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، بحيث يتعين أن يقدم التظلم الإداري من طرف صاحب الصفة الوظيفية والتي مسته العقوبة التأديبية شخصياً، ويكون ذا مصلحة إذ قد تصيبه هذه العقوبة في مركزه الوظيفي، وذلك خلال تقديم شكوى، أو طلب بشكل واضح ومحدد يتضمن البيانات اللازمة من خلال تحديد المعنى بالأمر المتظلم والقرار منه والأسباب التي أدت به إلى تقديم هذا التظلم، إضافة إلى تقديم الطلبات من قبل المتظلم في ظل الالتزام بحدود اللباقة والاحترام.³

¹ - د. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، بدون طبعة، سنة 1989، ص 280-281

² - د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الإجراء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 83

³ - المادة 13 ن قانون الإجراءات المدنية والادارية، قانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق 25 فبراير 2008، يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية

ب- **الجهة المختصة:** يقدم الطلب أو الشكوى إلى الجهة الإدارية المختصة أو إلى لجنة الطعن حسب العقوبة الموقعة، فكما سبق ذكره أن التظلم الإداري أمام الجهة الإدارية المختصة يكون فقط في العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، على خلاف العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة والتي يجوز الطعن فيها أمام لجنة الطعن.¹

ج- **مدّة التظلم الإداري:** يتوجب التقيد بالمدّة القانونية لرفع التظلم للسلطة الإدارية المختصة وهذا بالنسبة للقرار التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، سواء كان الطعن ولاءً أو رئاسياً، خلال أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار التأديبي، وهذا حسب ما جاءت به المادتين "829 - 830" من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أما فيما يخص القرار التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، فيكون الطعن أمام لجنة الطعن المختصة خلال شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار التأديبي طبقاً لنص المادة 175 من الأمر عدد 03-06.

2- **الطعن أمام لجنة خاصة:** لقد كفل المشرع الجزائري للموظف العام من خلال التشريعات الوظيفية العامة، حق الطعن في القرار التأديبي أمام لجنة خاصة وذلك نظراً لعدم فعالية التظلمات السابقة (التظلم الولائي، الرئاسي) في أغلب الأحيان.

وهذا م أكدّه التشريع الجزائري الحالي من خلال نص المادة 65 من الأمر عدد 03-06 على أنه يتم تنصيب لجنة طعن على مستوى كل وزير وكل والي، كما أضافت لدى كل مسؤول بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية.

كذلك تشكيل اللجان الخاصة على ضوء نص المادة 65 من الأمر عدد 03-06 الذي جاء بها أنه "تتشكل لجان الطعن مناصفة من ممثلي الإدارة، وممثلي الموظفين المنتخبين...."²، ويتراوح عدد ممثلي كل طرف من 5 إلى 7 أعضاء، على أن يرأس الوزير أو من يمثله لجنة الطعن بالنسبة للإدارات المركزية.

أما بالنسبة للإدارات اللامركزية فيترأس كل والي أو من يمثله اللجنة المنصبة على مستواه إضافة إلى ما استحدثه المشرع فيما يخص إنشاء لجان طعن على مستوى بعض المؤسسات والإدارات العمومية،

¹ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص10

² - المادة 65 من الأمر عدد 03-06، مرجع سابق

والتي يترأسها كل مسؤول مؤهل، على أن يتم تنصيب هذه اللجان خلال شهرين من تاريخ انتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.¹

وأما فيما يتعلق بمدة الطعن أمام اللجنة المختصة فبالرجوع إلى نص المادة 175 من الأمر عدد 06-03 نجد أنه يتسنى للموظف محل العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلمًا أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهرًا واحدًا ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي.²

3- الطعن القضائي: تمثل الرقابة القضائية ضمانا يلجأ إليها الموظف العام محل القرار التأديبي في حال لم تسعفه الضمانات الأخرى، وفي طريق السعي لتطبيق العدالة، فمن غير الممكن ترك الخطأ بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة نفسها، لأنه من مقتضيات ألا يكون الخصم حكمًا في الوقت نفسه وهذا يزعزع الثقة وعدمها بين أوساط الموظفين في القطاع العام.

وعلى اعتبار أن الرقابة القضائية تتركز دولة القانون والحق نظرًا لأنها جهاز قضائي مستقل كل الاستقلال عن المصالح الإدارية وهذه الاستقلالية أكثر ضمانًا للحقوق، ومن أهدافها هو التطبيق القانوني السليم وهي الضمانة اللاحقة على توقيع العقوبة والأخيرة التي تمكن الموظف من مواجهة القرار التأديبي غير المشروع، وفي هذا الإطار سنتناول الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن القضائي في الفقرة أ، ومن ثم إلى شروط رفع دعوى الطعن في الفقرة ب، وإلى الأثر بالطعن في العقوبة التأديبية في الفقرة ج.

أ- الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعوى: عمل المشرع الجزائري على تحديد أهل الاختصاص أي الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات الإدارية سواء بالإلغاء أو التعويض، والمتمثلة في المحاكم الإدارية في حالة ما إذا كان القرار الإداري صادرًا عن إحدى الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما في حالة ما إذا كان القرار الإداري التأديبي صادرًا عن السلطة المركزية فيكون الطعن بالإلغاء إلى مجلس الدولة وهذا ما أشارت إليه المادة 901 من القانون سالف الذكر على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة

¹ - المادة 6 من الأمر عدد 06-03، مرجع سابق

² - المادة 175 من الأمر عدد 06-03، مرجع سابق

بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".¹

وهنا يلاحظ الباحث أن المشرع الجزائري قد تخطى عن شرط التظلم الإداري المسبق بمعنى أن التظلم لم يعد وجوبياً لقبول دعوى الإلغاء بل أصبح جوازياً،² وهو ما استعملته المادة 175 من الأمر عدد 06-03 بعبارة "يمكن للموظف".³

يأتي هذا النهج من المشرع الجزائري على عكس ما سلك عليه المشرع المصري من خلال ما ينص عليه قانون مجلس الدولة المصري من عدم قبول الطعن بالإلغاء قبل التظلم الإداري بخصوص الطلبات التي يقدمها الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية.⁴ وعليه لا تقبل الدعوى القضائية إذا رفعها الموظف العام دون سابقة تظلم، وهذا ما أكد عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث قضت بأن القرارات النهائية للسلطة التأديبية يتعين على الموظف العام التظلم بها قبل التقدم بطلب إلغائها، وإذا لم يتم التقدم بطلب إلغائها دون سابقة تظلم منها تكون الدعوى غير مقبولة.⁵

وأما في القانون الليبي فنجد أنه قد سلك مسلك القانون الجزائري بجعل التظلم اختيارياً، بحيث يجوز للأفراد رفع التظلم أمام الإدارة أو الطعن مباشرة أمام القضاء، وهو ما نجده جلياً في نص المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن دوائر القضاء الإداري حيث نصت "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية".⁶

ب- شروط رفع الدعوى بالإلغاء: تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري لسنة 2008، مجموعة شروط وجب توافرها لكي تكون دعوى إلغاء القرار الإداري بصفة عامة مقبولة شكلاً وموضوعاً أمام القضاء، ومنها شروط شكلية وأخرى موضوعية.

¹ - المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مرجع سبق ذكره

² - د. كمال رحماوي، مرجع سبق ذكره، ص 167

³ - المادة 175 من الأمر عدد 06-03، مرجع سبق ذكره

⁴ - انظر للمادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972

⁵ - المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار 827، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 42، لسنة 1986، ص 1008

⁶ - القانون رقم 88 لسنة 1971، بشأن دوائر القضاء الإداري الليبي

فالشروط الشكلية للطعن بإلغاء القرار منها أن يكون القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء قرارًا نهائيًا،¹ ويتوجب أن تتوفر فيه جميع خصائص القرار الإداري من حيث أنه صادر عن جهة إدارية وهي السلطة التأديبية المختصة وصادر بإرادتها المنفردة، ويهدف إلى إحداث أثر قانوني معين في إنزال العقوبة التأديبية بالموظف المخل بواجباته المهنية، و يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء أن يكون الطاعن ذو صفة ومصلحة، ويقصد بالصفة في التقاضي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي الفائدة أو المغمم الذي يعود على رافع الدعوى، و أيضًا يشترط لقبول رفع دعوى الإلغاء أن ترفع في أجل أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار التأديبي، وقد تم توحيد هذه الآجال سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، وذلك بالرجوع إلى المادة 829 التي نصت على أنه "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".²

وبعد يتنبّت القاضي من الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء يقوم بفحص موضوع الدعوى والبحث عن مدى توافر الشروط الموضوعية للإلغاء، وقد قسم الفقه الإداري أوجه انعدام مشروعية القرار الإداري إلى عدم المشروعية الخارجية، وعدم المشروعية الداخلية.

ج- **أثر الطعن بالإلغاء:** إن الطعن في القرار التأديبي لا يحول دون توقيع العقوبة التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية،³ وعلى ذلك فإن وقف التنفيذ يعتبر من التدابير المؤقتة لا تمس بأصل الحق ولا ينظر فيها القاضي الإداري في أصل الموضوع، وهذا ما نصت عليه المادة 833 من القانون عدد 09-08 بأنه "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، غير أنه يمكن للمحكمة أن تأمر، بناءً على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري".⁴

ويتم التبليغ الرسمي للأمر، بأمر من القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أربعة وعشرين ساعة، وعند الاقتضاء يبلغ جميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين وإلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه.

¹ - د. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 105

² - المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08، مرجع سبق ذكره

³ - أ. زايد محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الأول، المركز الجامعي، الجزائر

ديسمبر 2013، ص 134

⁴ - المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية، مرجع سبق ذكره

ومن ثم توقف آثار القرار الإداري المطعون فيه ابتداءً من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى الجهة الإدارية التي أصدرته، ويجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ.¹

وأخيراً ومن خلال هذه الدراسة للضمانات التأديبية للموظف العام في القانون المقارن بين كل من التشريع التونسي والتشريع الجزائري يلاحظ الباحث من خلال ما تم دراسته بأن هناك تشابه ملحوظ بين كل من النظامين التأديبي في التشريعين التونسي والجزائري ومن حيث الإجراءات والضوابط الشكلية، ويكاد يكون الاختلاف منعماً جداً بين النظامين باستثناء وحيد هو على مستوى المدة القانونية المحددة للطعن، وبعد دراسة الضمانات التأديبية في القانون المقارن ننقل في الفصل الأخير لدراسة الضمانات التأديبية في التشريع الليبي وما جاء به بخصوص تلك الضمانات.

¹ - المادة 837 من المرجع السابق

الفصل الثاني

الضمانات التأديبية في القانون الليبي

الفصل الثاني

الضمانات التأديبية في التشريع الليبي

التأديب في نطاق الوظيفة العامة هو معاقبة الموظف لإخلاله بواجباته المفروضة عليه، أو خروجه عن مقتضى الواجبات في أعمال وظيفته، أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، ويُقصد التأديب معاقبة الموظف، أي توقيع جزاء رادع مهما كان نوع هذا الجزاء، وبما أن التأديب يعني العقاب، فلا بد إذاً من وجود ضمانات لهذا الموظف، ضد تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها في توقيع الجزاء على الموظفين التابعين لها.¹

وبناءً على ما تقدم سنتناول هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مباحث يتم التعرض فيها إلى الضمانات المتعلقة بسير المحاكمة التأديبية في المطلب الأول، والضمانات المتعلقة بالجزاء التأديبي في المطلب الثاني، والضمانات اللاحقة للجزاء التأديبي في المطلب الثالث.

المبحث الأول

الضمانات المتعلقة بسير المحاكمة التأديبية

وتعدّ من الإجراءات والضوابط الشكلية السابقة للجزاء التأديبي كونها تُتخذ قبل أن يتم إصدار قرار تأديبي نهائي بحق الموظف العام وعليه نتناول هذه الإجراءات وفقاً للآتي

المطلب الأول

ضمانة التحقيق التأديبي واحترام حق الدفاع

إن احتمالية جنوح الجهة الإدارية أثناء قيامها بحفظ النظام داخل المرافق العامة هو أمر وارد الحدوث باعتبارها الجهة المخولة بالتحقيق، والحكم معاً ولهذا كان لا بد أن توجد ضمانات تمنع جهة الإدارة من

¹ - د. حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص7

إساءة استعمال هذه السلطة، وتوفر الحماية القانونية للموظف المتهم فيما نسب إليه من مخالفات في مقابلة السلطات الإدارية الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة.

فالتحقيق: هو مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى كشف الحقيقة من خلال مواجهة الموظف المحال إلى التحقيق بما هو منسوب له من مخالفات.¹

وقد نص المشرع الليبي على ذلك في بموجب المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 م على عدم جواز توقيع أي عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابيًا وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.²

الفرع الأول: ضمانات التحقيق (ماهية التحقيق التأديبي) :-

التحقيق التأديبي هو وسيلة لاستبيان الحقيقة وانجلائها، وحتى تسطع شمس الحقيقة لابد من مجموعة من الإجراءات الفاعلة التي تقشع عنها الغيوم.³

فالتحقيق الإداري هو الذي يحدد مدى صحة التهم إلى المحال للتحقيق، أو نفيها عنه من خلال التقيد بمجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقر عليها القضاء.⁴

ولقد أكد المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، على أهمية وجود التحقيق التأديبي، حيث نص في مادته 156 على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، ومع ذلك أجاز للسلطات التأديبية "الوزير ووكيل الوزارة أو مدير الإدارة" أن تكتفي بالتحقيق شفاهية، كما أجاز لها أن توقع العقوبات التي تدخل في صلاحيتها الإنذار، اللوم، الخصم من المرتب، بدون اللجوء إلى التحقيق في حالة التلبس، أو كانت الوقائع ثابتة من واقع المستندات.⁵

¹ - د. نصر الدين القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 510

² - انظر المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

³ - د. مفتاح أغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمنان الموظفين، دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي، دار النشر مكتبة طرابلس العلمية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 269

⁴ - د. مفتاح أغنية محمد، المرجع السابق، ص 269

⁵ - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 123

الفرع الثاني: شكليات التحقيق :-

ويقصد بها الإجراءات الشكلية التي يمر بها التحقيق مع الموظف المخالف وتتمثل في¹:

أ- تدوين إجراءات التحقيق

حيث تشترط أنظمة التحقيق أن يكون التحقيق في المخالفات التأديبية كتابة ولكن يجوز إجراء التحقيق شفويًا في الحالات التالية:

- المخالفات اليسيرة التي تستوجب عقوبات خفيفة كعقوبة اللوم والإنذار²

- حالة التلبس بالمخالفة المثبتة من خلال الأوراق، والمستندات، ويجب على الرئيس الإداري أن يثبت التحقيق الشفوي في القرار الصادر بتوقيع الجزاء

ويعد تدوين التحقيق في المخالفات التأديبية من مقتضيات الرقابة القضائية على أعمال السلطات التأديبية، لأن التثبت من صحة الإجراءات التي اتبعتها جهات التحقيق والسلطات التأديبية ومدى التزامها بالنصوص القانونية في هذا الشأن لا يتأتى إلا من خلال الوجود المادي للإجراءات التي اتبعتها هذه الجهات والسلطات،³ ويجب أن يكون التحقيق مثبتًا في محضر متسلسل موضح فيه

الاسم الثلاثي للموظف المخالف أو الشاهد، وكذلك "سنه - وظيفته - درجته - مكان إقامته"، كما يجب أن يتضمن كذلك "تاريخ ومكان وساعة افتتاح محضر التحقيق وقفله، أو إعادة فتحه بحسب الأحوال، وكذلك إثبات أقوال المتهم وما يفيد تحقيق دفاعه، كما يجب أن يقوم الموظف المتهم بالتوقيع على جميع أوراق التحقيق وأن يقوم المحقق بالتوقيع على مختلف صفحات محضر التحقيق" مع ضرورة الحرص على عدم شطب أو تعديل أو إلغاء أي بيان وإن كان من التصحيح فيجب أن توضح أمام الجملة عبارة (صَحَّح) مع توقيع المحقق.⁴

ب- استجواب الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة، ويعني الاستجواب في المجال التأديبي مناقشة الموظف المحال إلى التحقيق عما هو منسوب إليه من خطأ تأديبي، ويقصد به إعلام الموظف المحال

¹ - د. مفتاح أغنية محمد، مرجع سبق ذكره، ص 271

² - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 123

³ - د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1995، ص 211

⁴ - د. مفتاح أغنية محمد، مرجع سبق ذكره، ص 272

إلى التحقيق بما هو منسوب إليه بشكل تفصيلي، بحيث يكون على بينة فيما يستجوب من أجله لأن هذا الإجراء يمكنه من تحديد أوجه دفاعه.¹

ج- حق الموظف في الاطلاع على أوراق التحقيق، الواقع أن حق الاطلاع على أوراق التحقيق ضماناً جوهرياً في المساءلة التأديبية، لذلك فإنه يجب على السلطة التأديبية تمكين الموظف من ممارسة هذا الحق، ولو لم يوجد نص بذلك، لأنه يعد من المبادئ العامة في القانون.²

وقد حرص المشرع الليبي على تأكيد حق الموظف المحال إلى المحاكمة أمام مجلس التأديب في الاطلاع على أوراق التحقيق في قوانين الوظيفة العامة الليبية المتعاقبة وآخرها قانون علاقات العمل الحالي رقم 12 لسنة 2010، فمن خلال استقراء المراحل التاريخية للتحقيق في قوانين الوظيفة العامة في ليبيا السابقة نجد نص المادة 53 من القانون 2 لسنة 1951 بشأن تحديد شروط الخدمة المدنية في حكومة المملكة الليبية حيث قالت: "للمجلس التأديبي سلطة في استجواب الشهود وإرغامهم على الحضور أمامه وتحليف اليمين، وله أن يطلب تقديم الوثائق ولو بالإرغام وكل شاهد يدلي بشهادته يستجوب بحضور الموظف المتهم الذي له الحق في مناقشة الشاهد وإحضار شهود عنه للنفي، وللموظف الحق في أن تعطى له نسخ من جميع الوثائق التي تستعمل ضده وأن يسمح له بالتمثيل أمام المجلس للدفاع عن نفسه إذا رغب في ذلك وله إذا رغب أن يوكل شخصاً آخر للدفاع عنه".³

والمادة 58 من القانون رقم 36 لسنة 1956 بشأن الخدمة المدنية حيث جاء في نصها: "للموظف المحال على المحاكمة التأديبية أن يطلع في جميع الأحوال على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته إلى

¹ نصت المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه "يجوز للأمين المختص أو للكاتب العام أو لرئيس المصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن يجري التحقيق مع الموظف شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة"

² د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1960، ص 46

³ - الجريدة الرسمية، المجلد الأول، العدد الأول سنة 1951 مشار إليه لدى د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سابق، ص 376

ملف الدعوى التأديبية، وله أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود، وله أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفويًا، وأن يوكل محاميًا للدفاع عنه¹.

والمادة 58 من القانون رقم 19 لسنة 1964 والتي جاء في نصها: "للموظف المحال على المحاكمة التأديبية أن يطلع في جميع الأحوال على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته إلى ملف الدعوى التأديبية، وله أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود، وله أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفويًا، وللموظف في حالة عدم تمكنه من حضور الجلسات المذكورة لأسباب يقبلها رئيس مجلس التأديب كتابية أن يعين ممثلًا له يختاره من بين الموظفين قبل موعد المحاكمة بخمسة أيام، ولا يحول عدم تعيين الممثل المذكور أو تخلفه عن حضور الجلسات رغم تعيينه دون محاكمة الموظف في ميعادها المحدد².

والمادة 94 من القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية حيث نصت على:

1. للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع في جميع الأحوال على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته أو أية أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية
2. وللموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود وأن يدافع عن نفسه كتابة أو شفويًا وله أن يوكل أحد المحامين أو يعين ممثلًا له يختاره من بين الموظفين يتولى الدفاع عنه أمام مجلس التأديب، ويجوز أن ينيبه في الحضور عنه إذا تعذر عليه ذلك لأسباب يقبلها المجلس³.

وأخيرًا، مما يجدر الإشارة إليه أن قانون علاقات العمل الحالي رقم 12 لسنة 2010 لم يبين تفصيلاً للإجراءات التي تتبع لتمكين الموظف من الاطلاع على التحقيقات ولكيفية دفاعه، وهو يترك هذا إلى اللائحة التنفيذية، فالمادة 163 تنص: "مع عدم الإخلاء بالأحكام الخاصة بتشكيل مجالس التأديب في التشريعات النافذة يكون في كل وحدة إدارية مجلس تأديب تحدد اللائحة التنفيذية كيفية تشكيله ونظام

¹ - الجريدة الرسمية، العدد التاسع، السنة السادسة، سنة 1956 مشار إليه لدى د. مصطفى عبدالحميد دلاف، المرجع السابق، ص 376

² - الجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة الثانية، سنة 1964 مشار إليه لدى د. مصطفى عبدالحميد دلاف، المرجع السابق، ص 376

³ - الجريدة الرسمية، العدد الثامن والأربعون، السنة الرابعة عشر، سنة 1976

عمله وقواعد وإجراءات الإحالة إلى التحقيق والمحاكمة التأديبية وكيفية دفاع الموظف عن نفسه وضوابط وإجراءات التظلم من العقوبات التي توقع على الموظف والجهة المختصة بالبحث فيها¹.

وفي هذا الإطار نصت المادة 150 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل السابق ذكره على أنه " للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته أو أي أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية وللموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود وأن يدافع عن نفسه كتابة أو شفاهية، وله أن يوكل أحد المحامين أو يعين مدافعاً عنه يختاره من بين الموظفين بجهة عمله ليتولى الدفاع عنه أمام مجلس التأديب، ويجوز أن ينيبه في الحضور عنه إذا تعذر عليه ذلك لأسباب يقبلها المجلس"².

وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 24-4-1975، وجاء فيه "إن تأديب الموظف له أصل وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية، فلا تجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون الحاجة للنص عليه، ومع ذلك فقد نصت معظم الدساتير، ومن بينهم الإعلان الدستوري الصادر في 11/12/1969 في المادة 31 منه كما ورد هذا الحكم بقانون الخدمة المدنية في المادة 58 منه، وتأسيساً على ذلك فإن قرار الفصل إذا ما صدر دون تحقيق مع الموظف المتهم ودون أن يواجه المتهم بالتهمة المنسوبة إليه يكون قراراً باطلاً³.

وإذا كانت الغاية من التحقيق هي الوصول إلى الحقيقة، فلا يجوز خداع المتهم والكذب عليه، لما في ذلك من تأثير على إجابته واختياره لأقواله دون تضليل⁴.

¹ - د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 376

² - انظر المادة 150 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الحالي رقم 12 لسنة 2010

³ - الطعن الإداري رقم 1-22 قضائية، مجلة المحكمة العليا، السنة 11، العدد 4، ص 21

⁴ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 141

وجاء في حكم المحكمة العليا الليبية على ذلك بقولها: "ومن حيث إنه من الأصول التي لا تقبل جدلاً أن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة التحقيق لتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية فلا يجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح، وكفالته واستدعاء الموظف ومواجهته، وتمكينه من الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات"¹.

المطلب الثاني

ضمانة المواجهة

لكي تتحقق الغاية المرجوة من إجراء التحقيق يجب أن تتم إحاطة الموظف بالاتهامات الموجهة إليه، وبصورة محددة وفق النموذج المعد لذلك، والمكان الذي تقرر للمحاكمة التأديبية بالتهمة المنسوبة إليه وجهاً لوجه فيحيط بها علماً ويكون على معرفة كاملة بتطوراتها، ويتحقق ذلك بقيام جهة التحقيق باستدعاء الموظف المتهم لحضور التحقيق ما يمكنه من أن يطلع على كامل ملف التحقيق وعلى الأوراق المتعلقة به² وهذا ما سنحاول تبينه في التالي:

الفرع الأول: حق الموظف في إعلانه بالتهم المنسوبة إليه

أوجب القانون إعلان الموظف بالتهم المنسوبة إليه، وكذلك تاريخ محاكمته، وتحديد الزمان، والمكان المقرر لمحاكمته عنها تأديبياً³، حيث يجب إحاطة علمه بشكل يقيني نافياً للجهالة بكل ما اتخذ ضده من إجراءات حتى يكون على بينة من أمره بكل ما هو منسوب إليه ولعل الهدف من ذلك هو منح الموظف وقتاً كافياً لتجهيز ردوده المناسبة وتحقيق دفاعه، بالإضافة إلى إعلانه برغبة جهة الإدارة بمعاقبته تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون⁴، وهذا ما يدل على الحرص من المشرع الليبي والقضاء الإداري في ليبيا على أهمية إعلان الموظف المتهم بما نسب إليه، وموعد محاكمته، لما لهم من أهمية في توفير أكبر قدر من الضمانات للموظف العام.

¹ - الطعن الإداري رقم (7-19) ق، م، م، ع، ع، 3، ص 70

² - أ. إسماعيل احفيظة إبراهيم، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، يونيو 2015، ص 191 - 192

³ - محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 34

⁴ - د. عبدالحكيم احمد ارويحة، ضمانات المحاكمة التأديبية لعضو هيئة التدريس في القانون الليبي، مجلة أبحاث قانونية تصدر عن جامعة سرت، المجلد العاشر، العدد الثاني، سنة 2023، ص 34

وقد عدّ المشرع الليبي الإعلان من الضمانات الجوهرية، حيث أوجب المشرع على أن يحتوي قرار الإحالة على وصف يبين التهمة المنسوبة للموظف وتاريخ الجلسة المحددة للمحاكمة، وأن يسلم إليه بالبريد المسجل مصحوبًا بعلم الوصول، أو عن طريق محضر قضائي، وذلك قبل موعد انعقاد الجلسة بعشرة أيام على الأقل لمجلس التأديب العام والأعلى، وبأسبوعين على الأقل بمجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، وذلك على سبيل المثال¹.

غير أنه تجد الإشارة إلى وجود بعض الحالات التي حدد فيها المشرع الليبي طريقًا خاصًا بالإعلان، ومن هذه الحالات فيما يتعلق بتأديب أعضاء هيئة التدريس، فقد نص المشرع الليبي في لائحة التعليم العالي 501 لسنة 2010 أنه يتم إعلان عضو هيئة التدريس عن طريق عميد الكلية وذلك بإيداع الإعلان قبل أسبوعين على الأقل من انعقاد الجلسة بمكتب عميد الكلية، ويعد ذلك قرينة على علم عضو هيئة التدريس².

وفي هذا السياق قضت المحكمة العليا الليبية بقولها "أن إعلان المتهم قبل الجلسة المحددة لمحاكمته ما يتضمنه من وصف التهمة وتاريخ ارتكابها وتحديد الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته عنها تأديبًا، إنما هو إجراء جوهري يترتب على عدم مراعاته البطلان"³، ولا يغني ضرورة إعلان الموظف بقرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وبتاريخ الجلسة المعينة، في كونه قد سبق التحقيق معه في مرحلة الاتهام ومواجهته بما نسب إليه في هذه المرحلة، لأن ذلك يعتبر من الإجراءات الجوهرية، التي يترتب على عدم مراعاتها البطلان لأنها تعد من الضمانات الأساسية للمتهم في أية محاكمة⁴.

وبما أن المادة 151 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 قد نصت على أنه يجب إعلان الموظف قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، فإن عدم إعلان الموظف المتهم بموعد محاكمته يترتب عليه البطلان، إلا أنه قد يحدث من الموظف أن يتقدم بطلب تأجيل جلسة محاكمته لكي يتمكن من إعداد دفاعه إذا لم يكن قد أعد دفاعه قبل ذلك، وفي هذه الحالة تلتزم جهة العمل بالاستجابة لطلبه وإعطائه الوقت الكافي لتحقيق دفاعه، غير أن عدم استجابة مجلس التأديب لهذا

¹ - أ. حسين بشير المجعوك، مرجع سبق ذكره، ص 124

² - د. عبدالحكيم امحمد ارويحة، مرجع سبق ذكره، ص 34

³ - طعن إداري رقم 11-12 قضائية، بتاريخ 12-2-1966 م، م، ع، السنة الثالثة، العدد الثالث، إبريل 1967، ص 7

⁴ - د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، مرجع سبق ذكره، ص 263

الطلب يترتب عليه بطلان إجراءات المحاكمة للإخلال بحق الدفاع، لأن الحكمة والهدف من الإعلان هو تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، وعدم إعطاء الموظف الوقت الكافي لإعداد هذا الدفاع يهدد الحكمة التي تقرر من أجلها الإعلان¹.

ويلاحظ أن المشرع الليبي في المادة 151 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 قد رتب أولويات الوسيلة التي يمكن أن يتم بها إعلان الموظف المحال على المحاكمة بحسب سهولة ويسر تحقيق الغرض من الإعلان، فاشتراط أولاً أن يسلم إليه شخصياً، أو بالإعلان عن طريق البريد المسجل مصحوباً بعلم الوصول، أو اللجوء إلى استخدام الطريقة القضائية للإعلان عن طريق محضر عندما يتعذر أعمال الوسائل السابقة²، ويجب أن تتأكد هيئة المحاكمة من تحقيق الإعلان قبل إصدار حكمها، حيث قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 30 لسنة 37 ق، بجلسة 24-03-1991م بأنه "لا يعد إعلاناً في نظر القانون تسليم طلب الحضور الخاص بالمطعون ضده إلى مدير إدارة شؤون الأفراد الذي أشر عليه بأن المطلوب إعلانه غائب ومنقطع عن العمل، كما ورد بالحكم المطعون فيه، مما يكون معه القرار الصادر عن مجلس التأديب بمعاقبة المطعون فيه بالفصل دون إبلاغه بقرار الإحالة وبلجنة المحاكمة طبقاً للقوانين واللوائح قراراً باطلاً متعين الإلغاء"³.

وإذا أعلن المتهم على الوجه الصحيح، وحضر المحاكمة وأجلت الجلسة في مواجهته، فلا محل لإعلانه بكل تأجيل، أما إذا تم التأجيل في غيبته، فإن المحكمة الإدارية العليا قد تطلب إعلانه بهذا التأجيل⁴.

ولما كان الغرض من الإعلان هو إحاطة الموظف علماً بالتهمة المنسوبة إليه وبتاريخ الجلسة المعنية لمحاكمته فإنه إذا ما شاب الإعلان قصور وكانت الغاية منه قد تحققت رغم هذا القصور، فإن حضور الموظف المتهم أو متمثلاً عنه في جلسة المحاكمة وأبدى دفاعه أو طلب التأجيل وأجيب إلى ذلك، فإنه والحالة هكذا لا يكون هناك بطلان في الإجراءات، بالنظر إلى أن الإعلان ليس غاية في ذاته

¹ - د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سبق ذكره، ص 206

² - المادة 151 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

³ - حكم غير منشور، أشار إليه د. نصرالدين القاضي، النظرية العامة للتأديب مرجع سبق ذكره، ص 725

⁴ - حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1967/12/16 س 13 ق، أشار إليه د. عبداللطيف شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 386

وإنما هو وسيلة لغاية، وطالما تحققت الغاية فإنه لا وجه للطعن بالبطلان استنادًا إلى ما شاب الإعلان من قصور¹.

ومتى أعلن الموظف المتهم بقرار إحالته إلى المحكمة التأديبية وبتاريخ الجلسة المعينة لذلك وفقًا للقانون ولم يحضر في الموعد المحدد لمحاكمته، فإن ذلك لا يحول دون السير في الدعوى التأديبية، كما إن امتناع الموظف المتهم عن استلام الإعلان الموجه إليه بشأن محاكمته لا يقف عائقًا أمام هذه المحاكمة²، وقد قرر المشرع الليبي ذلك صراحة في اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل حيث نصت المادة 151 على "..... ولا يحول عدم حضور الجلسة رغم إعلانه أو امتناعه عن استلام الخطاب دون محاكمته³.

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة العليا بأنه "متى أعلن المدعى عليه قانونًا بموعد محاكمته تأديبيًا فيصبح الحكم عليه غيابيًا أو تأجيل المحاكمة إذا رأى مجلس التأديب ما يبرر ذلك⁴.

الفرع الثاني: حق الموظف المتهم بالاطلاع على ملف التحقيق :-

يحق للموظف المتهم بالاطلاع على ملف الدعوى التأديبية بما يحتوي عليه من أوراق وهو أحد الضمانات الجوهرية المقررة له، ولكنه لا يكفي أن يقوم بذلك فقط بل يجب تمكينه من الدفاع عن نفسه، وبأن يمارس حقه في أن يطلع على جميع المستندات والوثائق والتحقيقات، ولا يجوز حجب أي مستند من المستندات بداعي السرية حتى يعرف الموظف الأدلة⁵.

وذلك يعني أنه من حق الموظف المتهم أن يحاط علمًا بمختلف الأدلة التي تثبت وقوع التهم ونسبها إليه، وأن يطلع على ملفه الشخصي، وعلى جميع التحقيقات التي أجريت معه وجميع الأوراق المتعلقة به، وله أن يأخذ صورة منها، وله الحق أن يطلب ضم جميع التقارير السنوية عن كفاءته أو أي أوراق أخرى يرى إضافتها لملف الدعوى التأديبية⁶.

¹ - د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سبق ذكره، ص 305

² - د. خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 303

³ - انظر المادة 151 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010

⁴ - طعن إداري رقم 64-45 ق، بجلسة 12-5-2002 مجموعة أحكام المحكمة العليا 2000-2002، ج 2، ص 540

⁵ - د. نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 510

⁶ - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 92

وقد نص المشرع الليبي صراحة على هذا الحق بموجب نص المادة 23 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 8 لسنة 1992 بإنشاء إدارة القانون المنظم للمجلس التأديبي الأعلى، والمادة 150 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 المنظم للمجلس التأديبي العام، التي جاء فيها "للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته أو أي أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية، وهو ذات النص الذي ورد في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م السابق، ونص على هذا المبدأ أيضًا في عدة لوائح منها ما جاء في المادة 225 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 501 لسنة 2010 بشأن تنظيم التعليم العالي والتي تنص على ".....ولعضو هيئة التدريس المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على أية بيانات خاصة به في الأيام التي يعينها له رئيس مجلس التأديب كما يجوز له الحصول على صور من الوثائق المنتجة في دعوى الاتهام¹.

وإذا كان حق الاطلاع على الأوراق مقررًا لصالح الموظف المتهم، فإن عدم استعماله هذا الحق بطلبه من الجهة المختصة لتمكينه من الاطلاع، لا يرتب أي بطلان، إذ أن جهة التحقيق أو المحاكمة ليست ملزمة بتمكين الموظف المتهم من ممارسة حقه في الاطلاع على الأوراق من تلقاء نفسها، وإنما بناء على طلبه باعتباره أبدى رغبته في الاطلاع فلا يجوز لها أن ترفض طلبه².

المطلب الثالث

ضمانة ممارسة حق الدفاع

إن الاعتراف بحق الدفاع في المسائل التأديبية هو من الأمور المجمع عليها، سواء في القانون الوضعي أو في المبادئ العامة، ويعتبر احترام حق الدفاع في المسائل التأديبية من الضمانات المهمة والجوهرية التي يحق للموظف اللجوء إليها، وتظهر أهميته بصفة خاصة فيما يتعلق بضمانات بُعد القرار التأديبي عن الانحياز وتحقيق المبادئ العامة للقانون بإتاحة الفرصة للموظف بأن يدافع عن نفسه³، فقد

¹ - انظر القوانين واللوائح التي تمت الإشارة إليها

² - د. خليفه سالم الجهمي، مرجع سبق ذكره، ص 292

³ - د. حمد محمد الشلماني، مرجع سبق ذكره، ص 215

استقر القضاء الإداري الليبي، وتواترت أحكامه على ضرورة توفير الدفاع وكفالة اطمئنان الموظف¹، حيث نص عليه الدستور الليبي الأول عام 1951 كما جاء في نص المادة 15 منه على هذا المبدأ بقولها "إن كل شخص يعدّ بريئاً إلى أن تثبت إدانته في محاكمة تؤمّن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه".

وكذلك نص عليه الإعلان الدستوري الصادر في 2011/08/03 بالمادة 31 بقوله "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة، تكفل له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه، ولكل مواطن حق اللجوء إلى القضاء وفقاً للقانون".

وقد أوضحت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970/05/03 مضمون حق الدفاع بقولها "إن كفالة حق الدفاع تكون بتعريف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وترك الفرصة له للرد عليها"².

ومما لا شك فيه أن حق الدفاع، يتداخل ويتكامل مع الضمانات التأديبية الأخرى المقررة لصالح الموظف المتهم، سواء في مراحل التحقيق أو مراحل المحاكمة، بما يؤدي في نهاية الأمر إلى غاية مشتركة، تتمثل في اطمئنان الموظف المتهم من عدالة المسائلة التأديبية، وفي ذات الوقت حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد³.

ونص المشرع الليبي على هذا المبدأ في قانون تنظيم علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 في مادته رقم 156 بأنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"، وقضت المادة 150 من لائحته التنفيذية على: "وللموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود وأن يدافع عن نفسه كتابةً أو شفاهيةً، وله أن يوكل أحد المحامين أو يعين مدافعاً عنه يختاره من بين الموظفين بجهة عمله ليتولى الدفاع عنه أمام مجلس التأديب، ويجوز أن ينيبه في الحضور عنه إذا تعذر عليه ذلك لأسباب يقبلها المجلس".

وللموظف المتهم الدفاع بحرية كاملة عن نفسه بالطريقة التي يراها مناسبة سواء كانت كتابيةً أو شفاهيةً، وله في معرض هذا الدفاع أن يدلي بأقوال غير صحيحة، حيث لا يجوز تحليفه اليمين القانونية

¹ - د. مفتاح أغنية محمد، مرجع سبق ذكره، ص 281

² - حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم "15/09" بجلسة 3-5-1970، م، م، ع، س 6، ع 4، ص 42

³ - د. نصر الدين القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 532

حتى لا يكون مضطراً لقول الحقيقة، بل إنَّ للمتهم أن يلتزم الصمت، فلا يدلي بأية أقوال سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، إذا رأى مصلحته تقتضي ذلك، وممارسة حق الدفاع أمام المحاكمة التأديبية لا يتأتَّى إلا بإبداء الموظف المتهم لدفاعه كتابيَّةً، أو شفاهيَّةً، ويتضح من ظاهر النص بأنه يعطي انطبعا بأن يقتصر دفاع المتهم في دفاعه على إحدى الطريقتين "كتابيَّةً أو شفاهيَّةً"¹.

على عكس ظاهر النص السابق فقد قضت المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها بقولها "لا يعد إخلالاً بحق الدفاع متى سُمح للمتهم بمناقشة التهم الموجهة إليه والرد عليها، ثم تقديمه مذكرة مكتوبة بدفاعه كان قد أعدها قبل الجلسة، ففي ذلك كله ما يكفي قانوناً لاعتبار المتهم قد مارس حقه في الدفاع عن نفسه بعد إعلانه بالتهم، وبتاريخ الجلسة قبلها بعشرة أيام وأعد دفاعه مكتوباً ثم رد شفويّاً بما يريد أن يضيفه"².

ويرى الباحث بأن هذا الاتجاه هو الصحيح، فحق الدفاع للموظف المتهم يجب ألا يكون مشروطاً، فله الحرية الكاملة في استعمال حقه في الدفاع شفاهيَّةً أو كتابيَّةً أو كليهما معاً.

وفي جميع الأحوال لا يجوز تحليف الموظف المتهم اليمين، لأن تحليفه اليمين يؤدي إلى وضعه بين خيارين كلاهما صعب، فإما أن يقول الحقيقة التي يمكن أن تستغل ضده في الإثبات، وفي ذلك إهدار لحقه في حرية الدفاع، بإجباره على تقديم دليل الإدانة ضد نفسه، أو أنه لا يقول الحقيقة، وبذلك يكون مخالفاً لعقيدته الدينية، الأمر الذي تشوبه قسوة بالمتهم، ودافع له للتصرف، إما ضد مصلحته، وإما إثبات ما يتعارض مع عقيدته³.

وعلى الرغم من إعطاء الموظف المتهم الحق في الدفاع عن نفسه من قبل المشرع الليبي، إلا أنه أجاز له رخصة الصمت أمام السلطات التأديبية، ولكنَّ استعماله لهذه الرخصة في غير موضعها قد يؤدي إلى الإضرار به، حيث يبقى الاتهام الموجه له دون نفي، إضافة إلى تولد شعور لدى الجهة المختصة بالتأديب بإفلاس أوجه دفاعه، وإلا لما أثر الصمت، مما يؤثر بشكل سلبي على موقفه في

¹ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، مرجع سبق ذكره، ص 212 وما بعدها

² - المبدأ رقم 146 المقرر في الطعن الإداري رقم 9-15ق، فرج يوسف الصلابي، الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا الليبية، الجزء الثاني

³ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، المرجع السابق، ص 215

الدعوى التأديبية، الأمر الذي ينعكس على الحكم التأديبي الذي لن يكون في صالحه، بطبيعة الحال، إذا لم يتم التوصل للحقيقة بوسائل أخرى غير أقوال المتهم والتي رفض الإدلاء بها¹.

ولم يتطرق الفقه ولا القضاء إلى هذه الجزئية العلمية إلا أن الباحث لا يرى بأن الصمت هو وسيلة من وسائل الدفاع، بل على العكس من ذلك تمامًا فليس هناك ما يبرر صمت الموظف المتهم إلا بأنه مدان فعلاً، فليس للبريء أن يصمت على ظلم موجه إليه، وخصوصاً بأن المشرع أتاح له صراحة بموجب نص المادة 150 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل فرصة الدفاع عن نفسه بكل الطرق سواء كتابية أو شفهية، سواء بنفسه أو عن طريق محام، أو عن طريق موظف يختاره من بين الموظفين ليدافع عنه².

وأتاح المشرع الليبي للموظف المتهم مناقشة الشهود كحق من حقوق الدفاع، حيث نصت المادة 150 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل في إطار تنظيمها لأحكام المجلس التأديبي العام على "والموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود"³.

كما نظم المشرع الليبي أحكام أداء الشهادة بالقانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية في إطار تنظيمه لأحكام المجلس التأديبي للمخالفات المالية، وتحديدًا في المادة 47 والتي نصّت على أنه: "يكون أداء الشهادة أمام المجلس التأديبي بعد حلف اليمين ويعامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة وشهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك في قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية أمام محكمة الجench، وتكون للمجلس السلطات المقررة لمحكمة الجench في هذا الشأن"⁴.

ولا يفوتنا أن ننوه أنه من الضمانات الهامة التي أعطاها المشرع الليبي للموظف المتهم في معرض دفاعه أمام هيئة المحاكمة التأديبية هو حقه في الاستعانة بمحامٍ يقوم بمهمة الدفاع عنه، وقد نُصّ عليه بالمادة 150 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 على ".... وله أن يوكل أحد المحامين، أو

¹ - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرجع السابق، ص 220

² - المادة 150 من قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل

³ - المادة 150 من قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل

⁴ - المادة 47 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية

يعين مدافعاً عنه يختاره من بين الموظفين بجهة عمله ليتولى الدفاع عنه أمام مجلس التأديب، ويجوز أن ينيبه في الحضور عنه إذا تعذر عليه ذلك لأسباب يقبلها المجلس"¹.

وورد النص على هذا الحق في المادة 226 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 501 لسنة 2010 بشأن تنظيم التعليم العالي، التي نصّت على ".... وعلى عضو هيئة التدريس المحال لمجلس التأديب الحضور بشخصه أمام المجلس، وله أن يقدم دفاعه شفاهيةً أو كتابيةً، كما يجوز له اختيار محامٍ للدفاع عنه، وللمجلس طلب حضوره شخصياً"².

والقاعدة أن حق الموظف المتهم في الاستعانة بمدافع يتولى الدفاع عنه أمر جوازي يرجع فيه إلى رغبته، إذ أن القانون لم يستلزم حضور مدافع مع الموظف المتهم سواء في مرحلة التحقيق، أم المحاكمة التأديبية، والموظف إذا شاء الاستعانة بمدافع يتولى الدفاع عنه بالخيار بين أن يوكل محامياً أو يعين موظفاً كممثل له في ذلك، والأصل أنه يجوز حضور المتهم ويجوز حضور المدافع عنه"³.

¹ - انظر المادة 150 من قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل

² - انظر المادة 226 من اللائحة التنفيذية رقم 501 لسنة 2010 بشأن تنظيم التعليم العالي

³ - د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سبق ذكره، ص 310

المبحث الثاني

الضمانات المتعلقة بالجزاء التأديبي

يتمتع الموظف أثناء محاكمته بجملة من الضمانات التي تتعلق بالجزاء التأديبي الموقع عليه، حيث يجب أن يكون الجزاء الموقع على الموظف شرعياً، ولا يمتد أثره إلى غيره من الأشخاص، وعدم تعدده، وتناسبه مع المخالفة المرتكبة، بالإضافة إلى عدم رجعيته والمساواة في توقعيه وأن يكون مسبباً، ونتناول ذلك تباعاً في المطالب التالية.

المطلب الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

إن مبدأ المشروعية بوجه عام هو من الأصول الدستورية في نظام الدولة الديمقراطية، وهو ما يعرف بمبدأ سيادة القانون،¹ وقد طبق المبدأ صراحة في المجال الجنائي، ونصت عليه دساتير العالم،² ولكن الشريعة الإسلامية كانت الأولى في هذا المجال. ونتناول مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي من خلال الفروع التالية:

¹ - يجب أن نشير إلى وجوب التفرقة بين مصطلحي المشروعية أو ما يعرف بمبدأ سيادة القانون والشرعية، فالمشروعية تعني احترام القواعد القانونية المعمول بها في الدولة، أما الشرعية فهي فكرة مثالية ترتبط بالفلسفة أو العقيدة التي يتبنّاها المجتمع، تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون، فالشرعية هي الرضا والقبول من المخاطبين في القرار، أما المشروعية فإنها تتعلق بالقواعد القانونية المعمول بها في الدولة، ونذهب بالاتجاه الفقهي الذي يرى بأنهما تعبيران مختلفان تمام الاختلاف، إذ أن مبدأ المشروعية يعبر عن فكرة قانونية صرفة مفادها التزام أدوات الحكم باحترام القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني في الدولة، أما مبدأ الشرعية فهو يعبر عن فكرة سياسية محصنة تتعلق بكيفية وصول أداة الحكم إلى السلطة، فيقال مثلاً عن أداة الحكم التي تصل إلى السلطة عن طريق الانقلاب والثورة أو عن طريق صناديق الانتخاب بأنها سلطة شرعية، ولكن عندما تتصرف هذه السلطة بطريقة مخالفة للنظام القانوني القائم فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة ومخالفة لمبدأ سيادة القانون رغم أنها صادرة عن سلطة شرعية، وللمزيد راجع د. رأفت فؤاد، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1994 ص 28

² - د. حمد محمد الشلماني، مرجع سبق ذكره، ص 279

الفرع الأول: تحديد مبدأ شرعية الجزاء التأديبي ومدلوله :-

إن مدلول الشرعية في المجال التأديبي أقل اتساعاً منه في المجال الجنائي، حيث يتبلور في عدم إمكان السلطة التأديبية المختصة بتوقيع غير العقوبة التأديبية المحددة، على سبيل الحصر بواسطة قانون واضح ومحدد، دون أن تلتزم بتوقيع عقوبة معينة من بينها، بمناسبة ما يعرض لها من المخالفات التأديبية، إذ أنها تتولى اختيار العقوبة الملائمة أو المناسبة وفقاً لسلطانها التقديرية لتوقيعها على تلك المخالفة، وبناء على ذلك فإنه يجوز في المجال التأديبي، في كثير من الأحوال توقيع أية عقوبة تأديبيه من بين العقوبات المحددة على سبيل الحصر بمناسبة ارتكاب أية مخالفة تأديبية، وفقاً لما تراه السلطة التأديبية المختصة، في حدود العقوبات المنصوص عليها¹، وقد كرس القضاء الليبي هذا المبدأ في العديد من أحكامه حيث قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها، إذ تقول "ليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء الموقع ما دام الجزاء الموقع يدخل في الحدود القانونية المعينة"²، والمقصود بهذا الكلام أنه ليس للمحكمة أن تعترض على توقيع جزاء تأديبي من الجزاءات التي نص عليها قانون علاقات العمل، وكما هو معروف فإن قانون علاقات العمل قد حدد العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظف على سبيل الحصر³.

ويلاحظ أن المشرع الليبي قيد السلطة التأديبية بتحديد العقوبات التي يجوز لها أن توقعها على الموظف المخالف لواجباته والتزاماته الوظيفية حتى لا تتعسف بتطبيق عقوبات غير منصوص عليها صراحة بالقانون، وحتى لو كانت متلائمة مع قدر المخالفة التأديبية، وإذا كان إعمال مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي يقضي بضرورة التزام الهيئة التأديبية بتطبيق العقوبة الواردة في نصوص القانون، فإن نطاق هذا الالتزام يمتد أيضاً إلى المدة المقررة للعقوبة أو مداها، فعلى سبيل المثال بالنسبة لعقوبة الخصم من المرتب، يجب أن لا تتجاوز مدته ستين يوماً في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً، وبناءً عليه لا يجوز للسلطة التأديبية استبدال العقوبة التي نص عليها المشرع بعقوبة أخرى، حتى ولو تم ذلك برضا الموظف⁴.

¹ - د. عبدالحكيم امحمد ارويحة، مرجع سبق ذكره، ص 64

² - طعن إداري رقم 1-11 ق، م، م، ع 2 / يناير 1965، ص 7

³ - انظر المادة 160 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

⁴ - د. عبدالفتاح عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 428

ولقد حرص القضاء الإداري على تأكيد مبدأ مشروعية العقوبة في أحكامه، فقد جاء في حكم المحكمة العليا الصادرة في 1985/3/31 بأنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما يقوم على مبدأ لا عقوبة إلا بنص، ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون"¹.

ومع أن العقوبات التأديبية واردة على سبيل الحصر كما سبق القول، إلا أن المشرع لم يحدد عقوبة لكل مخالفة وظيفية، نتيجة لتعدد المخالفات الوظيفية، بسبب تطور الوظيفة وتنوعها، فترتب على ذلك عدم تحديد عقوبة لكل مخالفة وظيفية، كما هو الحال في القانون الجنائي، فترك للسلطة التأديبية سلطة تقديرية في اختيار العقوبة الملائمة من ضمن العقوبات التي نص عليها القانون، عن طريق المخالفة المرتكبة من قبل الموظف مهما كان نوع المخالفة ودرجة الموظف الوظيفية، إلا إذا أثبت الانحراف أو سوء استعمال السلطة².

وخلاصة ما تقدم يمكننا القول بأن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية يستلزم أن تكون العقوبة التأديبية منصوص عليها صراحة من قبل المشرع، وأن تصدر السلطة المختصة بذلك، وأن تنفيذ السلطة المختصة بحدود النص التشريعي للعقوبة نوعاً ومقداراً، ويجب أن تكون العقوبة صريحة غير مبطنة خلف إجراءات تنظيمية، وبغير ذلك ينتفي وصف الشرعية عن العقوبة.

غير أن الإدارة قد تلجأ في بعض الأحيان إلى عدم التقيد بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها، وذلك بفرض عقوبات على الموظفين معها دون إتباع الطريق التأديبي "الإجراءات التأديبية"، فهو تصرف صحيح في ظاهره تلجأ إليه الإدارة، بما لها من سلطة تقديرية، إلا أنها تخفي في باطنه وحقيقته تصرف غير صحيح وهو تأديب الموظف دون اتباع الطريق الذي رسمه القانون، ومثال ذلك العقوبات المقنعة كالنقل المكاني والذي تستقل فيه الإدارة بمنأى عن رقابة القضاء الإداري حيث أن النقل المكاني غير خاضع لرقابة القضاء الإداري وهذا ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها حيث تقول "إن قرارات نقل الموظفين إنما تستقل بها جهة الإدارة بمطلق الحرية في إصدارها، لأن لها دون غيرها تقدير ظروفها

¹ - طعن إداري رقم 459 لسنة 31 ق، مجلة المحكمة العليا، العدد الثالث والرابع، السنة 24، مشار إليه لدى د. مفتاح خليفة

عبدالحاميد، مرجع سابق، ص 272

² - أ. نعيمة فرج عبدالنبي عبداللطيف، سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، بدون ناشر، طرابلس، الطبعة الأولى، سنة

2011، ص 194

حسبما تراه مناسباً لصالح العمل" وعلى العكس من النقل النوعي الذي تخضع فيه الإدارة لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً¹.

ومن هنا يتضح لنا جلياً الفرق بين النقل المكاني والنقل النوعي من حيث خضوعهما لرقابة القضاء الإداري فقد أعطى المشرع الليبي لمحكمة القضاء الإداري حق الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة بنقل الموظفين، فإن وجدتتها مجرد نقل مكاني تركتها للإدارة تترخص فيها، وإن وجدت قرار النقل نوعياً هنا تخضع في تصرفها لرقابة القضاء الإداري فتختص محكمة القضاء الإداري بإلغائه أو التعويض عنه إذا استشفت أن المقصود من قرار النقل النوعي عقوبة الموظف بغير الطريق التأديبي³، ذلك لأن إجراء جهة الإدارة يكون مخالفاً للقانون لعدم اتباع الإجراءات التأديبية من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ مشروعية الجزاء التأديبي لأن الإدارة وقعت عقوبة لم يرد بها نص في القانون أو اللائحة.

الفرع الثاني: قيود وضوابط سلطة التأديب بمبدأ مشروعية الجزاء التأديبي :-

في إطار تحديدنا لمبدأ مشروعية العقوبة التأديبية ومدلوله، عرفنا أن العقوبات التأديبية يحكمها مبدأ "لا عقوبة إلا بنص" ولم يحدد المشرع الربط بين المخالفة والعقوبة، فمنحت السلطة التأديبية حرية اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة الوظيفية، ومن ثم نتج عن ذلك التزام سلطة التأديب بالضوابط المقررة للعقوبات التأديبية الناتجة عن مبدأ شرعية العقوبة والمتمثلة في الآتي:

أولاً: التزام سلطة التأديب بالقيود الشكلية والموضوعية للعقوبة

يستنتج مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، التزام سلطة التأديب بالضوابط والقيود الشكلية والموضوعية التي يحددها القانون للعقوبة التأديبية، والالتزام سلطة التأديب بالقيود الشكلية للعقوبة، يعني الالتزام بالمصطلحات الواردة في جدول العقوبات².

فمثلاً من حيث الالتزام الشكلي للعقوبة وردت عقوبة العزل من الخدمة المنصوص عليها في المادة 160 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل التي يمكن توقيعها إذا ما توفرت شروطها فلا يجوز عند تطبيقها أن تقول السلطة التأديبية "تقرر فصله، أو طرده أو بتره من الخدمة أو

¹ - طعن إداري رقم 4 لسنة 14 ق، مجلة المحكمة العليا، أشار إليه د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 62

² - أ. نعيمة فرج عبدالنبي، مرجع سبق ذكره، ص 201

الوظيفة"، فهذا المصطلح لم ينص عليه القانون رغم أن الفصل يتفق مع العزل، مما يعدّ إخلالاً بمبدأ شرعية العقوبة، لأن التقيد بالنواحي الشكلية مظهر من مظاهر مبدأ المشروعية، ومن ثم يجب أن تلتزم سلطة التأديب بالألفاظ الواردة في جدول العقوبات ولا يجوز لها استخدام ألفاظ ولو كانت متشابهة للفظ العقوبة المحددة على سبيل الحصر¹.

أما بالنسبة للقيود الموضوعية، فمن خلال تعريفنا للعقوبة التأديبية عرفنا بأن محل العقوبة التأديبية، التي نحن بصدد معالجتها، هو الموظف وهي تؤثر في مركزه ومزاياه الوظيفية، فإذا طبقت سلطة التأديب عقوبات مادية تؤثر في وضعه المالي كالحجز على مسكنه مثلاً، أو عقوبات قوليه وهي العقوبات التي تؤثر على كرامة الموظف أو شرفه والتي منها توجيه عبارات جارحة لشخص الموظف أو أسرته، فهذه العقوبات رغم أن محلها الموظف ولكنها لم تمس وظيفته وإنما كرامته فهي خرجت عن شرعية العقوبة، وأخلّت بالتزامها فيكون بالتالي قرارها مخالفاً للمشروعية وهو باطل².

ثانياً: الالتزام بالحدود المقررة للعقوبة التأديبية

اتضح لنا من عرضنا السابق بأن العقوبة التأديبية شأنها شأن العقوبة الجنائية لا توقع إلا بنص القانون، وترتيباً على ذلك فإن سلطة التأديب تلتزم بالقيود المقررة للعقوبة من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، لأن تشريعات الوظيفة العامة قد حددت أنواع العقوبات التي يجوز توقيعها³.

ولا يكفي لشرعية العقوبة التأديبية أن ينص عليها المشرع حصراً وإنما يجب ألا تتجاوز سلطة التأديب القيود المقررة للعقوبة من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، طالما أن التشريعات الوظيفية العامة قد حددت أنواع ومقدار ومدة العقوبات التي يجوز توقيعها⁴.

وبصفة عامة لا يجوز لسلطة التأديب توقيع عقوبة غير واردة في القانون لأن مبدأ لا عقوبة إلا بنص أصل من أصول القانون التأديبي لا يجوز مخالفته.

وتأكيداً على ذلك فقد ألغت المحكمة العليا قرار لجنة التأديب الذي أدان أحد الطلبة بعقوبة إلغاء جميع امتحاناته استناداً لعدم شرعية العقوبة حيث أنها ليست من العقوبات المنصوص عليها في لائحة

¹ - أ. حسين بشير المجعوك، مرجع سبق ذكره، ص 146

² - د. عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر، عمان - الأردن، بدون طبعة، سنة 1983، ص 256

³ - أ. نعيمة فرج عبدالنبي، المرجع السابق، ص 204

⁴ - انظر المادة 160 من القانون رقم 12 لسنة 2010 والمادة 20 من القانون رقم 20 لسنة 2013

تأديب الطلبة، وذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1985/3/31، الذي جاء فيه "....لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون"¹

كما يشترط لصحة قرار التأديب أن يصدر من الجهة التي خولها القانون بذلك، فعند اشتراط اعتماده من مجلس الجامعة على سبيل المثال فإن قرار التأديب يعتبر باطلاً في الشكل إذا صدر موقعاً من رئيس الجامعة بلائحة تنظيم التعليم العالي رقم 501 لسنة 2010، وهذا ما أيدته دائرة استئناف مصراته في حكمها الصادر بتاريخ 2021/9/23 بقولها "بعد تلاوة تقرير التلخيص وسماع المرافعة الشفوية ومطالعة الأوراق وأخذ رأي النيابة العامة، وحيث أن الحاضر الطاعن نعى على القرار المطعون فيه بالبطلان لأن اعتماده تم من رئيس الجامعة وليس من مجلس الجامعة، وحيث أن المادة 55 من لائحة التعليم العالي نصّت على أن "القرارات الصادرة عن المجلس لا تعد نافذة إلا بعد اعتمادها من اللجنة الشعبية للجامعة سابقاً التي حل محلها مجلس الجامعة، ورجوعاً إلى القرار الطعين يتبين أن اعتماده تم من رئيس الجامعة لوحده دون مجلس الجامعة لقواعد الشكل والإجراء الجوهريين اللذين أخذتهما اللائحة في الاعتبار، مما يعني بطلانه ويتعين لذلك القضاء في موضوع الطعن على نحو ما هو وارد بالمنطوق وتلزم المحكمة المطعون بالمصاريف عملاً بالمادتين 281، 282 مرافعات.²

ثالثاً: الالتزام بتفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً :-

لما كان من المستقر عليه أنه "لا عقوبة إلا بنص" وترتيباً على ذلك متى كان النص التأديبي يتضمن ما يستوجب التفسير فإنه يجب إعمال التفسير الضيق دون توسع في التفسير، وبالتالي فالسلطة التأديبية إذا صادفتها نصوص مبهمة أو غامضة تحتاج إلى تفسير وتأويل فلا يجوز لها التوسع في تفسيرها إلى حد خلق عقوبات جديدة غير منصوص عليها، كما يحظر اللجوء إلى القياس، بحيث يقاس فعل غير منصوص عليه على فعل جاء بصده نص، مهما تشابهت خصائص كلا الفعلين.³

وقد أخذت المحكمة العليا الليبية بقاعدة التفسير الضيق في مجال العقوبة التأديبية، في حكمها والذي بمقتضاه تم إلغاء القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب بكلية العلوم بجامعة طرابلس الذي أدان أحد الطلبة بعقوبة إلغاء جميع امتحاناته في الدور الأول من الفصل الدراسي الثاني للعام الجامعي

¹ - أشار إليه د. مفتاح خليفة عبدالحميد، مرجع سبق ذكره، ص 272

² - حكم رقم 194 الصادر من محكمة استئناف مصراته بتاريخ 2021/9/23

³ - د. عبدالعزيز بالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 24

1981-80 بتهمة توجيه عبارات نابية إلى أحد أعضاء هيئة التدريس، بقولها "ولما كان من الجلي أن العقوبة التي تم توقيعها على المطعون ضده ليست من العقوبات الواردة على سبيل الحصر في لائحة التأديب المذكورتين فإنه لا مناص من القول بعدم شرعيتها، والقول بأنها عقوبة تعزيرية أخف وأبسط من عقوبة الفصل من الكلية أو الحرمان من الدراسة عامًا دراسيًا كاملاً، أو إلغاء فصل دراسي كامل، و بأن سندًا من العرف الذي استقر عليه العمل في الجامعة ليس من شأنه أن يزيل عنها وصف عدم الشرعية، لأنه مخالف لما هو مقرر من وجوب التزام النص العقابي وعدم التوسع في تفسيره أو القياس عليه، ولأن المقصود بالتعزيز في هذا المجال هو حق السلطة التأديبية في اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات التي حددها الشارع، ولا يعني بأي حال من الأحوال إطلاق يدها في تقرير وتطبيق أي عقوبة لم يحددها المشرع، فالعرف وإن كان مصدرًا للقانون إلا أنه لا يجوز الاستناد إليه في مجال العقوبات لأنه لا يتماشى مع تطبيق مبدأ لا عقوبة إلا بنص، وهو من أصول القانون التأديبي التي لا يجوز مخالفتها، وعلى هذا الأساس فإن الحكم المطعون فيه وقد قضى بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه استنادًا إلى عدم شرعية العقوبة التي تم توقيعها على المطعون ضده لا يكون قد جانب الصواب¹.

ونستخلص من ذلك إلى أنه من غير الجائر لسلطة التأديب إعمال القياس أو التوسع في تفسير النص المتعلق بالعقوبة، لأن في ذلك اتباع لعقوبة لم ينص عليها المشرع، وقد تتخذ كعرف إداري إذا ما تواتر استخدامه.

رابعًا: عدم جواز تطبيق عقوبات مقنعة

ذهب بعض الفقه إلى تعريف الجزاءات التأديبية المقنعة بأنها "إجراء مؤلم تتخذه الإدارة في مواجهة الموظف دون توجيه اتهام معين إليه، متفادية بذلك الالتزام بإتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانونًا، التي قد تستغرق فترة زمنية طويلة قد يفوق معها هدف الإدارة لإلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤدي ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين"².

ومن التصرفات التي قد تحمل معنى الجزاء التأديبي لفت النظر، فقد حدد القانون الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين، ولم يرد من بينها لفت النظر الذي لا يعدو في حقيقته أن يكون إجراءً

¹ - طعن إداري رقم "3-29 ق" - م، م، ع، س 22/ع 3-4، ناصر 1986، ص 26

² - د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، بدون طبعة، سنة 197، ص 121

مصلحياً لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله، دون أن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني، ومن ثم فإن لفت النظر لا يعد عقوبة تأديبية إلا أنه إذا قصد به أن يكون عقوبة من شأنها التأثير في مركزه القانوني باعتباره مقصراً في أداء مهام وظيفته والإهمال في العمل، لا مجرد تذكيره بواجبات وظيفته فإنه يكون جزاءً تأديبياً مقنعاً¹.

الفرع الثالث: مبدأ شخصية الجزاء التأديبي

يقصد بمبدأ شخصية الجزاء التأديبي، بأن تصيب العقوبة شخص الموظف المذنب أو المخطئ، بحيث لا تتعداه إلى غيره من الأشخاص، إذ أن العدالة تتأذى أيما إيذاء من إلحاق العقوبة بغير شخص مرتكب الجريمة، ومن ثم فالشخص الذي تثبت إدانته هو الذي يتعين إنزال العقوبة عليه وتحمله وزر خطأه دون غيره من الأشخاص²، إلا أن المشرع الليبي أورد استثناءً على مبدأ شخصية العقوبة وذلك ما نصت عليه المادة 155 من القانون رقم 12 لسنة 2010 والمعمول به حالياً حيث نصت "...ولا يعفي الموظف من العقوبة ارتكابه الفعل استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الكتاب³.

وعلى ما يبدو أن المشرع الليبي أراد بذلك رفع الحرج الأدبي أو المعنوي الذي قد يقع فيه الموظف المرؤوس من اشتراط تنبيه رئيسه كتابة بعدم مشروعية أمره، وفي ذات السياق تنص المادة 151 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل على أن "يكون كل رئيس مسؤولاً عن أعماله وعن أعمال مرؤوسيه وهم جميعاً مسؤولية تضامنية عن تحقيق معدلات الأداء وعن سلوكهم الوظيفي، كما يكون للمديرين ورؤساء الأقسام ومن في حكمهم سلطات الإقرار والتعديل والحلول والسحب والإلغاء على كافة مرؤوسيه وفقاً للقانون⁴.

ويرى الباحث من خلال ما سبق بأن مسؤولية المتبوع على أعمال تابعه لا تعد خروجاً عن مبدأ شخصية العقوبة، فكلهما قد قصر، ولما كان للمتبوع من سلطة فقد كان بإمكانه أن يتقاضي الخطأ الذي استوجب عليه الجزاء إذا كان بتوجيهه أو علم منه، ولو أنه مارس تلك السلطات كما ينبغي لما وقع

¹ - حسين حمودة المهدي، بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة، مطابع الثورة للطباعة والنشر، بنغازي 1980

² - د. مصطفى غنفي، مرجع سبق ذكره، ص 182

³ - المادة 155 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل

⁴ - انظر المادة 151 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل

الخطأ الذي تولدت عليه المسؤولية التأديبية، ومن ثم فقد أدى فعل المتبوع السلبي إلى وقوع المخالفة التأديبية، الأمر الذي يستوجب أن يوقع عليه الجزاء.

وأخيراً فيما يتعلق بالجزاء التأديبي يجب الإشارة إلى أنه من الضمانات المتعلقة بالجزاء التأديبي، أن الجزاء لا يترتب أثره إلا من تاريخ توقيعه، حيث إن توقيع العقوبة التأديبية في مواجهة الموظف يضعه في حالة قانونية جديدة، لم تكن موجودة من قبل، فلا يجوز قانوناً سريان هذه العقوبة بأثر رجعي إلى تاريخ سابق على توقيعها، بحيث تؤدي إلى تعديل وضع الموظف أو حالته القانونية بأثر رجعي، وبذلك فإنه ليس للسلطة التأديبية المختصة توقيع العقوبات التأديبية بأثر رجعي¹، كما أنه لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف المخطئ الذي ارتكب مخالفة تأديبية أكثر من مرة واحدة على نفس المخالفة².

وهذا ما نص عليه المشرع الليبي في قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010 في المادة 57 إذ جاء في الفقرة الثانية ما يلي: "لا يجوز محاكمة الموظف عن مخالفة واحدة أكثر من مرة واحدة، كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة للمخالفة الواحدة"³.

المطلب الثاني

ضمانة مبدأ الحيادة

الحيادة هي "ضمانة قانونية للأفراد ينبغي توافرها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً بما ذلك سلطة التأديب"⁴.

وتستند الحيادة على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، الأمر الذي يستلزم الفصل بينهما بحيث تتولي وظيفة التحقيق والادعاء هيئة مستقلة عن سلطة الحكم⁵

¹ - د. حمد محمد الشلماني، مرجع سبق ذكره، ص 292

² - د. مصطفى عبدالحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 388

³ - انظر المادة "57" ف 2، من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن تنظيم علاقات العمل الليبي

⁴ د. مفتاح اغنيه محمد، مرجع سبق ذكره، ص 302

⁵ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 62

وهذه الضمانة وإن كانت واجبة التطبيق في كل الأنظمة التأديبية على اختلاف مسمياتها، إلا أن تطبيقها في نطاق التأديب الرئاسي يكاد يكون منعدماً، حيث لا يعرف هذا النظام الفرق بين الاتهام والإدانة، أي أن الإدارة هي التي تتهم وتعاقب، بل بوسع الرئيس الإداري أن يتهم ويحقق ويعاقب¹.

أما في نظام التأديب شبه القضائي "توقيع الجزاء من مجالس التأديب" فإنه يعد أكثر تقدماً من سابقه فيما يتعلق بالحيدة حيث لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجلس التأديب من سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الاتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء في حالة مباشرة من الرئيس الإداري لرئاسة مجلس التأديب حيث يعد من ضمن اختصاصه توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالاته إلى المحاكمة التأديبية، إلا أنه يشترط في رئيس المجلس ألا يكون قد سبق له إبداء رأيه في المخالفة موضوع التحقيق².

وتتحقق الحيادية بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفة من شأنها التشكيك في حيادته هذا من جانب، وهي ما يطلق عليه من جانب آخر أسباب عدم الصلاحية الموجبة للتحني، وأسباب الرد، وسنقف على كل منهما على النحو التالي.

الفرع الأول: الفصل بين عضوية لجنة التحقيق :-

مما لا شك فيه أن من يشترك في التحقيق أو سلطة الاتهام على أي نحو يمتنع عليه الاشتراك في محاكمة المتهم، وذلك تحقيقاً لضمانة حيادية مجلس التأديب، أي بمعنى أن مبدأ الحيدة يقوم على أصل عام يتمثل في أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في آن واحد، وهذا ما نص عليه المشرع الليبي صراحة في الفقرة الأخيرة من المادة 224 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 501 لسنة 2010 بشأن تنظيم التعليم العالي بقولها "ولا يجوز لمن اشترك في لجنة التحقيق أن يكون عضواً بمجلس التأديب"³، وهذا ما انتهت إليه الدائرة الإدارية الأولى لمحكمة استئناف طرابلس في حكمها في الطعن ضد قرار مجلس التأديب رقم 32 الصادر عن مستشفى الزاوية التعليمي الصادر بتاريخ 2008/11/15 بقولها "إن من ضمانات المحاكمة العادلة أن لا يكون من بين من حقق مع الطاعن

¹. عبد الفتاح حسن، مرجع سبق ذكره، ص 245

². عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 185

³ - انظر الفقرة الأخيرة من لائحة التعليم العالي رقم 501 لسنة 2010

واتهمه في واقعة معينة أن يكون في مجلس المحاكمة ولما كانت ضمانات التحقيق والمحاكمة التي حددها قانون الخدمة المدنية من النظام العام لا يجوز مخالفتها وإلا اعتبر القرار باطلاً، و حكمت في موضوع الطعن بإلغاء القرار 19 وتأسيساً على ما تقدم فإن ضمان اعتبار الحيادة والنزاهة يستلزم منح الموظف المحال على التأديب وسيلة لتحقيقها وهو مبدأ الرد والتنحي التي تفرض على أعضاء المجلس التأديبي الاستجابة لهذا الطلب عند وجود سبب من أسبابه¹.

وعلي الرغم من أن المشرع الليبي قد نص على إعمال مبدأ الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الحكم في الفقرة الأخيرة من المادة 224 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 501 لسنة 2010 بشأن تنظيم التعليم العالي، نجد أنه قد أخل بهذا المبدأ في نص المادة 24 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 418 لسنة 2009 بشأن لائحة استخدام العاملين من ذوي المهن الطبية والطبية المساعدة بالمرافق الصحية، حيث نص بالمادة المشار إليها على "... ويكون التحقيق وتحديد العقوبة من مجلس التأديب المختص الذي يشكله مدير المستشفى أو المختص بوزارة الصحة والبيئة بحسب الأحوال"².

ويتّضح مما سبق بأن المشرع قد أسند مهمة التحقيق والمحاكمة إلى مجلس التأديب، ويكون بذلك قد جمع بين سلطتي التحقيق والادعاء وسلطة الحكم، الأمر الذي يشكل إخلالاً كبيراً بهذا المبدأ، مما يتعين على المشرع تصحيح النص بما يتماشى وإعمال المبدأ.

الفرع الثاني: التنحي والرد :

نصت المادة 148 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أحوال التنحي من المحاكمة التأديبية سواءً لرئيس مجلس التأديب أو أحد أعضائه بقولها "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أعضائه، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب رده ويعين الأمين من يحل محله، إذا كانت أسباب الرد صحيحة قانوناً"

¹ - أ. إسماعيل احفيظة إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 196

² - انظر المادة 24 من اللائحة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 418 لسنة 2009 بشأن لائحة استخدام العاملين من ذوي المهن الطبية والطبية المساعدة

وبالرجوع إلى قانون المرافعات الليبي نجد أن المشرع الليبي قد تناول التنحي والرد بشيء من التوضيح والتفصيل في قانون المرافعات، حيث تنص المادة 267 منه: "على القاضي أن يتنحى عن نظر الدعوى ويمتنع عن سماعها في الأحوال الآتية:

- أ- إذا كانت له مصلحة في الدعوى أو في دعوى أخرى ترتكز على مسائل قانونية مماثلة لها تماماً
- ب- إذا كان هو أو زوجته، أو أحد أقاربه إلى الدرجة الرابعة أو من اعتاد مساكنته أو مواكلته طرفاً في الخصومة أو في الدفاع
- ج- إذا كانت له أو لزوجته مع أحد وكلائه خصومة قائمة أو عداوة شديدة أو علاقة مديونية
- د- إذا كان قد أفتى أو ترفع أو أدّى شهادة في الدعوى أو كان قد سبق له نظرها قاضياً في مراحل أخرى من الدعوى أو كان فيها خبيراً أو محكماً أو محققاً
- هـ- إذا كان وصياً لأحد الخصوم، أو قيّماً عليه، أو وكيلاً، أو مخدوماً له، أو كان مديراً لمؤسسة أو شركة، ولو لم يكن معترف بها، أو هيئة أو جمعية أو منشأة لها مصلحة في الدعوى وللقاضي في غير الأحوال المذكورة إذا توفرت أسباب خطيرة أن يطلب من رئيس الدائرة إذنًا بالتنحي، وإذا كان الطالب هو رئيس الدائرة فعليه أن يتوجه بطلبه إلى رئيس المحكمة¹.

المطلب الثالث

ضمانة التسبب في التشريع الليبي

يقصد بتسبب القرارات الإدارية هو إفصاح الإدارة في صلب قرارها عن الدوافع والأسباب التي دعتها إلى إصداره، والسبب هنا يختلف عن السبب في القرار الإداري، فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تستند إليها جهة الإدارة في إصدارها لقرارها، وبالتالي فهو شرط موضوعي وركن من أركان القرار الإداري يؤدي تخلفه إلى عدم مشروعية القرار لعيب في سببه، أما التسبب فهو شرط شكلي لصحة القرار يؤدي إغفاله إلى بطلانه لعيب في شكله².

¹ - المادة 267 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي الصادر 1953 أشار إليه د. مفتاح اغنية محمد، في المسؤولية التأديبية

للموظف العام في القانون الإداري الليبي، بين فعالية الإدارة وضمانات الموظفين، مرجع سبق ذكره، ص 304 - 305

² - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 163

ويشترط القضاء الإداري في التسبب لكي يؤدي الغرض منه أن يكون نسبياً واضحاً وكافياً في فهم أسباب القرار بقدر تستطيع معه المحكمة مراقبة مشروعية القرار الإداري من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني، أما إذا جاءت عبارات الأسباب التي أوردها القرار مرسله مبهمة لا تكفي لحمله ولا تنهض دليلاً على ما قضى به ولا تحقق الغرض الذي قصده الشارع من تسبب القرارات ولا تتمكن معه المحكمة من تطبيق القانون، فإن القرار يبطل لقصور في تسببه¹.

وقد نص القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على وجوب تسبب القرار التأديبي في الفقرة الأخيرة من المادة رقم 156 حيث نصت على: "وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"⁴.

وقد أوضحت كذلك اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه في المادة 147 والتي نصت على أنه "يجب أن يشتمل قرار مجلس التأديب الأسباب التي يبنى عليها"².

والجدير بالذكر أن التسبب عندما لا يكون وجوبياً فإنه يظل جوازياً، فالنص على ضرورة تسبب القرارات التأديبية يقتضي صدور هذه القرارات في شكل مكتوب، وهذا ما لا يلزم في القرارات الإدارية عموماً، حيث لا يشترط قاعدة عامة أن يصدر القرار الإداري في صيغة معينة أو شكل معين³، وقد أكد القضاء الليبي على أهمية وجوب تسبب القرار التأديبي ضماناً للموظف المتهم، فقد جاء حكم المحكمة الليبية العليا الصادر بتاريخ 1984/6/14 أنه ولئن كان بحسب الأصل في القرار التأديبي عدم وجوب تسببه إلا إذا نص على ذلك إلا أنه بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب باعتبارها لجائاً إدارية ذات اختصاص قضائي هي في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الذي صدر بشأنه الجزاء التأديبي مما يتعين معه توافر قدر من الضمانات الجوهرية، ومن بين هذه الضمانات تسبب القرار الصادر بالجزاء بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع واستظهار أدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان المخالفة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له⁴.

¹ - حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس، في الدعوى رقم 68 لسنة 1972، بجلسة 1974/02/3

² - منشور بمدونة التشريعات، ع 7، لسنة 2010، ص 120

³ - د. خليفة سالم الجهيمي، مرجع سبق ذكره، ص 440

⁴ - طعن إداري رقم "92- 44 ق"، جلسة 1998/16/14، غ، م

وفي حكم آخر لها جاء فيه، "لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة أن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار ولو كان له سبب صريح في الواقع"¹، وتكمن أهمية تسبب القرارات التأديبية فيما يلي²:

1- أن التزام السلطة المختصة ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذ قرارها يحملها على العناية والترث والتدبر، ويبعدها عن التحكم والتعجل في إصداره

2- من شأن التسبب أن يجعل من مصدر القرار رقيباً على سلوكه بالتزامه بتجانس الأسباب في قراره وبتناسق الحلول في المواقف المتشابهة

3- يتيح التسبب لصاحب الشأن الإحاطة بأسباب القرار فيتبصر بما نسب إليه وعوقب بسببه، فيرضى عنه ويتوب عما فرط في حق الوظيفة والمصلحة العامة، أو يعلم بأنه ظلم فيسهل عليه مهمة الإثبات أمام القضاء عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه، وذلك بالتدليل على فساد تلك الأسباب

4- يتاح للقضاء عن طريق التسبب التحقق من صحة العقوبة أو عدم صحتها، ببسط رقابته على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار أو الحكم التأديبي والتحقق من أن السلطات التأديبية لم تخل بحق الدفاع لأصحاب الشأن في القضية

5- للتسبب فائدة لا تقل أهمية عن نظام التأديب بصفه عامة، لما يحققه من أعمال لمبدأ الفاعلية، أنه لو طبق بضوابطه ومقتضياته لأدى إلى عدم تعطيل تنفيذ العقوبات التأديبية أو ربما إلغائها نتيجة للطعن فيها ولكن المتهم كان مدفوعاً في إقامة الطعن لعدم معرفته بما بني عليه الجزاء من أسانيد والتي ربما لو علمها لما أقدم على الطعن عليه، ولطُبِّقت العقوبة محققة أهدافها.

وعليه فإن التسبب لكي يحقق الهدف الذي شرع من أجله فلا بد أن يكون كافياً وجدياً وواضحاً بدرجة تمكن من فهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار التأديبي بتوضيح حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبب³، ومن خلال ما تم عرضه تتضح جليا أهداف تسبب القرار التأديبي فيما يلي:

1- أن يتم التأكد من أن السلطات التأديبية قد اطلعت على جميع وقائع القضية

¹ - طعن إداري رقم "23-40 ق" م، م، ع، السنة 13، ع4، ص 41

² - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 234

³ - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 267

2- أن يكون استخراج الوقائع بصورة قانونية وترتبت على ذلك نتائج صحيحة يمكن للقاضي من أن يبسط رقابته على مدى صحة القرار التأديبي

3- أن يكون للموظف الصادر بحقه القرار التأديبي، العلم بمدى خطأه تجاه الوظيفة العامة من الجهة، وأن يعلم بأنه ظلم وعوقب عن جريمة لم يقر بارتكابها مما يفتح أمامه أبواب التظلم إداريًا، أو أن يطعن قضائيًا في هذا القرار

4- أن يكون الموظف المتهم قد توفرت لديه الطمأنينة بأنه قد تمت محاكمته محاكمة عادلة توفرت فيها كل الضمانات التأديبية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها

5- أن تكون الإدارة قد قامت بدراسة قراراتها بالتدقيق فيها قبل أن تصدرها حتى لا يتم الطعن فيها لاحقًا. وكما أن التسبب يزيد من الفاعلية لنظام التأديب، فهو أيضًا يمنع تعطيل الإجراءات التأديبية من جراء الطعون في القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية والقضائية¹.

ومن ذلك يستخلص الباحث أنه يجب أن يكون القرار التأديبي حاملاً بين طياته أسباب اتخاذ، وأن يكون في جوهره مبررات إصداره، فالتسبب لا بد أن يكون واضحاً، وخالياً، وكافياً، وسائغاً، ومتناسقاً، وناقياً لأي جهالة، وأن يكون قد تناول وقائع القضية من شخص المتهم والمخالفات المنسوبة إليه، كما أنه يجب أن يكون كافياً لا أن يفهم ما يجعله بمنأى عن أي شك فيه، وأن يكون سبيلاً للقاضي الإداري في إطار مراقبته لمشروعية القرار التأديبي من ناحية صحة الوجود المادي للوقائع التي نسبت إلى الموظف من جهة وكذلك سلامة التكييف القانوني من جهة أخرى.

¹ - د. نصرالدين مصباح القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 546

المبحث الثالث

الضمانات اللاحقة للجزاء التأديبي

وأمام احتمالات نقص الضمانات الأساسية الواجب مراعاتها في مرحلتي التحقيق والمحكمة للموظف العام أو عدم إعمالها على الوجه المبين في القانون، فقد عنى المشرع الليبي بتدارك إمكان وجود هذا النقص، وذلك بتحويل ذوي الشأن ممن وقع عليه الجزاء حق التظلم أمام الجهة الإدارية، والطعن أمام القضاء الإداري، وسوف نتناول ذلك تباعاً.

المطلب الأول

التظلم الإداري

للهولة الأولى وفقاً للمعيار الشكلي يمكن أن نقول بأن القرارات التأديبية تبقى قرارات إدارية وبالتالي يمكن التظلم عليها أمام جهة الإدارة مُصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، ولكن وقبل الولوج في دراسة موضوع التظلم الإداري يتبادر إلى الذهن التساؤل التالي، هل يجوز للموظف العام المحال إلى المحاكمة التأديبية التظلم من القرار التأديبي الصادر بحقه؟

للإجابة على هذا السؤال نقول أن المادة 147 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 نصت على: "لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس، ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً، من تاريخ صدوره ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة"، والمحكمة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات التأديبية هي دائرة القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، وهو ما نجد نصّه صراحة في المادة الثانية فقرة 4 من قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن دوائر القضاء الإداري حيث قالت: "تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية"¹.

¹ - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 134

وحيث أنه تعتبر المجالس التأديبية من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وأن ما تصدره من قرارات تعتبر أحكاماً نهائية وأنه وفقاً للقاعدة العامة لا يجوز الطعن في القرار إلا إذا صار نهائياً منتجاً لآثاره فإنه وحسب نص المادة 147 من قانون العمل المذكور أعلاه لا يجوز للموظف التظلم من القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية أمام مُصدره، بل الطريق الوحيد للاعتراض عليها هو الطعن عليها قضائياً أمام دوائر القضاء الإداري ويتوجب على الموظف الطعن في قرارات السلطات التأديبية خلال ميعادٍ قدره ستون يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار¹.

وأما عن التظلم الإداري فهو يعد وسيلة قانونية وعملية يخولها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية، بحيث تمكنهم من الالتجاء إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار المتظلم منه أو السلطة الرئاسية لها، بقصد إعادة النظر في القرار المطعون عليه أو تعديله أو تصحيحه قانوناً قبل الالتجاء إلى القضاء².

وقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بقوله "أن يصدر قرار إداري معيب، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسه إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالباً سحبه أو تعديله"³.

كما عرفه أحد فقهاء القانون الليبي الدكتور محمد عبدالله الحراري بأنه "الطلب الذي يتقدم به من أضرّ به القرار الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرته - التظلم الولائي - أو إلى الجهة الرئاسية - التظلم الرئاسي - طالباً منها تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه"⁴.

وحيث أن فحص التظلم قد يستغرق وقتاً طويلاً مما قد يترتب عليه ضياع حق المتظلم في رفع دعوى الإلغاء المقيدة بوقت قصير، فقد رأى المشرع الليبي وجوب انقطاع ميعاد هذه الدعوى بمجرد رفع التظلم الإداري بقطع سريان دعوى الإلغاء في المادة 8 من القانون 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري⁵.

¹ - محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، ص 134

² - يحيى رمضان العريفي، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في التشريع المصري والليبي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2020، ص 387

³ - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون طبعة، سنة 1986، ص 533

⁴ - د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الطبعة الخامسة، منشورات مكتبة الجامعة الزاوية 2010، ص 185

⁵ - د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 305

إلا أنه لم يجعل هذا التظلم وجوبياً، بل جعله جوازياً، فللمتضرر من القرار أن يلجأ إليه، أو أن يرفع دعوى الإلغاء مباشرة أمام دوائر القضاء الإداري¹.

غير أنه خرج على هذه القاعدة، وأوجب صراحة في بعض القوانين التظلم الإداري من قرارات معينه، حيث لا تقبل دعوى الإلغاء من القرارات الإدارية النهائية إلا بعد التظلم منها أمام لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، كما هو الحال في قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980 الذي حظر الطعن في قرارات التسوية الضمانية للمعاشات المستحقة للمضمون إلا بعد عرض النزاع على لجنة المنازعات الضمانية وفصلها في الموضوع.²

والهدف من التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة لتسوية النزاع في مراحله الأولى، فقد ترى الإدارة بعد فحص التظلم المقدم إليها أن المتظلم على حق في تظلمه لعدم مشروعية قرارها، فتسحب والقرار التأديبي الصادر منها³، وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا الليبية بحكمها الصادر في 2/8/ 1970 بقولها "أن المادة 22 من قانون المحكمة العليا حين حدّدت لرفع الدعوى الإدارية ستين يوماً ... لم تقفل طريق التظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية التي يتبعها مصدر القرار ... إذ قد تتبين الجهة الإدارية خطأ القرار فتتصرف المتظلم إما بسحب القرار، أو تصحيحه، ولقد أراد المشرع بهذا المسلك أن يوفر مصاريف التقاضي وما ستنتقذه من وقت الطاعن والإدارة، ويعطي للإدارة فرصة مراجعة قرارات هيئاتها المختلفة وردها إلى ما فرض فيها أن تبتغيه من الصالح العام وموافقة القوانين".⁴

وكما سبق القول بأنه قد يترتب على تقديم التظلم للجهات المختصة، وقتاً طويلاً في الرد عليه مما قد يسبب ضياع حق المتظلم في رفع دعوى الإلغاء المقيدة بوقت قصير، فقد رأى المشرع وجوب انقطاع ميعاد هذه الدعوى بمجرد رفع التظلم الإداري وحدد لصاحب الشأن ميعاداً جديداً حتى لا يُحرم من حقه في التقاضي.⁵

¹- د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 186

²- د. خليفة الجبراني، القضاء الإداري الليبي، مكتبة طرابلس العالمية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2019، ص 209

³- مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 400

⁴- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 680 س 31 ق، بتاريخ 07/12/1985، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، س 29، رقم 71، ص 521

⁵- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 375

وعلى هذا الأساس جاءت المادة الثامنة من قانون 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري وبعد أن حددت في فقرتها الأولى ميعاد دعوى الإلغاء بستين يوماً لتتص في فقرتها الثانية على الآتي: "وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الحالة الأخيرة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المذكورة.¹

ويلاحظ بأن التظلم الإداري القاطع لميعاد دعوى الإلغاء يختلف اختلافاً جذرياً عن التظلم الذي يوجبه القانون أحياناً أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، كلجان الطعون العقارية، ولجان الطعون الضريبية، ولجان الطعون الضمانية، فالتظلم الوجوبي المقرر أمام مثل هذه اللجان هو شرطٌ وضعه المشرع الليبي لموافقة القضاء الإداري بالنظر في الموضوع، وهذا ما أشارت إليه بوضوح المحكمة العليا في أحد أحكامها إذ تقول "وحيث أنه لا يجوز الطعن على قرار لجنة تخصيص العقارات مباشرة أمام القضاء الإداري، وإنما يجب أن تسبقه مرحلة التظلم منه أمام لجنة الطعون المنشئة لهذا الغرض، وأن قرارات هذه اللجنة هي القابلة للطعن عليها أمام القضاء الإداري".²

ولم يحدد المشرع الليبي شكلاً معيناً لتقديم التظلم الإداري، لكنه وضع مجموعة من الشروط والقواعد ينبغي توافرها حتى يؤدي التظلم مهمته وهي:³

- 1- أن يكون هدف المتظلم من القرار الإداري تعديل القرار، أو إلغائه، أو سحبه بحيث لا يقتصر هدف المتظلم على مجرد طلب تأجيل تنفيذ هذا القرار أو معرفة أسبابه
- 2- أن يقدم الطلب إلى الجهة مصدرة القرار - النهائي - أو الجهة الإدارية التي ترأسها وذلك حتى يمكن لهذه الجهة استدراك الخطأ بما يمكن العدول عنه بسحبه خلال الميعاد القانوني، وكما أنه لا جدوى من تقديمه إلى جهة أخرى لا علاقة لها بالقرار المتظلم منه

¹ - انظر القانون 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري

² - طعن إداري رقم "22-47 ق" بجلسة 2003/7/27، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الأول 2003

³ - د. مفتاح اغنية محمد، مرجع سبق ذكره، ص 323 وما بعدها

3- أن يتم تقديم التظلم خلال المدة المحددة قانوناً وهي 60 يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن.

أما إذا قُدم التظلم بعد انتهاء هذه المدة فلا ينتج أثره في وقت سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

والحكمة من ذلك التي توخاها المشرع هي المحافظة على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية التي تنشأ عن القرار الإداري المتظلم منه حتى لا تظل مهددة ومعلقة إلى ما لانهاية .

4- يجب أن يبدأ حساب ميعاد التظلم من تاريخ استلام الجهة المختصة للتظلم أو اتصال عملها به حتي وإن لم يقدم إليها مباشرة وفي هذا تقول المحكمة العليا: "لقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن العبرة في بداية حساب ميعاد التظلم تكون بتاريخ تسلّم جهة الإدارة لذلك التظلم، كما استقر على أن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان مواعيد دعوى الإلغاء ليس فقط متى قدم للجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات والجهات الرئاسية، وإنما أيضاً متى قدم إلى جهة غير مختصة إذا ثبت أن الجهة الإدارية المختصة قد اتصل عملها به حتى يتسنى لها فحصه للبث فيه، إما بالتراجع عن القرار السابق وتكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي، أو بالرفض، ولذوي الشأن في هذه الحالة اللجوء إلى القضاء".¹

ولكنّ التساؤل الذي يطرح نفسه هنا، ماذا لو قدم الموظف الواقع عليه الجزاء عدة تظلمات فأَيّ التظلمات يأخذ به لقطع ميعاد دفع الدعوى؟

وللإجابة نقول أنّ القضاء الليبي قد استقر على أنه لصاحب الشأن أن يأخذ من تاريخ آخر تظلم يجريه موعداً لرفع الدعوى بعد ذلك، لأنه من المسلّم به أنه متى كان موعد رفع الدعوى مفتوحاً، فإنّ لصاحب الشأن أن يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيه، ومن ثم فلا تُستساغ محاسبة الطاعن في شأن المواعيد على أساس تظلمه الأول متى وقع تظلم آخر له في الميعاد، حيث تقول المحكمة العليا أنه "إذا تعددت تظلمات الطاعن في مدى الستين يوماً المذكورة انقطع الميعاد بالتظلم الأخير".²

وخلاصة القول نبقى أمام السؤال الذي يطرح نفسه والذي هو محور دراستنا ألا وهو، هل يجوز للموظف التظلم من قرارات المجالس التأديبية أمام جهة الإدارة؟

¹ - حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 42 - 25، جلسة 26 / 5 / 1982، سنة 19 العدد 2، ص 26

² - حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم "10 سنة 8 ق" جلسة 28 / 4 / 1962، ص 128، وأشار إليه مفتاح اغنية، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 326

المطلب الثاني

الطعن القضائي

يجوز للموظف أن يطعن في قرار الجزاء التأديبي أمام جهة القضاء، وذلك بهدف إلغاء قرار الجزاء والحصول على تعويض مناسب عما أصابه من أضرار من جراء توقيعه، ويعد النظام القضائي من أهم الضمانات الأساسية للموظف العام، حيث يضمن من خلالها عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية¹.

وتمتد رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية لتشمل الأمور التالية:

- 1- مراقبة صحة انعقاد المجلس التأديبي وصحة ومشروعية الإجراءات التمهيدية للمحاكمة التأديبية والتحقق من مدى مراعاة المجلس التأديبي للضمانات المقررة لصالح الموظف
- 2- مراقبة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف والتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع سبباً في إصدار القرار التأديبي قد حدثت بالفعل على أرض الواقع أم أنها وقائع صورية لا وجود مادي لها
- 3- تمتد رقابة القضاء الإداري إلى مراقبة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة إلى الموظف على فرض حدوثها، بمعنى التحقق مما إذا كانت هذه الوقائع ترقى إلى مرتبة المخالفة التأديبية أم لا
- 4- تمتد رقابة القضاء الإداري إلى تعقب مقدار الجزاء التأديبي والتحقق من تناسب أو عدم تناسب العقوبة الموقعة مع الفعل المرتكب.²

وقد أتاح المشرع الليبي للموظف الفرصة بأن يتجه مباشرة إلى دوائر القضاء الإداري رافعاً دعواه، ناعياً على القرار الإداري التأديبي مخالفته لمبدأ المشروعية، مطالباً بإلغائه دون أن يتظلم إلى الإدارة، كما أن قيامه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد، إذ أنه من المقرر أن التجاء الموظف إلى أحد الطريقتين لا يحول دون التجائه للطريق الآخر، فقد نصّت المادة 88 من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري على أن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به، وينقطع

¹ - د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق، ص 133 - 134

² - د. عمر محمد السيوي، مرجع سبق ذكره، ص 124

سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون ميعاد رفع الدعوى في الحالة الأخيرة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المذكورة.¹

وعلى هذا الأساس قالت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في 1970/2/8 "إن تقدم التظلم إلى جهة الإدارة من القرار الإداري، يقطع سريان المدة أو يوقفه، إلا أنه لا يستلزم أن ينتظر المتظلم رد الإدارة صراحة أو مرور شهرين لرفع دعوى الإلغاء، بل إن دعواه تكون مقبولة لو رفعها قبل ذلك، إذا التظلم يواجه أمراً تالياً لاكتساب القرار صفة النهائية التي تجعله قابلاً للطعن أمام المحاكم".²

ولا شك في أن الرقابة القضائية المتمثلة في دعوى الإلغاء والتعويض تمثل ضماناً أساسية تحمي الموظف من تعسف السلطة التنفيذية في استخدام السلطات التأديبية التي قررها القانون³، وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية بقولها، "أن تجريد الحقوق الدستورية المختلفة من الوسيلة الفعالة لحمايتها وهي الالتجاء إلى القضاء طلباً للإنصاف من شأنه أن يجعل النص الدستوري المتعلق بهذه الحريات عبثاً لا طائل تحته، مادام في وسع المشرع أن يجرّد تلك الحقوق الدستورية المنصوص عليها بالذات في الدستور لا يجوز أن تتجاوز سلطة المشرع فيها بتنظيمها إلى إهدارها ومصادرتها، والتعويض المالي مهما بلغ مقداره وارد على خلاف الأصل، والأصل هو تنفيذ الالتزام عيناً، وإذا كان في هذا التعويض شفاءً لأنفس المتضررين، فإن إلحاح العدالة و المصلحة العامة لايزال قائماً وصوتها لايزال مستصرخاً مادامت المخالفة ذاتها قائمه، فكل ما في الدنيا من مال لا يغني عن قضاء الإلغاء الذي هو بمثابة التعويض العيني".⁴ ويتضح مما سبق أنه أمام الطاعن في القرار التأديبي أمام القضاء طريقتين للطعن هما "دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، وتختلف كلا الدعوتين عن بعضهما سواء من حيث الطبيعة أو الإجراءات أو سلطة القاضي"⁵، وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها "دعوى الإلغاء هي

¹ - د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 401 وما بعدها

² - الطعن الإداري رقم "12-15ق"، مجلة المحكمة العليا، السنة 6، العدد الأول، أبريل 1970، ص 55

³ - د. مصطفى عبد الحميد دلاف، مرجع سبق ذكره، ص 403

⁴ - طعن دستوري "1-19" بتاريخ 1972/6/10، أشار إليه د. عمر عمرو، المجموعة المفهومية، بند 106، ص 132، أشار إليه المرجع السابق

د. مصطفى عبد الحميد دلاف، المرجع السابق، ص 403

⁵ - د. مفتاح اغنية محمد، مرجع سبق ذكره، ص 394

الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري تخول للقاضي في فحص مشروعية القرار الإداري، فعندما يتبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه لأكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به، وعلى هذا الأساس يكون قضاء الإلغاء على عكس القضاء الكامل الذي يخول للقاضي سلطات كاملة لحسم النزاع، فالقاضي لا يقتصر على إلغاء قرار غير مشروع، وإنما يرتب على الوضع غير المشروع جميع نتائج القانونية لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى مثل المنازعات المتعلقة بالعقود وقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة¹.

وأخيراً فإنه يجب القول بأن التظلم الإداري والطعن القضائي يعتبران من أهم الضمانات التأديبية للموظف المتهم، فهي التي تشكل الأمان الفعلي ضد تعسف جهة الإدارة ضد الموظف المتهم، وبوجودها فإن الإدارة غالباً ما تلتزم بكل ما سبق من إجراءات إدارية والتي تشكل الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي، وسنتناول فيما يلي مظاهر تمييز التظلم الإداري عن الطعن القضائي.

والجدير بالذكر ومما لا شك فيه أن التظلم الإداري يختلف عن الطعن القضائي، حيث تحدد أوجه الاختلاف بينهما ونوردها باختصار فيما يلي²

1- إن النتيجة التي يقضي إليها كل من التظلم الإداري والطعن القضائي تكون مختلفة، ففي حين تكون نتيجة النظر في التظلم الإداري عن قرار إداري صادر من السلطة الإدارية المختصة، وبالتالي يخضع للنظام القانوني للقرارات، وتكون نتيجة الطعن القضائي، حكماً قضائياً من المحكمة الإدارية يخضع للتظلم القانوني الخاص بالأحكام القضائية

2- يختلف التظلم الإداري عن الشكوى بالرغم من أنه يعدّ أحد صور الشكوى، حيث أن المشرع جعل له تنظيمًا خالصاً على أساس أنه إجراء داخلي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية قبل أن يلجأ إلى الجهات القضائية

¹ - انظر حكم المحكمة العليا طعن إداري "26-24 ق" جلسة 1981/6/24، مجلة المحكمة العليا العدد 2، ص 9

² - أ. هشام محمد أحمد الفرادي، الضمانات اللاحقة لتأديب الموظف العام في القانون الليبي، دراسة مقارنة بين قانون علاقات العمل رقم "12-2010" وقانون الأمن والشرطة رقم "10-1992"، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، غير منشورة، 2015، ص 49

3- إن الشروط التي يتم بها قبول التظلم الإداري تختلف عن شروط قبول الطعون القضائية، فالتظلم الإداري لا يخضع لشروط شكلية، بينما الطعون القضائية تخضع لشروط عديدة من بينها الشروط الشكلية، والتي من أبرزها الكتابة، والأهمية، والموعود

4- يقدم التظلم الإداري إلى السلطات الإدارية بينما يقدم الطعن القضائي إلى المحاكم الإدارية، كما أن جهة الإدارة لا تلتزم بالرد أو الإجابة على التظلم من الناحية القانونية، ويتمثل ذلك في إصدار الأحكام القضائية في الطعون المقدمة إليها.

وعلي هذا الأساس فإن خضوع الإدارة في مباشرتها لأعمالها للرقابة القضائية، لا يمنع في نفس الوقت خضوعها للرقابة الإدارية مما يجنبها لجوء المتظلم إلى القضاء الذي قد يقضى له بإلغاء قرار الجزاء محملاً الإدارة الأعباء المالية الناتجة عن التعويض لعدم مشروعية قرارها¹.

وبهذا نكون قد انتهينا من دراسة الفصل الثاني والذي حاولنا فيه تبيان الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي لنصل إلى خاتمة هذه الدراسة في الصفحات التالية.

¹- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثالث، إجراءات تأديب الموظف العام إداريًا وقضائيًا، دار محمود للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2007، ص 90

الخاتمة

الحمد لله الذي تختتم بحمده الأعمال، والصلاة والسلام أبد الدهر على الحبيب المصطفى سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

بهذا نكون قد وصلنا إلى خاتمة هذه الدراسة والتي استهدفت بحث موضوع الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة في التشريع الليبي، والتشريعات المقارنة "التونسي، والجزائري" حيث تطرّق الباحث إلى دراسة الضمانات التأديبية في مختلف مراحلها، السابقة، والمعاصرة، واللاحقة.

وتوصّل الباحث في هذه الدراسة إلى عدّة نتائج وتوصيات نستعرضها تباعاً:

أولاً: النتائج

- 1: تشابه الإجراءات الشكلية السابقة للجزاء التأديبي في كلّ من التشريع الليبي، والتونسي، والجزائري
- 2: أن الالتزام بشكلية الألفاظ والمصطلحات الواردة بشأن العقوبات التأديبية هو أمر حتمي لا يجوز تجاوزه بأي حال، وإلا فإنه يعدّ إخلالاً بمبدأ شرعية الجزاء التأديبي
- 3: حرصت كل التشريعات على أهمية الضمانات التأديبية للموظف المتهم، سواء التشريع الليبي أو المقارن، واهتمامها بكل تفصيل في مراحل التأديب المختلفة
- 4: اتفقت التشريعات الثلاثة، الليبي، والتونسي، والجزائري، بأن تسبب القرار التأديبي هو من النظام العام لا يجوز إغفاله، لما يحقّقه من إعمال لمبدأ الفاعلية وسرعة البث في الدعوى التأديبية
- 5: اتفقت كل من التشريعات الثلاثة، الليبي، والتونسي، والجزائري، على جوازيه تقديم التظلم قبل الاتجاه إلى القضاء أو عدم الاتجاه إليه والاتجاه إلى القضاء مباشرة دون استخدام هذه الخاصية "التظلم"، كذلك لم تشترط هذه التشريعات شكلاً معيناً لتقديمه فيجوز أن يكون التظلم على شكل شكوى أو محضر رسمي، "برقية"

6: كما اتفق التشريعان الليبي، والتونسي، في ميعاد رفع دعوى الإلغاء وهي ستون يومًا من تاريخ صدور القرار التأديبي، في حالة اتجاه المعني إلى القضاء مباشرة، أو ستون يومًا من تاريخ آخر تظلم تم تقديمه، في حين أن القانون الجزائري أعطى مدة أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار التأديبي بالنسبة للقرار التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجة الأولى، أما القرار التأديبي المتضمن عقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة، فيكون الطعن خلال شهر واحد أمام لجنة الطعن المختصة

7: تختص دوائر القضاء الإداري في ليبيا بالنظر في دعاوى الإلغاء للقرارات الإدارية التأديبية النهائية، في حين تختص المحكمة الإدارية في تونس بالنظر في دعوى تجاوز السلطة من الإدارة، أما في القانون الجزائري فإن الجهة المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات الإدارية بالإلغاء أو التعويض، هي المحاكم الإدارية في حالة ما إذا كان القرار الإداري صادرًا من إحدى الهيئات المحلية "الولاية، البلدية"، أما في حالة ما إذا كان القرار الإداري التأديبي صادرًا عن السلطة المركزية فيكون الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة الجزائري.

التوصيات: يوصي الباحث بالآتي

- 1- التأكيد على نشر الثقافة القانونية وتوعية الموظفين بما كفله لهم المشرع من حقوق ومزايا، وما أقرّ لهم من ضمانات في مواجهة سلطة التأديب
- 2- نظرا للدور المهم الذي تلعبه السلطات التأديبية نوصي عند تشكيلها أن تتضمن عناصر ذات كفاءة وخبرة في مجال التحقيق على علم ودراية كافية بالنصوص القانونية
- 3- غرس روح المسؤولية لدى سلطة التأديب، وذلك على أساس أن مهمتها تتمثل في خدمة مصلحة المرفق العام وليس من أجل المساس والإضرار بحقوق الموظفين، وأن مسألة التأديب الوظيفي الممنوحة لها قانونًا ماهي إلا وسيلة لتسهيل مهمتها والقيام بوظائفها
- 4- ضرورة توعية وتشجيع الموظفين في اللجوء إلى القضاء ومخاصمة سلطة التأديب في قراراتها التأديبية غير المشروعة، وذلك بمحو الفكرة القائلة بأن القاضي الإداري ينحاز دائمًا إلى الإدارة، ويفصل غالبًا لصالحها

5- تغذية مكتبة كلية القانون بجامعة سرت بالمراجع التونسية الجزائرية.

وفي الختام أتوجّه إلى الله العليّ القدير داعياً أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم، وأن يسهم في دعم المسؤولين الإداريين والموظفين العامين، بما يعينهم على أداء مهامهم ويمكّنهم من الالتزام بتحمّل مسؤولياتهم وإعطاء كل ذي حق حقه. وأخيراً فإن أصبت فلله الفضل والمنة ومنه التوفيق، وإن أخطأت فمن نفسي، والله وليّ التوفيق وصلى الله وسلم وبارك على نبينا محمد.

الباحث

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم:

ثانياً: الكتب

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1989
- 2- أحمد حامد البدوي محمد، الضمانات الدستورية للمهتم في مراحل المحاكمة الجنائية، دار النهضة العربية، 2006
- 3- أحمد عبدالرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983
- 4- بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية، في ضوء أحكام الإدارية العليا، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2010 - 1431هـ
- 5- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2018
- 6- ثروت عبدالعال، الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2003
- 7- حسين حمودة المهدي، بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة، مطابع الثورة للطباعة والنشر، بنغازي 1980
- 8- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، 1999
- 9- خليفة الجهيمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي، منشورات جامعة بنغازي 1997
- 10- خليفة سالم الجهيمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الكتب الوطنية، بنغازي ليبيا 2013
- 11- خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، سنة 2019

- 12- خليفة صالح أحواس، القضاء الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، سنة 2025
- 13- رفعت محمد عبدالوهاب، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الهدى للمطبوعات 1995
- 14- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008
- 15- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة - دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007
- 16- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2011
- 17- سليم سلامة حتملة، القضاء الإداري "طعون الموظفين"، دار أوغاريت للنشر والتوزيع، 2005
- 18- سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، القاهرة، دار الثقافة العربية، بدون طبعة 1975
- 19- سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1995
- 20- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1979
- 21- صلاح الدين الشريف وماهر كمون، الموظف في القانون التونسي جزء 3، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، سنة 1999
- 22- عبد السلام عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 2004
- 23- عبد الفتاح حسن، التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1998
- 24- عبد الفتاح عبد الحليم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة، 1979
- 25- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2008
- 26- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، سنة 2008
- 27- عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991

- 28- عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، عمان، دار الفكر للنشر 1983
- 29- عبدالقادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارن بالقانون الوضعي، دار الكتاب العربي بيروت، ب، ت، ج 1
- 30- عدو عبدالقادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013
- 31- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإداري، أعمال الإدارة، الجزء الثاني، دار الهدى، الجزائر، 2010
- 32- علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، الوظيفة العامة، الكتاب الثالث، مكتبة الجامعة الأردنية، 1997.
- 33- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2006
- 34- كامل سعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- 35- كمال رحماوي، تأديب الموظف في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2004
- 36- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الكويت، سنة 1994
- 37- مازن ليو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005
- 38- ماهر أبو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، دون دار النشر، 2004
- 39- محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرارات الإدارية، 2002
- 40- محسن حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960
- 41- محمد إبراهيم الدسوقي علي، الإجراء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، 2007
- 42- محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، ليبيا، الطبعة السابعة، سنة 2019
- 43- محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، ليبيا، الطبعة السابعة، سنة 2019

- 44- محمد المدني أبو ساق، الجزاءات الجنائية لحماية البيئة في الشريعة والنظم المعاصرة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب التي تصدر عن أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ع 31 "أبريل 2001، ص 90" نقلا عن د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الكتب الوطنية، بنغازي - ليبيا
- 45- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة، 1996
- 46- محمد بدران، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1989، ص 5 وما بعدها
- 47- محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة 1960
- 48- محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة
- 49- محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها، الطبعة الخامسة، بدون دار نشر 2003
- 50- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، الإسكندرية، مصر 2004
- 51- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2006
- 52- مصطفى عبدالحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، جامعة عمر المختار ، الطبعة الأولى 2018
- 53- مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون سنة طبع
- 54- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة" مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، بدون طباعة 1976
- 55- مفتاح اغنية محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمان الموظفين، دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي، دار النشر مكتبة طرابلس العلمية، الطبعة الأولى 2008، ص 269
- 56- مفتاح خليفة عبدالحميد، الوجيز في القانون الإداري، وفقاً للتشريعات السارية وأحداث القضاء الإداري، ط1، دار الكتب الوطنية بنغازي 2020
- 57- نصرالدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2002

- 58- نعيمة فرج عبد النبي عبداللطيف، سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، الطبعة الأولى، طرابلس - ليبيا 2011
- 59- نواف كنعان، "القانون الإداري، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة"، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010
- 60- نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة - دار النشر للتوزيع والثقافة، 2007

ثالثاً: الرسائل العلمية

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2014/2013
- 2- د. يحيى بن رمضان العريفي، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في التشريع المصري والليبي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2016
- 3- د. مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2013

ب- رسائل الماجستير

- 1- أ. أسامة عبدالسلام محمد أوبريق، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون الليبي وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010م، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا، مدرسة العلوم الإنسانية، شعبة القانون العام 2022/2021
- 2- أ. تراكي الراشدي، مبدأ حقوق الدفاع في فقه قضاء المحكمة الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تونس، 2002/2001

- 3-أ. حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2012/2011
- 4-أ. حسين بشير المجمعوك، ضمانات المحاكمة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية فرع مصراته، 2018
- 5-أ. سالم القذافي لموم، الرقابة القضائية على ركن السبب في أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة سرت، غير منشورة، سنة 2015/2014
- 6-أ. سنية البجاوي، تحليل المقررات الإدارية، رسالة لنيل الشهادات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، 1994/1993

ثالثاً: الأبحاث والمقالات

- 1- زايد محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الأول، المركز الجامعي، الجزائر، ديسمبر 2013
- 2- عبد الناصر صالح، الموظف العمومي وعلاقته بالدولة، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي بالبيض، المجلد 2، العدد 1، جوان 2015
- 3- فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي، العدد 2، جانفي 2011
- 4- كمال الدغاري، قضاء تجاوز السلطة في مادة تأديب أعوان الوظيفة العمومية، المجلة التونسية العمومية، عدد 3، 4، 1991

رابعاً: التشريعات واللوائح

- 1- قانون تنظيم علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية
- 2- قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013 ولائحته التنفيذية
- 3- قانون التعليم رقم 18 لسنة 2010
- 4- القانون المدني الليبي

- 5- قانون إعادة تنظيم ديوان المحاسبة رقم 19 لسنة 2013، ولائحته التنفيذية
- 6- قرار مجلس الوزراء رقم 22 لسنة 2008، بشأن الهيكل التنظيمي للجامعات ومؤسسات التعليم العالي
- 7- قرار مجلس الوزراء رقم 418 لسنة 2009، بشأن استخدام العاملين من ذوي المهن الطبية والطبية المساعدة بالمرافق الصحية
- 8- قرار مجلس الوزراء رقم 501 لسنة 2010، بشأن تنظيم التعليم العالي
- 9- قرار مجلس الوزراء رقم 210 لسنة 2011، بشأن تنظيم التعليم الأساسي والثانوي والتعليم التقني المتوسط
- 10- القانون عدد 112 لسنة 1983، المؤرخ في 12 ديسمبر 1983، المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، تونس
- 11- أمر رقم 03/06 مؤرخ في 19 جماد الثاني 1427، الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجزائر

خامساً: مجموعة الأحكام القضائية

- 1- مجلة المحكمة العليا الليبية المكتب الفني بالمحكمة العليا
- 2- مجموعة أحكام المحكمة العليا، دوائر القضاء الإداري
- 3- أحكام المحكمة العليا الاتحادية الليبية -القضاء الإداري والدستوري- الجزء الأول والثاني
- 4- الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا، فرج يوسف الصلابي، الكتاب الأول والثاني، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2010/2011

سادساً: المعاجم اللغوية

- قاموس المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق، بيروت، ط25، 1981

فهرس الدراسة

قائمة المحتويات

5.....	مقدمة
الفصل التمهيدي	
النظام التأديبي في التشريع للموظف العام	
10.....	المبحث الأول: ماهية المخالفة الوظيفية والعقوبة التأديبية
10.....	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام
15.....	المطلب الثاني: ماهية المخالفة الوظيفية
19.....	المطلب الثالث: مفهوم وطبيعة العقوبة التأديبية
26.....	المبحث الثاني: النظام التأديبي في التشريع للموظف العام في التشريع الليبي
26	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للموظف العام
32.....	المطلب الثاني: السلطة المختصة بالحاكمة التأديبية
46.....	الفصل الأول: الضمانات التأديبية في القانون المقارن (التونسي، والجزائري)
46.....	المبحث الأول: الضمانات التأديبية في القانون التونسي
47.....	المطلب الأول: الإجراءات والضوابط الشكلية
57.....	المطلب الثاني: ضمانات الحقوق ورقابة القضاء عليها
67.....	المبحث الثاني: الضمانات التأديبية في القانون الجزائري
67.....	المطلب الأول: الإجراءات والضوابط الشكلية
76.....	المطلب الثاني: الضمانات الممنوحة قبل صدور القرار التأديبي ورقابة القضاء عليها

89.....	الفصل الثاني: الضمانات التأديبية في التشريع الليبي
89	المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بسير المحاكمة التأديبية.....
89.....	المطلب الأول: ضمانات التحقيق التأديبي واحترام حق الدفاع.....
95.....	المطلب الثاني: ضمانات المواجهة
99.....	المطلب الثالث: ضمانات ممارسة حق الدفاع
104	المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالجزاء التأديبي.....
104.....	المطلب الأول: مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي
112	المطلب الثاني: ضمانات مبدأ الحيادة
115.....	المطلب الثالث: ضمانات التسبيب في التشريع الليبي.....
119.....	المبحث الثالث: الضمانات اللاحقة للجزاء التأديبي.....
119.....	المطلب الأول: التظلم الإداري.....
124.....	المطلب الثاني: الطعن القضائي
128.....	الخاتمة:.....
131.....	المراجع:
138.....	الفهرس:

