

جامعة التمدي

كلية القانون

الدراسات العليا

قسم القانون العام

مساءلة الموظف العام تأديبياً في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة و ضمانات الموظفين

دراسة مقارنة

مع القانون المصري والمغربي

قدم هذا البحث استكمالاً لمتطلبات درجة الإجازة العالية (الماجستير)
في القانون العام كلية القانون جامعة التمدي

إعداد

مفتاح اغنية محمد اغنية

تحت إشراف الأستاذ الدكتور

عمر عبدالحفيظ شنان

أستاذ القانون العام بالكلية

العام 2004 - 2005 إفرنجي .

جامعة التحدي

كلية القانون

قسم الدراسات العليا

لجنة المناقشة والحكيم على الرسالة

مشرفاً ورئيساً

ممتحناً خارجياً

ممتحناً داخلياً

1- أ. د. عمر عبد الحفيظ شنان

2- أ. د. عبد القادر عبد الله اقدورة

3- د. خليفة صالح أحـواس

جامعة التحدي

كلية القانون

قسم الدراسات العليا

تقرير اللجنة

أطلعت لجنة المناقشة والحكم على الرسالة على التعديلات التي أجراها الطالب وقررت اعتمادها حسب عدد النسخ المحدد في اللائحة.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

- | | | |
|------------------------------------|---------------|-------|
| 1- أ. د عمر عبد الحفيظ شنان | مشرقا ورئيسا | |
| 2- أ. د عبد القادر عبد الله اقدورة | ممتحنا خارجيا | |
| 3- د. خليفة صالح أحـواس | ممتحنا داخليا | |

يعتمد

أمين اللجنة الشعبية لكلية القانون

المقدمة

شهدت الوظيفة العامة في بلادنا تطوراً هاماً من خلال إصدار جملة من التشريعات التي تكفل خدمة الصالح العام وتسيير مرافق الدولة، إلا أن هذا النظام الوظيفي لا يمكن أن يكتب له النجاح ما لم يكن محاطاً بنظام تأديبي، يكفل قيام جميع مرافق الدولة بتقديم خدماتها من خلال زيادة فاعلية الإدارة، بحيث يتضمن الجزاء الكفيل بردع المخالفين، إلا أن هذه الفاعلية يجب ألا تكون على حساب ضمانات الموظفين، بل يجب أن تسيّر معها بشكل متواز. فتغليب فاعليتها يؤدي إلى إهدار الضمانات، كما أن تغليب الضمانات بشكل مطلق يغل يد الإدارة عن ممارسة مهامها، علاوة على خطأ الإدارة في التقيد بالضمانات التأديبية يجلب بطلان إجراءاتها التأديبية المتخذة ضد المخالفين، وهو ما يخسالف مقتضيات الصالح العام ويشكل اضطراباً في أداء الجهاز الإداري للميام المناطة به على الوجه المطلوب، وهذا ما يلاحظ حالياً على الجهاز الإداري في بلادنا، وعليه هذا ما سنحاول دراسته في هذا البحث، مستعينين بالله سبحانه وتعالى ومستفيدين من آراء وأفكار من سبقونا في بلادنا وفي البلدان الأخرى. مضمنين بحثنا إن شاء الله جملة من النتائج والتوصيات التي تهدف لتقدم مجتمعنا ورقيه.

أولاً: موضوع البحث:

يعد الموظف العام أحد أهم ركائز الدولة الحديثة، الأمر الذي جعل هذا الموظف متعباً عليه الالتزام بالواجبات الوظيفية التي حددتها القوانين واللوائح والقرارات النافذة، والتعليمات الإدارية ذات العلاقة بالوظيفة العامة. والموظف العام إضافة إلى تقيدته بالعرف الاجتماعي السائد، نجد أية مخالفة تصدر منه تعرضه لجزاء تأديبي توقعه الجهة المخولة بذلك قانوناً، حتى يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد مع الموازنة في حق الموظف بتوفير الضمانات

والإجراءات التي تمنحه الاستقرار القانوني والنفسي، الذي يحفزّه على أداء العمل المناط به بكل جدية وحرص يكفل الحفاظ على كرامة الوظيفة ومتطلباتها في ظل رقابة قضائية فاعلة.

ثانياً: أهمية الموضوع:

يُشكّل البحث في هذا الموضوع أهمية بالغة، نظراً لأن الجزاء التأديبي أو المساءلة التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام هي (إجراء عقابي) في أسلوبه وطبيعته، الأمر الذي يستوجب توخي الدقة عند إجراء هذه المساءلة وتنظيم قواعدها بما يحقق العدالة، وحيث أن الجزاء التأديبي هو محور النظام التأديبي وحلقة الوصل مع القانون الجنائي برغم ما لهذا النظام من خصوصية. ونظراً لأن الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، وإنما مردّها بوجه عام "الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج عن مقتضياتها".

من هنا رأيت أهمية البحث في هذا الموضوع لما لمستّه عن قسرب بحكم طبيعة عملي بالجهاز الإداري، وما رأيتّه من مخالفات إدارية ومالية جسيمة ينجو مرتكبوها من طائلة العقاب نتيجة لأخطاء سلطة التأديب في إتخاذ الإجراءات التي يتطلبها القانون، ولذلك ومن باب الحرص على الموازنة بين الصالح العام ومقتضياته، وبين الالتزام بالضمانات والحقوق التي كفلتها التشريعات ذات العلاقة بالموظف العام، يتمحور هذا البحث. أي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين. هذا إضافة لما طرأ على النظام القانوني للوظيفة العامة في الجماهيرية العظمى من تطورات أهميا:

- صدور القانون رقم (2) لسنة 1428 ميلادية وهو القانون الذي ظهرت بموجبه اللجان الشعبية للشعبيات كوحدات إدارية مستقلة ليا شخصيتها الاعتبارية ودمتها المالية المستقلة.

- وكذلك صدور القانون رقم (1) لسنة 1369 او.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

- وأيضاً القانون رقم (30) لسنة 1369 و.ر بشأن الرقابة الشعبية وتعديلاته وخاصة التعديل الأخير بالقانون رقم (13) لسنة 1371 (2003)ف

وبما أن المخالفة الإدارية بوجه عام يكتنفها الغموض بحكم عدم تحديد الجرائم التأديبية حصراً ونوعاً، فإني لمست الحاجة إلى البحث في مساءلة الموظف العام تأديبياً سواء من حيث الأسس والمرتكزات التي تقوم عليها، أو من حيث الضمانات التي حددها القانون عند مساءلة الموظف العام تأديبياً.

بالإضافة كذلك إلى تواتر الأحكام القضائية سواء الصادرة من دوائر القضاء الإداري، أو المحكمة العليا، التي تقتضي البحث والدراسة والمقارنة بما يؤدي إلى إيجاد الحلول المناسبة لكافة المشاكل الهادفة إلى تطوير الجهاز الإداري وأداء مهامه وفق ما وضعه المشرع من قوانين ولوائح وقرارات.

لذلك رأيت خوض غمار هذا البحث، مستنداً على أحكام التشريعات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف العام في بلادي، وفي إطار مقارنة مع بعض التشريعات الأخرى وأحكام القضاء، ومستعيناً في ذلك بالله العظيم وبأبحاث أساتذتي وفقهاء القانون الإداري جزاهم الله عنا كل خير..

ثالثاً: منهج البحث ونطاقه:

ما أن جالت أفكاري حول هذا البحث وشدت الرحال إلى مناخه العذبة حتى ارتأيت أن أتبع فيه منهجاً وسطاً يمكنني من قطف ثماره اليانعة، وهي الطريقة التي تلجأ إلى الموازنة بين " الطريقة الوصفية والطريقة التحليلية"، متخذاً من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م مداراً ومرتكزاً للبحث

باعتباره النظام الذي يبين الأسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني للوظائف والموظفين، والمبين للمبادئ العامة التي تحكم علاقتهم الوظيفية وكذلك القواعد التي تبين حقوقهم في ضوء تلك المبادئ... ولا أحسبني غاضباً بصري عن التشريعات الأخرى ذات العلاقة، والتي تواترت وترادفت بخطى متسارعة مما أنقل كاهل القانونيين ببلادي في البحث والتنقيب عن التشريع النافذ بصبرٍ وأناةٍ لا تخلو من بعض التوجع وأنين الشكوى، ولعلي بهذا البحث أكون قد أوقدت شمعة بدلاً من أن ألعن الظلام.

رابعاً: خطة البحث:

لكي يوتي أي غراس أكله لابد من تهيئة التربة الملائمة له، وللوصول للهدف لابد من خارطة طريق. لذا رأيت أن أبدأ بحثي هذا بشرح موجز لخطة البحث التي سوف أسير عليها، حيث قسمت الخطة إلى فصلين تمهيديين وبابين آخرين وتنحصر هذه الخطة – كما نوهت – بين فاعلية الإدارة كمحور أول، وضمانات الموظفين كمحور ثانٍ وذلك وفقاً للآتي:

الفصل التمهيدي: ويشتمل على مبحثين هما:

المبحث الأول: وقد خصصته للحديث عن الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة.

أما المبحث الثاني: فسأتحدث فيه عن دور الوظيفة العامة ومفهومها في النظام القانوني الليبي والمقارن، مركزاً على أخلاقياتها ومتعرضاً بالشرح والتفصيل للنافذ من تشريعاتها.

أما الباب الأول: فقد خصصت الفصل الأول منه للحديث عن النظام التأديبي ومرتكزاته من أدلة تأديبية وقرائن، وكذلك خصائص الإثبات التأديبي ومميزاته.

أما الفصل الثاني: يكون فيه الحديث عن المخالفة التأديبية حيث سأتناول فيه: مفهوم المخالفة التأديبية وصورها وأركانها في التشريع الليبي والمقارن، متحدثاً كذلك عن مسؤوليات الموظف العام غير التأديبية.

أما الفصل الثالث: فقد خصصته للحديث عن سلطات التأديب في القانون الليبي والمقارن، متناولاً فيه مفهوم سلطة التأديب وأنواعها واختصاصها وطبيعة القرارات والأحكام التي تصدر عنها.

أما الباب الثاني: فقد خصصته لتناول جانب هام من البحث وهو الجزاء التأديبي والضمانات التأديبية حيث سأتناول في:

الفصل الأول منه: مفهوم الجزاء التأديبي وصوره في القانون الليبي والمقارن. بينما خصصت الفصل الثاني: لبيان الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي في إطار مقارن.

أما الفصل الثالث: فسأتحدث فيه — إن شاء الله — عن الضمانات التأديبية اللاحقة للجزاء التأديبي، وهي النظم الإداري والتنظم القضائي، مبرزاً فيه دور الرقابة القضائية اللاحقة على مساعلة الموظف العام تأديبياً في القانون الليبي والمقارن.

وسأحاول أن أجعل بحثي محققاً في إطار مقارن، قلبه النظام القانوني الليبي
وجناحيه التشريعين المصري والمغربي، سائلاً الله أن يحط في ير الأمان سالماً.
أما الخاتمة ستكون — إن شاء الله — متضمنة لجملة من التوصيات
والمقترحات التي أرجو أن تسهم في تطوير الجهاز الإداري في بلادي حتى يسير
بفاعلية أكبر ومتوازياً مع الضمانات التي كفلها القانون.
راجياً من الله سبحانه وتعالى أن يمدني بقوة وصبر من لدنه، إنه نعم
المولى ونعم النصير.

الباحث

الفصل التمهيدي

الفصل التمهيدي

مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وأخلاقياتها

تمهيد:

يعد الموظف العام المحور الأساسي للنظام الوظيفي، حيث يشكل مع الوظيفة العامة مرتكزات هذا النظام فلا يتصور قيام هذا النظام بدونهما، ورغم ظاهرية وضوح مفهوم الموظف العام إلا أنه ومن خلال ما تشهده الجماهيرية العظمى من تغيرات اقتصادية تتمثل في تأميم بعض الشركات والوحدات الإنتاجية، نلاحظ صعوبة إيجاد تعريف محدد إلا أننا من خلال هذا الفصل التمهيدي سنحاول التعرض لذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة.

المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العامة وأخلاقياتها

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة

قبل تحديد مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة لابد من تحديد مفهوم المركز القانوني للموظف، حيث يعني هذا المركز الحالة التي يكون فيها الفرد تجاه القانون إذ أن هذا المركز قد يكون لائحي تنظيمي وذلك متى حددت قواعده بصفة عامة وبصورة مجردة أي أنها تنشأ عن القانون بمعناه الواسع. أو قد يكون مركز خاص. أي مركز ذاتي يحدد مضمون قواعده لشخص معين بذاته وغالباً ما يكون في هذه الحالة تعاقدياً، ويترتب على هذه التفرقة عدة آثار أهمها أن المركز اللائحي التنظيمي قابل للتعديل تبعاً لتعديل القواعد القانونية ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. أما المركز الخاص فلا يمكن إجراء التعديل عليه إلا بموافقة شاغل هذا المركز.

ولتحديد مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة سنحاول بحث هذا

الأمر من خلال المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** مفهوم الموظف العام
- **المطلب الثاني:** المركز القانوني للموظف العام أو طبيعة العلاقة القانونية للموظف بالدولة.

المطلب الأول .

مفهوم الموظف العام

غالباً لا يضع المشرع تعريفات، لذلك نجد أن أغلب التشريعات قد خلست من وضع تعريف جامع مانع للموظف العام، الأمر الذي ترك المجال مفتوحاً لاجتهادات الفقه والقضاء لوضع تعريف للموظف العام، وقد تعددت التعابير التي يطلقها المشرع على الموظف العام، ففي إنجلترا يسمى (خادم التاج)، وفي مصر أطلق عليه لفظ عامل، وما عليه أغلب التشريعات هو (اصطلاح موظف)⁽¹⁾.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع:

خلت كما ذكرنا التشريعات من إيراد تعريف محدد شامل لمفهوم الموظف العام إلا أننا سنحاول التعرض نظرة بعض التشريعات المقارنة لمفهوم الموظف العام.

1. الموظف العام في التشريع الليبي:

أطلق المشرع الليبي لفظ موظف وتبناه في عدة تشريعات متعاقبة وهي*:

- قانون الخدمة المدنية رقم 2 لسنة 1951 ف.

- قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956 ف.

- قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964 ف.

(1) قد يلجأ المشرع أحياناً إلى تحديد المقصود من الموظف العام بحيث يصبح له معنى خاصاً حدده المشرع وقصده بالذات في مجال تطبيق القانون الذي يطوئ عليه وبذلك يختلف هذا المعنى من قانون إلى آخر: أدخل نفس النظام القانوني لتساعاً لوضيقتنا لنظر الفقرة 4 من المادة 16 " عقوبات ليبي وكذلك المادة (2) من القانون رقم (2) لسنة 1979 ف بشأن الجرائم الاقتصادية وكذلك المادة (5) من لائحة التسجيل والأشراكات في الضمان الاجتماعي الصادرة سنة (1992) ف.

* سنوت عدة تشريعات وطنية في ليبيا وهي:

أ. قانون رقم 2 لسنة 1951 ف منشور بالحرية الرسمية، العدد الأول، 24 / 10 / 1951 ف.

ب. قانون رقم 36 لسنة 1956 ف، الحرية الرسمية، العدد التاسع، 24 - 6 - 1956 ف.

ج. قانون رقم (19) لسنة 1964 ف، الحرية الرسمية (عدد خاص)، 10 - 11 - 1964 ف.

- قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف(1).

وذلك للدلالة على طائفة العاملين بالجهاز الإداري في الدولة، كما ورد أيضاً في الإعلان الدستوري في المادة الرابعة منه والتي تنص على أن (العمل في الجمهورية العربية الليبية حق وواجب وشرف لكل مواطن قادر، والوظائف العامة تكليف للقائمين بها، ويهدف موظفو الدولة في أداء أعمالهم ووظائفهم خدمة الشعب)، فالموظف هو وسيلة المجتمع لتقديم الخدمات المطلوبة، لجميع أفرادها وعلى قدر المساواة بينهم.

أما بشأن وضع تعريفاً للموظف العام:

فإننا لا نجد في هذه التشريعات تعريفاً محدداً لمفهوم الموظف العام، حيث اقتصر دور هذه التشريعات على تحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها، وبحيث لا تسري أحكام هذه القوانين على فئات معينة من الموظفين الذي تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة (رجال القضاء والشرطة)⁽²⁾.

فقد حدد المشرع الليبي في القانون رقم 2 لسنة 1951 ف الموظف المصنف وغير المصنف، فقد عرف الموظف المصنف، بأنه (أي موظف في خدمة الحكومة يخدم أي درجة من درجات الأولى إلى العاشرة أو درجة خاصة).

كما عرف الموظف غير المصنف بأنه (أي مستخدم من مستخدمي الحكومة لا يشغل أي درجة من الأولى إلى العاشرة أو درجة خاصة)، وهذا بالطبع لا يعد تعريفاً للموظف العام بل مجرد تحديد من المشرع للموظف في شأن تطبيق أحكام هذا القانون.

(1) منشور بمجموعة القوانين والوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف، رابطة الموظفين، إعداد محمد أحمد بيبي، ديسمبر 1977 ف، ص (12 - 82) وكذلك الجريدة الرسمية - العدد 48 لسنة 14 ص 2458 بتاريخ 28 - 8 - 1976 ف.

(2) أنظر القانون رقم 51 لسنة 1976 ف بشأن نظام القضاء، (الجريدة الرسمية عدد 45 السنة 14 ص 2339 وكذلك قانون رقم 10 لسنة 1992 ف بشأن الأمن والشرطة.

أما قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ففقد أورد في البند (ب) من المادة الثانية تعريفاً للموظف والوظيفة في نطاق تطبيقه، حيث ذكر بأن الوظيفة هي (مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام ولها درجة من الدرجات المبينة بالجدول رقم (1) المرفق)، وعرف في البند (ج) من المادة المذكورة الموظف بأنه (كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق).

يتضح مما سبق أن قانون الخدمة المدنية الحالي قد اعتمد على محتوى العمل أو الوظيفة كأساس لتعريف الموظف العام.⁽¹⁾ واشترط توافر عنصرين هما:

أولاً: تقلد الوظيفة العامة أي أن يصدر من الجهة المخولة قانوناً ما يفيد شغل الموظف للوظيفة العامة عن طريق هذه الأداة التي رسمها القانون، وبالتالي لا يعد موظفاً عاماً من يمارس مهام الوظيفة العامة دون أن يصدر من هذه الجهة ما يفيد بتعيينه.

ثانياً: أن يكون للوظيفة المعين عليها الموظف درجة مالية من الدرجات الواردة في الجدول رقم (2) من القانون رقم 15 لسنة 1981 ف، بشأن نظام المرتبات المعدل للجدول رقم (1) في القانون رقم 55 لسنة 1976 ف، حيث قسمت الدرجات فيه إلى:

أ. وظائف تنفيذية من الدرجة الأولى حتى الدرجة السادسة.

ب. وظائف الإدارة الوسطى من الدرجة السابعة حتى الدرجة العاشرة.

ج. وظائف الإدارة العليا من الدرجة الحادية عشر وما فوق.

(1) د. صبيح بشير مسكوني: مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع بنغازي، الطبعة الثانية، 1978، ص 316.

ويقصد بتحديد درجة للوظيفة العامة أن تكون هذه الوظيفة دائمة وليست مؤقتة أو عارضة، فالدرجات المالية لا تنقرر إلا للوظائف الدائمة الواردة بملاك الوحدة الإدارية، وهو ما دعى المشرع إلى إفراد المادة (29) من هذا القانون للتعيين المؤقت في الأعمال العارضة والموسمية، ونص على سريان أحكام قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 ف بشأنها. (1)

وقد حدد قانون الخدمة المدنية الحالي في المادة الأولى منه نطاق سريان أحكامه من حيث الأشخاص على الفئات الآتية:

1. الموظفون العاملون في الوزارات (الأمانات) والمصالح العامة التابعة لها.
2. موظفو الأجهزة العامة القائمة بذاتها وموظفو البلديات (الشعبيات) حالياً والهيئات والمؤسسات العامة وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في القوانين الخاصة بهذه الوحدات الإدارية.

كما استبعد هذا القانون من نطاق سريان أحكامه:

1. العاملين في القوات المسلحة (الجيش) والشرطة والجمارك إلا فيما أحالت إليه القوانين الخاصة بهم.
2. رجال القضاء وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي وغيرهم من الموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين.

وتجدر الإشارة إلى أن استثناء بعض الفئات من الخضوع لأحكام قانون الخدمة المدنية لا يعني أنهم ليسوا موظفين عموميين، نظراً لأن اكتساب الشخص صفة الموظف العام غير مرهونة بسريان قانون معين عليه، وإنما بتوافر الشروط والعناصر اللازمة لذلك.

(1) للمزيد يراجع د. خليفة سالم الجهني، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية دراسة مقارنة، منشورات جامعة قارونس، بنغازي، الطبعة الأولى، 1997، ص 29.

وتنشأ العلاقة الوظيفية كما هو معلوم بطريقتين:

1- صدور قرار تعيين من الجهة المختصة بذلك.

2- إبرام عقد مع الموظف لشغل وظيفة ما.

ويسري قانون الخدمة المدنية على المتعاقدين حتى لو بصورة موسمية إذا تضمن العقد النص على سريان هذا القانون عليهم.

2. مفهوم الموظف العام في التشريع المصري:

لم يتضمن التشريع المصري تعريفاً محدداً للموظف العام، إلا أن القوانين واللوائح المصرية بينت للموظفين الذين يخضعون لأحكام هذه القوانين، حيث تعددت المصطلحات الخاصة بالموظفين العموميين منه (المستخدمون العموميون ومستخدمو الحكومة، ومستخدمو الظهورات، والمستخدمون الخارجون عن الهيئة) وذلك دون تمييز بين هذه المصطلحات أو تحديد معناها حيث وردت في تشريعات متعددة حسب المناسبات التي ظهرت فيها.

وقد رأى بعض مشرّاح القانون المصري أن المشرع لديهم يميل إلى إطلاق لفظ (موظف) للدلالة على كبار موظفي الدولة، ولفظ (مستخدم) على شاغلي المراكز الصغيرة منهم، إلا أن المشرع أحياناً يستخدم هذين المصطلحين كمرادفين دون وجود أي معيار محدد⁽¹⁾.

وباستقراء التشريعات المصرية نجد أن القانون رقم 210 لسنة 1951 ف قد نصت مادته الأولى على (تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخليين في الهيئة سواء كانوا مثبتين أو غير مثبتين)، بحيث (يعتبر موظفاً عاماً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يُعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من أي هيئة أخرى تملك

⁽¹⁾ د. محمد حونت الملقب، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1967 ف، ص 23.

سلطة التعيين قانوناً .) وهذا النص لا يمكن اعتباره تعريفاً للموظف العام ولكن يوضح فقط الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه!

أما القانون رقم 76 لسنة 1957 ف قد حدّد في المادة الخامسة منه على أنه يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون:

(الموظفون - والمستخدمون - والعمال الدائمون، والمؤقتون بالحكومة أو بالهيئات والمؤسسات العامة، ويعتبر في حكم الموظف في هذا الشأن أعضاء مجالس الإدارة المنتدبون، والمديرون في الشركات المساهمة الذين يُعيّنون كممثلين أو مندوبين للحكومة أو الهيئات والمؤسسات العامة).

وقد وحدّ القانون رقم 46 لسنة 1964 ف بين العاملين وأخضعهم لنظام قانوني واحد حيث نص في المادة الثانية منه: (يُعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعمل في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة).

كما نصت المادة الثالثة على أن (الوظائف إما دائمة، أو مؤقتة . والوظيفة الدائمة هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين، أما الوظيفة المؤقتة " فيهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي بزمن محدد، أو تكون لغرض مؤقت وتتضمن الميزانية سنوياً بكل منها).

ويلاحظ على هذا النص أن المشرع المصري قد ألغى التفرقة بين مصطلحات (موظف ومستخدم وعامل) في التشريعات السابقة واستعمل لفظاً واحداً للدلالة على الأفراد الذين يشغلون الوظيفة العامة، وهو ما ذهب إليه البعض إلى القول بأن لفظ عامل في هذا القانون يقصد به: الموظف العام بالمفهوم المحدد لدى الفقه والقضاء⁽¹⁾.

(1) مرجع السابق، ص 24.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 58 لسنة 1971 ف بشأن العاملين المدنيين بالدولة، والذي نص في المادة الرابعة على أنه (يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف بموازنة كل وحدة).

أما التعريف الوارد في القانون الأخير والمعمول به حالياً وهو القانون رقم 47 لسنة 1978 ف قد جاء أكثر إيجازاً حيث تضمنت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من هذا القانون بأنه (يعتبر عاملاً في أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف بموازنة كل وحدة). وقد حددت المادة الأولى من هذا القانون الأشخاص الذين يخضعون لأحكامه بأنهم :

1- العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لا موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

2- العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

"ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين أو القرارات".

وقد استبعد القانون من نطاق تطبيقه طوائف معينة من الموظفين، كرجال القضاء والجامعات، والنيابة الإدارية، ومجلس الدولة، وهم ما أطلق عليهم مصطلح أصحاب (الملاكات الخاصة) حيث اختص المشرع هذه الطوائف وظروف خاصة بهم بهذه التشريعات الخاصة، وهذا لا يعني انتفاء صفة الموظفين العموميين عنهم، حيث يظلون خاضعين للقانون رقم 47 لسنة 1978 ف فيما عدا ما ورد بتشريعاتهم الخاصة باعتبار هذا القانون هو الشريعة العامة للعاملين بالدولة⁽¹⁾.

يتضح لنا من خلال استقراءنا لنصوص التشريعات المصرية المتلاحقة وفي مختلف صياغاتها، إنها لا تتضمن تعريفاً دقيقاً لفكرة الموظف العام بمعناه

(1) تجدر الملاحظة هنا إلى أن العاملين في القطاع العام بمصر لا يخضعون لهذا القانون حيث ينظمهم قانون خاص هو القانون رقم 48 لسنة 1978 ف. كما سنرى تفصيلاً ذلك لاحقاً.

المقصود في القانون الإداري، بل هو مجرد تحديد مجال انطباق القانون العام في مجال الموظفين، حيث لم تشترط هذه التشريعات سوى تعيين الموظف من قبل السلطة المختصة¹ وبالتالي تظل مشكلة إيجاد تعريف محدد للموظف العام في التشريع المصري قائمة⁽¹⁾.

2. مفهوم الموظف العام في التشريع المغربي:

حدد المشرع المغربي في الفصل الثاني من الباب الأول من النظام الأساسي للوظيفة العمومية مفهوم الموظف العام بأنه: (يُعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة)⁽²⁾. فالمشرع هنا لم يُعرف الموظف العام شأنه شأن المشرعين الآخرين، لكنه وضع شروطاً لمن يعد موظفاً عاماً، وهي التي يتفق الفقه والقضاء على إسباغها على الشخص حتى يعد موظفاً عاماً، وهي التي تتمثل في وجود وظيفة قارة أي (دائمة)، وكذلك وجودها في إحدى رتب سلم الإدارة (التعيين) بالملاك الوظيفي أو الكادر العام، إضافة إلى كون هذه الوظيفة تمارس بأحد أسلاك الإدارة التابعة للدولة أو الخاضعة لإشرافها.

فالموظف في التشريع المغربي يعد في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة، بحيث يسري النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية على سائر الموظفين بالإدارات المركزية للدولة، وبالمصالح الخارجية الملحقة بها. وقد استثنى من تطبيق أحكام هذا النظام (رجال القضاء والعسكريين التابعين للقوات المسلحة الملكية وهيئة المتصرفين بوزارة الداخلية).

(1) د. سامي حامد سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، رسالة دكتوراه، مكتبة النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1988، ص 34.

(2) صدر بموجب الظهير الشريف رقم (1. 58. 008) بتاريخ 24/2/1958.ف.
* الظهير الشريف: هو القرار الذي يصدره الملك وفق السلطات المخولة له دستورياً.

كما أن بعض الفئات الأخرى التي تنظم شؤونها قوانين خاصة، كأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، ورجال التعليم والهيئات المكلفة بالتفتيش العام للمالية، وأعدان الشرطة وإدارة السجون ورجال المطافئ، وأعدان المصلحة العامة بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، والمفتشين والمراقبين وحراس البحرية التجارية وضباط الموانئ، وموظفي المنارات وموظفي المياه والغابات، لا تسري عليها أحكام هذا النظام التي لا تتفق والتزامات تلك الهيئات أو المصالح حتى أن أطلق على العاملين بها لفظ موظف⁽¹⁾.

وقد حدد هذا النظام الحقوق التي يتعين الاعتراف بها للموظف وهي التي توفر له الاحترام والتوقير اللازمين، وفي مقابل ذلك فرضت عليه بعض الواجبات، وقد استقر الوضع القانوني في المغرب على تكييف الموظف بالإدارة على أساس العلاقة التنظيمية التي تحدد أوضاعها القوانين واللوائح.

الفرع الثاني : مفهوم الموظف العام في الفقه:

اختلف فقهاء القانون الإداري حول تحديد مفهوم الموظف العام وذلك بحسب وجهة نظر كل منهم حول هذا المفهوم، إضافة إلى ما تشهده أوضاع الموظفين في مختلف الدول من تطور وتبدل مستمر، الأمر الذي ترتب عليه اختلاف النظم القانونية من دولة إلى أخرى، وهو ما جعل من الصعب إيجاد تعريف يتفق عليه الجميع بل أن جانباً من الفقه الإداري نأى بنفسه عن وضع تعريف خاص بالموظف العام، واكتفى بالإشارة إلى العناصر التي استقر عليها القضاء الإداري بشأنه. (2)

⁽¹⁾ انظر الظهير رقم (039 . 63 . 1) بتاريخ 1 . 3 . 1963 ف الحسريدة الرسمية بالمغرب عند (2629) بتاريخ 1963 / 3 / 15 ف.

⁽²⁾ من هذا الجانب در سليمان الظنوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة . فكتاب الثاني ، دور الفكر العربي ، القاهرة 1973 ف وكتاب د. السيد محمد منفي ، القانون الإداري الليبي دور النهضة العربية بالقاهرة 1965 ف وكتاب د. محمد مرغني المياحي العامة للقانون الإداري المغربي ، مكتبة الطالبي ، الرباط طبعمة الثالثة 1982 ف ، وطبعمة الجرف ، القانون الإداري دراسة مقارنة مكتبة القاهرة الحديثة . القاهرة 1973 ف.

إلا أن جانباً آخر من الفقه رأى خوض غمار هذا الخضم وانقسم هذا

الجانب إلي اتجاهين :

الاتجاه الأول/

وهو الاتجاه التقليدي في الفقه، ويذهب هذا الاتجاه إلي التضييق من مفهوم الموظف العام وهو ما يساير المفهوم القضائي السائد في مصر وليبيا، ومن أنصار هذا الاتجاه:

1- د. محمد جودت العلط، حيث يعرف في رسالته المشار إليها الموظف العام بأنه (كل شخص يلحق بأداة قانونية ويُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر) (1).

2- د. ماجد راغب الحلو: حيث عرف الموظف العام / بأنه (كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر) (2). وقد اعتبر هذا التعريف شاغل الوظيفة المؤقتة موظفاً عاماً وهو ما يخالف ما استقر عليه الفقه والقضاء من أن الوظيفة العامة تتسم بالديمومة والاستمرار.

3- د. سليمان الطماوي : ويرى أن (صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطة الإدارية بطريقة مباشرة، وعليه فإن عدم حصول الموظف على مقابل عمله لا يفقده هذه الصفة، وعلى العكس من ذلك فإن اقتضاء الفرد مبالغ مالية من الخزانة العامة مقابل خدمات يؤديها ولو بصفة دائمة، لا يكفي لاعتباره موظفاً عاماً إذا لم تتوفر في شأنه العناصر المطلوبة في ذلك). (3)

(1) د. محمد جودت العلط، المرجع السابق، ص 30.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1982، ص 210.

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1995، ص 291.

4- د. خالد عريم ويعرف الموظف العام بأنه (كل شخص قلدته السلطة المختصة وظيفة دائمة داخلية ضمن الكادر الإداري لغرض سير المرافق العامة بطريقة الاستغلال المباشر) (1).

إن أنصار هذا الاتجاه يركزون على شرط صدور أداة قانونية يلحق بمقتضاها الفرد في خدمة المرفق العام حتى يكتسب الشخص صفة الموظف العام. ويعاب على أنصار هذا الاتجاه اشتراطهم إدارة المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر، لإضفاء صفة الموظف العام على الشخص، وهو قول يصعب التسليم به بحكم أن إدارة المرفق العام بالأسلوب غير المباشر لا تؤدي في جميع الأحوال إلى انتفاء هذه الصفة، خاصة إذا كان المرفق العام يدار بواسطة هيئة أو مؤسسة عامة، وهو (أسلوب غير مباشر) فلا أثر له في تمتع شخص بصفة الموظف العام.

خلاصة هذا الاتجاه أنه يضيق من مفهوم الموظف العام، وهو بذلك يسير في قافلة الاتجاه القضائي السائد حالياً وإن تعددت صياغاته واختلفت عباراته.

الاتجاه الثاني:

يميل أنصار هذا الاتجاه إلى التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام، وذلك بحكم التطورات الهائلة التي شهدها وظائف الدولة في مختلف المجالات، وتزايد حجم تدخلها وخلعها روائها التقليدي الذي توشحت به عندما كانت مجرد دولة حارسة، ومن أنصار هذا الاتجاه في الفقه العربي:

1- د. محمد فؤاد مهنا :

حيث اعتبر الموظف العام هو كل من (يقوم بعمل دائم في خدمة سلطة إدارية، أو كل من يعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام ويتقاضى

(1) د. خالد عريم، قانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات جامعة بنغازي سنة 1971 ف، ص 447.

مرتبته من ميزانية عامة، سواء كانت ميزانية الدولة أو ميزانية أخرى مستقلة أو ملحققة بميزانية الدولة⁽¹⁾.

ويخلص د. مهنا من تعريفه السابق إلى القول بأن الموظفين العموميين في المؤسسات أو الهيئات أو الشركات أو الجمعيات التعاونية يعملون جميعاً في تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وكذلك يجب أن يكونوا في مركز قانوني لا تعاقدية.

2- د. وهيب عياد سلامة :

حيث ذهب في رسالته إلى تعريف الموظف العام بأنه (كل شخص يضطلع بأداء خدمة في منظمة عامة إدارية أو اقتصادية تديرها السلطة المركزية أو المحلية أو المصلحية)⁽²⁾.

3- د. محمد عبدالله الحراري :

في أول بادرة للفقهاء الإداري الليبي انتقد بشدة سيادته موقف القضاء الليبي من الموظف العام، حيث رأى أن تشبث القضاء الإداري الليبي بالمعيار العضوي للمرفق العام، هو أمر لا يتوافق مع طبيعة النظام الليبي الذي ينتهج الاشتراكية ويطبقها، وبالتالي يرى ضرورة الأخذ بالمعيار الموضوعي، ويذهب إلى وضع تعريف موسع للموظف العام حيث عرفه بقوله: إن الموظف العام هو (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم لدى أية جهة تقوم بتسيير نشاط يستهدف إشباع حاجة عامة للمجتمع بصرف النظر عن طبيعة الشخصية الاعتبارية التي تتمتع بها هذه الجهة عامة أو خاصة)⁽³⁾.

(1) د. محمد نوال مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي، دار المعارف مصر، 1967، الجزء الثاني،

ص 760

(2) د. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التقليدي، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1976، مكتبة الأنجلو المصرية، ص 249.

(3) د. محمد عبدالله الحراري، ترجمة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات مجمع الفتح للجامعات، 1990، ص 77 وما بعدها.

إن هذا التعريف يميل إلى التوسع في مدلول الموظف العام ويتوافق مع كثير من آراء الفقه المصري في هذا الشأن - كما ذكرنا - وقد انتقد هذا التعريف على أساس أن الأخذ به يؤدي إلى ظهور طائفة من المرافق الواقعية أو الفعلية بحيث تصفي صفة الموظف العام على مشروعات خاصة أو فردية تتوفر فيها مقومات هذا المعيار.

خاصة وأن هذا التعريف لم يرد به أي تحفظ بشأن الجية التي تقوم بهذا النشاط أن تكون ذات شخصية اعتبارية عامة، بل توسع ليستوعب حتى الجهة ذات الشخصية الاعتبارية الخاصة⁽¹⁾.

نخلص مما سبق من خلال استقراء التعريفات السابقة إلى: إن من شأن الأخذ بالاتجاه الثاني الذي يتوسع في تحديد نطاق مفهوم الموظف العام أن يتم إضفاء صفة الموظف العام على أشخاص لا يعدون كذلك كالعاملين بالشركات العامة وهو ما يسمح بدخول أشخاص غريبة عن الموظف العام.

أما الاتجاه الأول فإنه يسعى إلى التضييق من فكرة ومدلول الموظف العام وهو الاتجاه الغالب فقهاً وقضاءً، وهو يوافق كذلك ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري الفرنسي اللذان أثرا في هذا الاتجاه، وشكلاً نقطة انبعائه.

الفرع الثالث : مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري:

يلعب القضاء دوراً مهماً كمصدر من مصادر القانون، فهو يحتل المرتبة الأولى بحكم أن القانون الإداري هو قانون قضائي إنشائي لا زال حديثاً وذا طبيعة متطورة، فنظريته العامة وموضوعاته الرئيسية كالقرارات والعقود الإدارية لم تكن بعد، حيث لا زال القضاء الإداري يمارس دوراً إنشائياً كبيراً في مجال قواعد

⁽¹⁾ د. خليفة جهمي، مرجع سبق، ص 271.

القانون الإداري، ومن بين النظريات التي تعرض لها القضاء الإداري فكرة الموظف العام" والتي سنتعرض لها من خلال المحاور التالية:

1- الموظف العام في القضاء الإداري الليبي:

في نفس الاتجاه الذي ذهب إليه القضاء الإداري المصري سار القضاء الإداري الليبي متخذاً من أحكام القضاء المصري دليلاً له، حيث عرفت المحكمة العليا في ليبيا الموظف العام بأنه (هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات)⁽¹⁾.

وفي حكم حديث لها بتاريخ 7 / 11 / 1992 ف تقول (وحيث تبين أن الطاعن يعمل بالشركة الوطنية للنقل البحري، وهي من الشركات التي تطبق قوانين العمل على مستخدميها والقانون التجاري على نشاطها ما لم يرد به نص خاص من قوانين ولوائح إنشائها، الأمر الذي يخرج به عن صفة الموظف العام ولا يعتبر موظفاً عاماً في مجال اختصاص القضاء الإداري)⁽²⁾.

من خلال ما تقدم وبتحليل التعريف القضائي للموظف العام نجد أنه يتضمن ثلاثة شروط وهي:

أولاً: أن يكون الموظف قائماً بخدمة دائمة وبصفة مستمرة:

لقد استقرت أحكام القضاء الإداري في بلادنا على أن الشخص حتى يعد موظفاً عاماً يجب أن يكون عاملاً في وظيفة عامة دائمة تتصف بالاستقرار والاستمرار، أي أن تكون داخلية في نظام المرفق ومقررة فيه بحيث يحكمها نظام قانوني معين سواء تضمن هذا النظام درجات وظيفية أم لا.

(1) مجلة المحكمة العليا الليبية، أبريل 1971، العدد 3 ص 23.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الدعوى رقم (7) بتاريخ 7/11/1992 (غير منشور).

كما أن شغل الوظيفة العامة بواسطة عقود لا ينفي عنها دائميتها واستمرارها، وأية ذلك نص المادة 28 من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف والتي تقضي بأنه (يجوز عند الضرورة تعيين لبيبين أو أجانب بعقود تحدد فيها مرتباتهم أو مكافأاتهم وشروط استخدامهم الأخرى طبقاً للائحة تضمن في هذا الشأن وتطبق عليهم أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه بالقدر الذي لا يتعارض مع أحكام اللائحة المذكورة⁽¹⁾).

إلا أن بعض الفقه المقارن يذهب إلى عدم اشتراط أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف من الوظائف الدائمة بل يعترف بصفة الموظف الشخص الذي يشغل وظيفة بصفة مؤقتة⁽²⁾.

ثانياً: أن تكون الخدمة الدائمة بمرفق عام:

ويعني هذا الشرط أنه لا يكفي لإسباغ صفة الموظف العام على الشخص الذي يقوم بعمل دائم دون وجود مرفق عام يساهم في تسييره، ويعني مفهوم المرفق العام بمفهومه العضوي أي المنظمة أو المشروع الذي تديره الدولة أو تشرف عليه بهدف إسباغ حاجة عامة، ويستوي أن يكون هذا المرفق من المرافق الإدارية أو الاقتصادية حيث لم يفرق القضاء العربي بين فئات العاملين بهذه المرافق وذلك عكس ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾.

ثالثاً: أن يقوم بإدارة المرفق العام الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر: لكي يعد الشخص موظفاً عاماً. اشترط الفقه والقضاء أن يكون المرفق العام الذي يعمل به الموظف مُداراً من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

⁽¹⁾ مصطفى عبد الحميد دلاف، النظام القانوني للعاملين بالشركات العامة، دراسة مقارنة، الدار الجماهيرية بمصراته، الطبعة الأولى، 2002، ص 411.

⁽²⁾ انظر من هذا الرأي د. محمد حسين عبدالعال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 219.

⁽³⁾ راجع في ذلك بشرى من التتصيل لندى د. خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 29 وما بعدها.

الأخرى بطريق مباشر، فلو كان عمل الشخص في مرفق خاص لانتفت عنه صفة الموظف العام، ولا عبرةً يكون هذه المرافق مركزية أو غير مركزية وأيا كانت صفة هذه المرافق (تشريعية أو تنفيذية أو قضائية)، ويخرج من ذلك المرافق التي تدار بواسطة التعاقد مع أشخاص القانون الخاص.

وفي هذا الشأن تقول محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970 / 3 / 29 في حديثها عن أهداف وغاية أشخاص القانون العام، حيث إن هدف هؤلاء الأشخاص (هو السعي إلى تحقيق المصلحة العامة على خلاف الحال بالنسبة لأشخاص القانون الخاص التي تهدف إلى تحقيق المصالح الخاصة ..)⁽¹⁾.

* موقف القضاء الإداري الليبي من العاملين بالشركات العامة:

شايع القضاء الإداري الليبي قرينه القضاء المصري في موقفه من العاملين بالشركات والمنشآت العامة(2).

حيث قضت محكمتنا العليا في أحد أحكامها (من أن العاملين بالمصارف التجارية بالشركات في مركز تعاقدى من مراكز القانون الخاص، وعلاقتهم بالمصارف التي يعملون بها تخضع لأحكام قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللوائح والقرارات المنظمة لثبوتهم، ومن ثم لا يعتبرون من الموظفين العموميين فيما يتعلق باختصاص القضاء الإداري....) بل ذهبت هذه المحكمة إلى أنه حتى بعد صدور القانون رقم 15 لسنة 1981 ف بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين الذي ساوى بين جميع العاملين الوطنيين وحدد درجاتهم الوظيفية ومرتباتهم فإن هذا لا يغير من الطبيعة التعاقدية لهؤلاء العاملين(3).

(1) مجموعة أحكام المحكمة العليا في عشر سنوات (64 - 74) الجزء الأول، بند 166 ص 223.

(2) يشمل هذا المفهوم (الشركات والمنشآت التي تم تأسيسها أو إلزحف عليها).

(3) حكم المحكمة لها في لطن الإداري رقم 35 / 34 بتاريخ 19 / 11 / 1987، منشور بمجلة المحامي، نقابة المحامين، العدد 20

كما ذهبت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في حكم لها بتاريخ 15 / 12 / 1979 ف إلى أن (شركة ليبيا للتأمين حتى وإن تحولت إلى منشأة بعد تأميمها لا زالت تمارس نشاطها طبقاً للقانون التجاري، ويبنى على ذلك أن المنازعة التي تنشأ بينها وبين العاملين هي منازعات حقوقية خاصة لا تتبسط عليها ولاية القضاء الإداري...)⁽¹⁾

ورغم أنه لم يرد نص صريح في اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة يقضى بتطبيق أحكام قانون العمل، بل على العكس من ذلك ذهب المشرع إلى توحيد المعاملة المالية لهؤلاء العاملين مع موظفي الجهاز الإداري بعد صدور القانون رقم 15 لسنة 1981 ف بشأن المرتبات، حيث وضع لهؤلاء العاملين نظاماً قانونياً موحداً يماثل النظام القانوني للعاملين بالجهاز الإداري⁽²⁾.

إلا أن المحكمة العليا في ليبيا لا زالت لا تعترف لهؤلاء بصفة الموظف العام، وتعتبر أن العلاقة التي تربط هؤلاء العاملين بتلك الشركات هي علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص.

لقد اختلف فقهاء وشرّاح القانون الليبي حول تكييف طبيعة هذه العلاقة التي تربط هؤلاء العاملين بالشركات العامة، فقد رأى البعض (بأنه لا يعقل أن يختلف المركز القانوني للعاملين مثلاً في اللجنة الشعبية العامة للمواصلات أو المؤسسة العامة للنفط، عن المركز القانوني في الشركات والمنشآت العامة التابعة لهما، وبالتالي يرى أنصار هذا الاتجاه بأن هذه التفرقة مدّائية في الحقيقة من تشبث دوائر القضاء الإداري الليبي بالمفهوم العضوي للمرفق العام وإهمالها كلية للمفهوم

(1) حكم محكمة استئناف بنغازي دعوى رقم (9/3) من جلسة 15 . 12 . 1979 ف، مشار إليه تمهيداً لدى د. محمد عبد الله

الحراري، المرجع السابق، ص 73.

(2) صدرت اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع بتاريخ 19 . 7 . 1980 ف، الجريدة الرسمية 18 . 12 .

1980 ف لسنة 18 العدد 19، كما نشرت لائحة الجزاءات الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (126) لسنة

1983 بتاريخ 20 . 6 . 1983 ف، السنة 21 العدد 19، ص 772

المادي أو الموضوعي، وبالتالي يستلزم منطق القضاء الإداري اعتبار هؤلاء العاملين بالشركات العامة موظفون (عموميون) وفقاً لوجهة نظرهم⁽¹⁾.

بينما رأى بعض شراح القانون الإداري الليبي عكس الاتجاه الأول وهو تأييد ما ذهب إليه القضاء الإداري الليبي و المقارن في اعتبار العلاقة بين العامل والشركة العامة هي علاقة تعاقدية تخضع لقواعد القانون الخاص⁽²⁾.

وهذا الرأي الذي نميل إليه، لديه ما يعززه ويؤيده في ظل اعتراف المشرع الليبي لهذه الشركات بصفة الشركة المساهمة خاصة بعد أن أصدرت اللجنة الشعبية العامة القرار رقم 323 / 1990 ف المعدل للقرار رقم 429 لسنة 1986 ف بشأن اللائحة الإدارية للشركة العامة للكهرباء حيث جرى هذا النص على النحو التالي:

(كما تسري على المنتجين بالشركة أحكام قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 ف والقرارات الصادرة بمقتضاه وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة)⁽³⁾. وهذا تعديل كما قلنا للقرار السابق الذي يقضي بسريان قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه على العاملين بتلك الشركة. وهو اتجاه يعبر بلا شك عن نية المشرع في تكيف علاقة هؤلاء العاملين بأنها علاقة تعاقدية.

2- الموظف العام في القضاء الإداري المصري:

عرفت محكمة القضاء الإداري المصري الموظف العام بأنه (كل من تناط به إحدى وظائف الدولة في نطاق إحدى السلطات الثلاث، سواء كان مستخدماً

(1) د. محمد عبدالله الحرلوي، المرجع السابق، ص 21 ومن هذا الاتجاه أيضاً، د. خليفة الحمصي، المرجع السابق، ص 33

وما بعده.

(2) انظر من هذا الرأي، د. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأليب، رسالة بكتراه، جامعة عين شمس، دكتورا

العربي، ص 143، و مصطفى عبدالحميد دلاف، المرجع السابق، ص 438.

(3) منشور بالجريدة الرسمية العدد 22 الصادر بتاريخ 22 . 7 . 1990 ف، ص 759.

حكومياً أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب، إنما يشترط أصلاً أن تكون وظيفته في نطاق الدولة.....)(1).

وفي حكم آخر لها قالت (لا يُعد الشخص موظفاً عاماً إلا إذا كان معيناً بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر)(2).

أما المحكمة الإدارية العليا بمصر، فقد قضت في حكمها الصادر بتاريخ/ 22 / 11 / 1958 ف في الطعن رقم (4/947) والذي جاء فيه (لكي يُعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة، يجب أن يُعين بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة بعملٍ دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق مباشر)(3).

وبنفس المضمون جاءت الأحكام اللاحقة لهذه المحكمة، وأن كان بعضها قد أسهب في تحديد مدلول الموظف العام من حيث العناصر التي يقوم عليها وخاصة فيما يتعلق بديمومة الوظيفة العامة.

عناصر لا أثر لها في اكتساب الفرد صفة الموظف العام :

لقد استبعد القضاء الإداري مجموعة من العناصر التي رأى بأنه لا يكون لها أثر في اكتساب الفرد صفة الموظف العام وهي:

1 - النظام القانوني للموظف:

لا أثر للنظام القانوني للموظف سواء كان عاماً (كقانون الخدمة العامة)، أو خاصاً كقانون (نظام القضاء) في اكتساب الموظف للصفة، حيث قضت

(1) مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصري في عشر سنوات (1955 - 1965) (مجموعة

لوشادي - دار التوثيق للطباعة للنشر، ص 2123.

(2) مجموعة أحكام القضاء الإداري المصري لسنة الثانية، 4، 1، 1959 ف.

(3) نظر حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، بتاريخ 1962/5/5 ف، دعوى (2642) في السنة السابعة ص 793، وكذلك حكمها الصادر بتاريخ 1969/5/19 ف حزن (9 983) في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في حصة عشر عاماً (1965 - 1980) ف، ح 31، ص 2292.

محكمتنا العليا بتاريخ 19 / 3 / 1966 ف بأنه (ليس المقصود من الموظف العمومي في تطبيق أحكام قانون العقوبات، أن يكون ممن يخضع في علاقته بالإدارة العامة إلى قانون الخدمة المدنية، إذ العبرة في اعتبار الشخص موظفاً عمومياً في مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات هو كونه يعمل في خدمة الحكومة أو الهيئات العامة ولا عبرة بعد ذلك بالقانون الذي ينظم علاقته بالحكومة)⁽¹⁾.

2- عدم تقاضي مقابل العمل:

إن عدم تقاضي الموظف لمقابل العمل الذي يؤديه لا ينفي عنه صفة الموظف العام متى توافرت الشروط التي ذكرناها سلفاً، كما أن اقتضاء الفرد مبالغ مالية من الخزينة العامة مقابل الخدمات التي يؤديها ولو كان بصفة دائمة لا يكفي لاعتباره موظفاً عاماً إذا لم تتوافر بقية الشروط الأخرى⁽²⁾.

3- نوع العمل:

لا يؤثر نوع العمل الذي يقوم به الموظف في إسباغ هذه الصفة عليه.

4- أهمية الوظيفة:

أياً كانت درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف من حيث تصنيفها في الملاك الوظيفي المعتمد لدى جهة الإدارة وأهميتها فلا أثر لها في إضفاء الصفة عليه.

5- عدم التثبيت:

إذا لم تقم جهة الإدارة بتثبيت الموظف التابع لها في الوظيفة التي عين فيها فإن ذلك لا ينفي عنه صفة الموظف العام.

(1) حكم المحكمة العليا مجلة المحكمة العليا (طعن جنائي) بتاريخ، 19 . 3 . 1966 ف، السنة الثالثة، العدد الأول، ص 29
(2) انظر بشي من التعمير الدكتور / سليمان الطموني، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، لكتاب الأول، ط 1996 ف، ص 187 وما بعدها.

المطلب الثاني

المركز القانوني للموظف العام أو "طبيعة العلاقة القانونية للموظف بالدولة"

الفرع الأول:

الخلاص الفقهي حول طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة:

ثار خلاف فقهي حول طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة يمكن إيجازه في

الآتي :

الرأي الأول:

يرى مؤيدوه أن طبيعة علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية فالموظف العام في مركز قانوني تعاقدي مع الدولة، وذلك بحكم أن الموظف يقبل العمل مع الإدارة بناء على إرادة صادرة من جانبه يقابلها موافقة الإدارة عليها وبالتالي يعد توافق الإرادتين عقداً، إلا أنه اختلف في طبيعة هذا العقد.

فقد رأى بعض أنصار هذا الاتجاه تكيف العلاقة بين الموظف العام والدولة على أنها من روابط القانون الخاص وبالتالي يعد الموظف في مركز قانوني تعاقدي خاص، فإذا كان العمل بالمناط بالموظف عملاً قانونياً اعتبر هذا العقد عقد وكالة.

وإذا كان العمل بالمناط بالموظف عملاً مادياً اعتبر هذا العقد عقد إجارة أشخاص⁽¹⁾.

لم يكتب لهذا الرأي النجاح حيث وجبت له الانتقادات التالية:

1- إن طبيعة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، يتيح لجهة الإدارة إجراء تعديل للقواعد بالوظائف العامة بإرادتها المنفردة، وهذا الأمر لا يستقيم في ظل مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)

⁽¹⁾ د. سليمان غمراوي، قضاء التقدير، المرحوم سابق ذكره، ص 100 وما بعدها.

المعمول به في المجال المدني الذي يقتضي عدم إجراء أي تعديل للعقد إلا بموافقة طرفيه.

2- إن إجراءات تعيين الموظف تتم بإرادة صادرة من جهة الإدارة وفقاً للأسس وضوابط مقررّة سلفاً، فلا وجود لإيجاب أو قبول أو مفاوضات كما في عقود القانون المدني.

3- إن آثار الوظيفة العامة تمتد لتشمل غير أطراف العلاقة (الموظف - الإدارة) حيث يتعرض الموظف العام للمسئولية المدنية متى ارتكب خطأ شخصياً من جانبه بينما أحكام العقود في القانون المدني تقتضي نسبية آثار العقد⁽¹⁾.

كما ذهب - أيضاً - أنصار هذا الاتجاه إلى تكييف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة بأنه (عقد الوظيفة العامة)، وهو موقف تبناه مجلس الدولة الفرنسي حتى وقت قريب وقد انتقد هذا التكييف بحكم أن عقود القانون العام أو العقود الإدارية هي عقود ملزمة للطرفين، فلا تستطيع جهة الإدارة التحلل من التزامها كيفما اتفق وكيفما أرادت، وتحلل الإدارة من تلك الالتزامات مشروط بعدة قيود، أهمها تغير الظروف التي تم في ظلها التعاقد وبالتالي فإن تكييف طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة بأنها تعاقدية لا يتماشى مع الواقع ويخالف أسس وضوابط الوظيفة العامة⁽²⁾.

الرأي الثاني:

مؤدى هذا الرأي أن الوظائف العامة تنشأ بموجب قوانين ولوائح تحدد حقوق وواجبات هذه الوظائف بغض النظر عن شخص شاغلها، فالموظف العام في مركز قانوني عام، فقرار تعيينه لا ينشئ له مركزاً خاصاً باعتبار أن هذا المركز سابق على قرار التعيين فهو محدد سلفاً وفق الأسس والضوابط المعمول

(1) د. طيبة الحرف، المرجع السابق، ص 563.

(2) د. عمر السوي محاضرات (غير منشورة) مقدمة على طلبه الدراسات العليا، لقسم العام، بكلية القانون، جامعة قاروينس، 1986م.

بها في نطاق الوظائف العامة، فالقانون يحدد الإطار العام لوصف الوظيفة وتصنيفها ومزاياها. وبالتالي فإن تكييف علاقة الموظف بالدولة بأنها لائحية تنظيمية يترتب عليه نتائج هامة منها:

1- يجوز للإدارة العامة تعديل المركز القانوني للموظف في أي وقت وبدون توقف على موافقته، وفي هذا تقول محكمتنا العليا:

(إن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيم تحكمها القوانين واللوائح ومركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وتحققاً لحسن سير تلك المرافق...)⁽¹⁾.

2- إن أحكام المركز القانوني للموظف العام ملزمة للإدارة والموظف على حد سواء، فلا يجوز الاتفاق أو التصالح بشأن الحقوق المقررة في نظام الوظيفة العامة.

3- يجوز للموظف العام الالتجاء للقضاء الإداري للطعن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية التي تؤثر في مركزه القانوني عن طريق دعوى الإلغاء مثلاً.

4- إن تعيين الموظف يتم بمجرد صدور قرار التعيين لا يقبل الموظف له غير أن ذلك لا يعني إجبار الموظف على قبول الوظيفة العامة، خاصة وأنه بالمقابل فإن صلة الموظف بالدولة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة ولكن تكون بقبولها⁽²⁾.

نخلص مما سبق إلى أن المركز القانوني للموظف العام هو مركز عام وبالتالي فالعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة.

⁽¹⁾ مجلة المحكمة العليا، يوليو 1970، العدد 4 لسنة 6، ص 31.
⁽²⁾ راجع السعدي (108 - 109) من القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن خدمة الشغل فيه.

وحيث إن الوظيفة العامة هي في الأصل علاقة عمل بين إنسان فرد وشخص عام، فلا يتصور بالتالي قيام علاقة وظيفية بين شخص اعتباري والدولة كما لا يعني استيفاء شروط تقلد الوظيفة العامة اعتبار الشخص موظفاً عاماً بل لا بد أن يصدر قرار تعيينه من الجهة المخولة بذلك قانوناً⁽¹⁾.

* الموظفون بعقود:

الأصل أن القانون يحدد المراكز القانونية للموظفين العموميين ومع ذلك أجاز المشرع شغل بعض الوظائف عن طريق التعاقد وهو ما أطلق عليه مصطلح (الموظفون بعقود) وهو ما نصت عليه المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف.

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها (إن علاقة الموظف المتعاقد ليست علاقة تعاقدية صرفة وإنما هي في حقيقتها علاقة مركبة، فهي من جانب علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القوانين واللوائح، وفي الجانب الآخر تعاقدية تخضع لنصوص عقد الاستخدام بين الطرفين، وتحدد المعاملة المالية بين الطرفين بعقد طبقاً للقوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن على وجه لا تملك جهة الإدارة إزاءه حرية التقدير، بل إنها ملزمة بأعمال القواعد المنصوص عليها في المادتين (7 ، 8) صادرة من جهة صاحبة الاختصاص تنفيذاً لهذه اللائحة باعتبارها قواعد تنظيمية أمره لا يشملها نص المادة (18) من لائحة استخدام الموظفين بعقود، الذي يقتصر في مثل هذه الحالة على الشروط الأخرى التي يتضمنها عقد الاستخدام والتي تخرج عن نطاق القواعد الأمرة⁽²⁾).

(1) انظر نص المادة (18) من القانون رقم 55 لسنة 1976 ف بشأن الخدمة المدنية الحالي. انظر إليه سلفاً.
(2) حكم المحكمة العليا منشور بمجلة المحكمة العليا ضمن جلد 32 / 23 ق بتاريخ 23 / 11 / 1978 ف لسنة 15
عدد 3 ص 44.

وقد استقر قضاء المحكمة العليا على أن المستخدم (ليبياً) كان (أو أجنبياً) يعتبر في نظر القانون موظفاً تربطه بجهة الإدارة التي تستخدمه علاقة يغلب عليها الطابع التنظيمي اللاتحي، ولا يتدخل العقد فيها إلا بقدر يسير يكاد يقتصر على تحديد مدة الاستخدام، وتنظيم الأمور المالية وغيرها من الشروط الأخرى) فعلاقة الموظف بالدولة هي علاقة (قانونية مركبة) تخضع في جانب منها علاقة تنظيمية، وفي الجانب الآخر علاقة تعاقدية تخضع لنصوص عقد الاستخدام⁽¹⁾.

فكرة الموظف الفعلي⁽²⁾:

ضماناً لحسن سير المرافق العامة وانتظامها وحماية للغير، حسنى النية المتعاملين مع جهة الإدارة، استقر الفقه والقضاء الإداري خاصة في بعض الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد على التسليم باعتبار الأفراد الذين مارسوا أعمال الموظفين القانونيين موظفين عموميين، وبالتالي تعد التصرفات الصادرة عنهم سليمة ولازمة لدوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، خاصة إذا كانت الظروف المحيطة بالموظف تدفعه إلى الاعتقاد بصحة إسناد الوظيفة له، وهنا يتم الاعتراف بصحة تصرفات الموظف من تاريخ شغله للوظيفة وحتى تقرير بطلان قرار تعيينه أو انتخابه أو تصعيده، وتعتبر هذه التصرفات كأنها صادرة عن موظف حقيقي، ف ضمان حسن سير المرفق العام وحماية النظام في ظل الظروف الاستثنائية، تنهض سبباً لصحة التصرفات الصادرة عن الموظفين الفعليين وذلك متى كان الغرض هو تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾.

(1) فتوى إدارة الفتوى والتشريع، بتاريخ، 24 . 5 . 1973 ف.مف (ع 274:8) مجموعة المبادئ القانونية، ص 109 وما

بعدها.

(2) تعد فكرة الموظف الفعلي من إرساء القضاء الفرنسي ونقلها الفقه والقضاء العربي وتبناها، راجع د. زندي يكن، القانون الإداري، المكتبة المصرية، صيدا - بيروت، بدون سنة طبع، ص 316 وما بعدها.

(3) د. سليمان الطماوي، قضاء الثالث، المرجع السابق ذكره، ص 64.

الفرع الثاني:

حقوق الموظف العام:

من الناحية العملية والمنطقية فإن الموظف العام ونظيره ما يقوم به من واجبات، لابد أن يكفل له المشرع حقوقاً مقابل الخدمة التي يؤديها والجهود التي يبذلها، بحيث يكون ثمة توازن بينهما ومن هذه الحقوق:

1- المرتب:

تنص المادة الأولى من القانون رقم 15 لسنة 1981 ف بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين بالجمهورية على: إنه (يستهدف نظام المرتبات للعاملين الوطنيين إقرار مبدأ المرتبات المتساوية للأعمال والمسئوليات المتكافئة، وذلك في إطار إشباع الحاجات الأساسية لمن يخضعون للنظام المذكور، واستحقاق الزيادة السنوية طبقاً لمستوى الأداء والإنتاج، ويكون استحقاق المرتب بما يتناسب وتحقيق ما يوضع من معدلات للأداء، وذلك كله وفقاً للأسس والضوابط العامة التي تحددها اللوائح الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون).

فالمرتب يعد عنصراً هاماً من عناصر الدخل، ويعتبر من أهم الحقوق للموظف الذي يصرف وقته وجهده من أجل القيام بمتطلبات الوظيفة، وذلك نظير المقابل المالي الذي يواجهه تكاليف المعيشة التي يجب أن يكون هذا المرتب قادراً على سد متطلباتها.

2- العلاوات وتشمل:

ب. العلاوة الدورية: وهي العلاوة السنوية التي تمنح للموظف سنوياً طبقاً لجدول الوظائف، وتبدأ من أول الشهر التالي لانقضاء سنة من تاريخ تعيينه أو ترقينه أو منحه العلاوة السنوية للموظف .

ت. العلاوة التشجيعية: وتمنح تشجيعاً للموظف وحثه على بذل مزيد من الجهد، وبشروط منها: أن تكون درجة كفاءة الموظف بتقدير ممتاز خلال السنتين الأخيرتين إن كان من غير موظفي الإدارة العليا، وأن يكون قد بذل جهداً غير عادي في سبيل تحقيق أهداف الوحدة الإدارية، على ألا يمنح هذه العلاوة أكثر من مرة خلال السنتين، وألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة عن 5% من عدد موظفي كل وحدة إدارية.

ج. العلاوة النوعية: وهي التي تمنح للموظف إضافة لمرتبه وبصورة مستقلة عن العلاوة الدورية (كعلاوة العائلة - السكن).

3- مقابل العمل الإضافي:

ويقصد به المقابل المالي الذي تحدده جهة الإدارة للموظف الذي يكلف بعمل إضافي من أجل إنجاز بعض الأعمال التي تتطلبها مصلحة العمل. ولا يسري العمل الإضافي على موظفي الدرجات العليا الذين يمكن تعويضهم عن الأعمال الإضافية بالمكافآت التشجيعية وفقاً لما تقضي به اللوائح والقرارات المنظمة لهذا الشأن .

4- الترقية:

وهي رفع درجة الموظف إلى الدرجة التي تعلوها في سلم الدرجات الوظيفية في ملاك الوحدة الإدارية، أي في المجموعة التي تتدرج فيها وظيفته وذلك وفق الشروط المحددة قانوناً⁽¹⁾.

كما أجاز المشرع الليبي ترقية الموظف ترقية تشجيعية دون قضاء الحد الأدنى للترقية متى توافرت فيه الشروط التالية وهي:

(1) انظر نص المادة 38 من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف. المشار إليه.

أ- أن يكون قد حصل على تقارير بدرجة ممتازة خلال الخمس سنوات السابقة على الترقية.

ب- أن يكون قد أمضى في الدرجة نصف المدة المقررة كحد أدنى للترقية.

ج- ألا يرقى ترقية تشجيعية أكثر من مرتين خلال مدة خدمته الوظيفية.

د- ألا يزيد عدد المرشحين ترقية تشجيعية عن 5% من مجموع الترقيات خلال السنة المالية بالوحدة الإدارية.

5- الإجازات:

تعد الإجازة من الحقوق المعنوية للموظف، وحيث إن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها، فإن الموظف ملتزم بأداء مهام عمله ولا يجوز له الانقطاع إلا بمقتضى إجازة وهي:

أ. الإجازة السنوية: وتعني انقطاع الموظف فترة زمنية كل سنة لاستعادة قواه الذهنية والجسدية وتكريسها للخدمة، وهي مدة (30) يوماً في السنة تمتد إلى (45) يوماً للموظفين الذين بلغوا سن الخمسين أو تجاوزت مدة خدمتهم عشرين سنة ميلادية .

ب. الإجازة الطارئة: وهي التي تكون لأسباب قاهرة ليس في وسع الموظف توقعها، وتضطره للغياب وتكون لمدة ثلاثة أيام في المرة الواحدة كحد أعلى، ولا تتجاوز في السنة (12) يوماً.

ج. الإجازة المرضية: يكون للموظف الحق في إجازة مرضية بمرتب كامل طيلة مدة علاجه بما لا يجاوز مدة ثلاثة أشهر، فإن زاد وجب عرضه على اللجنة الطبية المختصة لتحديد مدى قابلية حالته للشفاء.

د. الإجازة الخاصة: وقد تكون بمرتب (كإجازة الحج (45) يوماً والزواج (7) أيام والوضع (12) أسبوعاً، وقد تكون بلا مرتب للزوج أو الزوجة إذا رخص

لأحدهما في السفر أو للأسباب الأخرى التي يبيدها الموظف وتقدرها جهة الإدارة..

6- التمتع بمزايا الضمان الاجتماعي:

ويقصد به المبالغ التي يستحقها الموظف بمقتضى القوانين واللوائح عند انتهاء خدمته وإحالاته إلى التقاعد وقد نظمها قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980ف وهي:

- أ- معاش الشيخوخة وهو ما يستحقه عند انتهاء خدمته لبلوغ السن.
- ب- العجز الكلي بسبب إصابة أو مرض المهنة. ويستحق الموظف معاشاً كاملاً بسبب إصابة العمل التي تعجزه عن العمل.
- ج- معاش العجز الكلي لغير إصابة العمل ويستحق الموظف هذا المعاش بسبب العجز الكلي المستديم بنسبة 60% ناشئ عن عدم اللياقة الصحية أو مرض أو حادث ولا يرجع لإصابة عمل.
- د- معاش الوراثة المستحقين عن الموظف ويحسب عند انتهاء خدمة الموظف بسبب الوفاة وذلك بافتراض عجزه كلياً ويصرف نصيب من المعاش للمستحقين عنه من أفراد أسرته وإذا توفي وهو يتقاضى المعاش المقرر في المواد (14 ، 17 ، 18) من القانون رقم 13 لسنة 1980ف فيصرف لأفراد أسرته المستحقين عنه نصيب من المعاش.

7- الحق في التمتع بالخدمات العامة:

صدر أخيراً القانون رقم 19 لسنة 1428 ميلادية - 1998ف بشأن تقديم الوحدات الإدارية للخدمات لمنتسبيها، وذلك لتقديم خدمة مميزة للموظف العام بحيث يخصص كل وقته لأداء العمل المناط به، وتشمل هذه الخدمات (الصحية -

الرياضية والترفيهية - الاجتماعية)، وكذلك استخراج المستندات الإدارية كجوازات السفر - بطاقات الهوية - الحجز في وسائل المركوب - الاتصال)، وتسديد قيمة الرسوم، ومقابل الخدمات التي تطلبها الجهات العامة من الموظف، وجوهر هذا القانون هو شعور الموظف بالانتماء إلى المؤسسة وبذل كل جهده من أجل أدائها لمهام عملها في إطار التعاون مع الزملاء (رؤساء ومرؤوسين).

المبحث الثاني

مفهوم الوظيفة العامة وأخلاقياتها

تمهيد:

ينطوي مفهوم الوظيفة العامة على مجموعة الواجبات والسلطات التي تُسند للشخص ليتولى القيام بهذه الواجبات، وتحمل المسؤوليات في أدائها على الوجه المطلوب، فلكي يقوم الموظف بواجباته الوظيفية لابد أن تُمنح له السلطات اللازمة التي تمكنه من الإيفاء بالتزامات الوظيفة، ونظير قيامه بهذه الواجبات يتقاضى الموظف مقابلاً مالياً يشمل المرتب والعلاوات والمكافآت التشجيعية وغيرها من المزايا والحقوق الوظيفية الأخرى كما رأينا .

فالوظيفة العامة هي:

"مجموعة الواجبات والمسئوليات والاختصاصات التي تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام، ولها درجة من الدرجات بجدول المرتبات"⁽¹⁾.
فالموظف يتأثر - بلا شك - أثناء تأديته لمهام وظيفته وواجباته بمسلكه وقيمه الأخلاقية، فالأخلاق الفاضلة والسلوك القويم مطلب أساسي من مطالب شغل الوظيفة العامة، فالمبدأ العام في الوظيفة العامة: إنها (تكليف وليست تشريراً) فهي تكليف للقائمين بها، رائدهم في ذلك القيام بأعمالهم خدمة المواطن وتحقيق المصلحة العامة. فالوظيفة العامة إذاً هي (خدمة وطنية).

إن هذا المبدأ في الوظيفة العامة يعني أنها أمانة في عنق شاغلها يهدف من خلالها الموظف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام، وهي ليست وسيلة ارتزاق بل هدفها تسيير مرافق الدولة بانتظام واطراد.

(1) قانون الخدمة المدنية لعام 1976/55، فessler فيه .

فبادئ ذي بدء لم تظهر الوظيفة العامة منذ إنشائها، على نمط موحد وأسس متجانسة، وإنما قامت على التباين فيما بينها على مر العصور واختلاف البلدان والأمصار، ورغم التباين بين الأنظمة المختلفة للوظيفة العامة إلا أنه يمكن تصنيفها إلى صنفين:

أولاً: نظام الخدمة المدنية المفتوح:

في هذا النظام تعتبر الوظيفة العامة مهنة كباقي المهن، وتعد الإدارة العامة في هذا النظام مؤسسة واسعة تستقطب الموظفين وتدير شؤونهم كباقي المؤسسات الصناعية أو التجارية في البلاد، حيث يتم وضع نظام شامل بالاحتياجات يتناول الوظائف الإدارية والتنفيذية، ثم يعمد إلى وضع البطاقات المقابلة للوظائف المحددة ويتم تسجيل المؤهلات العلمية والشروط الخاصة بكل وظيفة أو مجموعة من الوظائف، ثم يوضع تحديد للمهام والأعمال التي تدخل في إطارها ومستوى الأجر المخصص لها، بحيث يُحدد الشروط الخاصة بشاغلي الوظائف وأعمالهم وجنسهم وكذلك الرواتب الخاصة بالدرجات العليا بما يزيد عن رواتب الدرجات التنفيذية أو الدنيا⁽¹⁾.

ولقد ظهرت الحاجة في العصر الحديث إلى وضع نظم أساسية للوظيفة العامة تحدد أوضاع شاغليها من حقوق وواجبات من خلال قانون أساسي يخضع له الموظفون⁽²⁾.

* مزايا النظام المفتوح:

يتميز هذا النظام ببساطة ومرونته وذلك بإلغاء الوظائف من قبل الإدارة وعدم الالتزام بالإبقاء على من يشغلها، كما أن هذا النظام يتميز أيضاً باقتصاديته

(1) د. حسن الحلبي نظام الخدمة المدنية في العالم، المكتبة الإدارية، منشورات عويدات، بيروت، ط 1، 1981 ف. ص 23.

(2) يشمل هذا القانون الأساسي للوظيفة العامة شروط التعيين وحقوق وواجبات الموظفين وتدابيرهم وهذا النظام العام يطلق عليه في ليبيا (الملك العام) ومصر (الكارر العام) وفي المغرب (الملك).

بحيث يتيح لجهة الإدارة القيام بإجراء تعيينات وفق الحاجة الحقيقية و لا تزيد عنها، إضافة إلى ما يؤمنه من توافق وانفتاح بين جميع فئات المجتمع، فالموظفون ينتقلون بحسب الفرص التي تتاح لهم داخل هذا النظام المفتوح .

• عيوب النظام المفتوح:

رغم ما في هذا النظام من مزايا، فإنه يُؤخذ عليه أنه لا يمكن تطبيقه في جميع الحالات نظراً لاعتماده على المختصين في الإدارة، الأمر الذي يتطلب وجود دائرة كبيرة جداً واختصاصات متفرعة، فهذا النظام يمكن نجاحه في بلد يمتاز بصناعته المتقدمة وإدارته المؤهلة ذات الخبرة العالية، وفي مجتمع لديه نظام تعليمي وتربوي متنوع جداً⁽¹⁾.

ثانياً: نظام الخدمة المدنية المغلق:

يقوم هذا النظام على نقيض النظام السابق ويرتكز على وجود إدارة عامة متميزة بذاتها، وخصائصها في المجتمع بما تتضمنه من العناصر البشرية المتخصصة، في نظام قانوني يؤمن استمرارها وتقدمها ضمن حياة وظيفية منتظمة⁽²⁾.

يقوم هذا النظام على عنصرين أساسيين (قانون الموظفين والحياة الوظيفية) فالموظفون لهم قواعد خاصة تميزهم عن مستخدمي القطاع الخاص بحيث يكون للموظف العام مسئولية خاصة و ضمانات ذاتية يقررها القانون الإداري.

مزايا النظام المغلق:

إن أهم مزايا هذا النظام استمرارية وجود الموظف في خدمة الإدارة فلا يتم الاستغناء عنهم بلا سبب مقنع، إن ضمان الاستمرارية والبقاء في الوظيفة العامة من الأمور التي لا يمكن إقرارها في القطاع الخاص، ويصعب تأمينها في

(1) د. حسن الطلي، المرجع السابق، ص 24.

(2) المرجع السابق، ص 26.

نظام الخدمة المدنية المفتوح، وفي مقابل هذه الامتيازات والضمانات يتحمل الموظفون واجبات خاصة بهم تتمثل في تخصيص معظم وقتهم للإدارة كما يتحملون بعض الأعباء كحظر العمل السياسي، والانتماء للنقابات والقيام بالإضراب، كما تلتزم جهة الإدارة بحكم مسئوليتها عن استمرارية الوظيفة أن تؤمن للموظفين كفايتهم من المرتبات.

إن دعامة هذا النظام هي قدرته على تأمين الموظفين الذين يتجاوبون مع مفهوم الوظيفة العامة ويتكيفون مع أهدافها، وهو ما ينمي لديهم ما يسمى بالحس الوظيفي الذي يحملهم على تحسن مقتضيات المصلحة العامة بصرف النظر عن الربح المادي، إضافة إلى ما تتيحه من إمكانية الأعداد عند دخول الوظيفة ومجالات التدريب مما يرفع كفاءتهم وقدرتهم الوظيفية.

• عيوب النظام المغلق:

إن أهم عيوب هذا النظام هو تعقيده، الأمر الذي يتطلب تسييره من قواعد متشعبة تتصل بالحياة الوظيفية وترتبط باحتياجات التوظيف وإمكانية الترقية، هذا بالإضافة إلى اطمئنان الموظفين إلى الضمانات والحقوق التي يكفلها هذا النظام مما يقلل فاعليتهم وكفاءتهم الوظيفية .

المطلب الأول

نشأة الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن

بعد هذه التوطئة التي رأينا أنها لازمة للولوج إلى عالم الوظيفة العامة سنتحدث عن مفهوم الوظيفة العامة في النظام القانوني الليبي والمقارن وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول: نشأة الوظيفة العامة في القانون الليبي:

بدأ التنظيم الإداري للوظيفة في ليبيا مع بداية الدولة الليبية عام 1951م حيث أصدر المشرع الليبي أول نظام للوظيفة العامة بموجب القانون رقم (2) لسنة 1951م بشأن الخدمة المدنية⁽¹⁾.

حيث يعد هذا القانون هو القانون الأساسي للوظيفة العامة في الحكومة الاتحادية في ذلك الوقت، حيث وجدت إلى جانب هذا القانون قوانين أخرى تسري على موظفي الولايات، فقد وجد قانون وظيفي لكل ولاية⁽²⁾.

ثم تعاقبت بعد ذلك تشريعات الخدمة المدنية في ليبيا حيث صدر القانون (36) لسنة 1956م ثم القانون رقم (19) لسنة 1964م، حتى صدر القانون رقم (55) لسنة 1976م وهو القانون الحالي الذي ينظم شؤون الوظيفة العامة في ليبيا، حيث ارتكز هذا القانون في أساسه على محتوى العمل أو الوظيفة وجعل منها منطلقاً لتعريف الموظف العام كما رأينا سلفاً .

إن مفهوم الوظيفة العامة في ليبيا يرتكز على إيجاد الموظف المخلص المتفاني في عمله وأداء وظيفته خدمة للصالح العام، فالهدف من إيجاد الوظيفة هو

(1) نظمت التشريعات التالية للاحقة قواعد النظام للمركز في ليبيا وهي: القانون رقم (62) لسنة 1970م بشأن الحكم المحلي، القانون 130 لسنة 1972م بشأن تنظيم الإدارة المحلية ثم القانون رقم 39 لسنة 1975م بشأن البلديات والسنن التطور في صدور القانون رقم 1 لسنة 1423 ميلادية وما تلاه من تشريعات أخرى. لمزيد من تفصيل حول الإدارة المحلية في القانون الليبي يراجع د/ خليفة صالح حول مؤلفه - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة قارونس، منشورات جامعة قارونس، الطبعة الأولى 1998م، ص 263 وما بعدها.

(2) د/ عبدالله الكاديكي، محاضرات في نظم التأديب في تشريعات الوظيفة العامة، (غير منشورة) كلية القانون، جامعة قارونس، للعام الجامعي، 83 - 1984م، ص 75 وما بعدها.

إيجاد الموظف المخلص لعمله دون انحياز لأي كان، هدفه ورائدة خدمة المصلحة العامة، وأن يكون هذا الهدف نابعاً من التزام مطلق بأحكام القيم والنظم الاجتماعية المجتمعة .

ويلاحظ من خلال استعراضنا للتشريعات الليبية المتعاقبة، سعي الإدارة في ليبيا بخطى حثيثة للحد من أي مظاهر للفساد الإداري، خاصة وأن هذه التشريعات ثرية بالنصوص التي تتضمن مقترحات أساسية في اختيار الموظفين وتعيينهم، وضبط مسلكهم الوظيفي وتحديد مسؤولياتهم وواجباتهم الوظيفية بما يحافظ على شرف المهنة أو الوظيفة العامة، بعيداً عن الشبهات بل لها عمليات التقييم لكفاءتهم وإخضاعهم لضوابط تأديبية عند خروجهم عن مقتضيات الوظيفة أو الواجب.

ولهذا جاء قانون الخدمة المدنية الحالي تمثيلاً مع التغييرات السياسية والأيدلوجية التي شهدتها ليبيا، وما تبعه ذلك من إعادة النظر في بعض التشريعات وفق تلك التوجهات.

فالوظيفة العامة في بلادنا ليست وسيلة ارتزاق، إنما الهدف منها هو تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وبما يحقق الصالح العام.

عليه نجد الفصل السابع من هذا القانون أستهل ببيان الواجبات والأعمال الوظيفية التي يتعين القيام بها على الموظفين القيام بها، حيث نصت المادة (75) من هذا القانون على أن (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، وواجبهم أن يراعوا وجه الله فيها وأن يسلكوا في تصرفاتهم مسلكا يتفق مع الدين والخلق والكرامة، وأن يكون رائدهم في أداء أعمالهم خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة).

وقد تعزز ذلك بضوابط قانونية أخرى تتصل بالآتي :-

- شروط التعيين في الوظيفة العامة المادة (18) الفقرات (ب.ج.د) .

- أداء اليمين المقررة قبل أداء الوظيفة المادة (25) .
 - تحديد الواجبات الوظيفية للموظف المادة (76) .
 - ضوابط التعامل مع الزملاء رؤساء ومرؤوسين المادة (76) .
 - المحافظة على شرف وكرامة المهنة المواد (76.75.25) .
 - ضوابط المسؤولية والتأديب المواد (79.76) .
 - التقييم الدوري للموظفين المواد (35.31) .
 - إنهاء العلاقة الوظيفية المواد (109.105) .
- فالوظيفة العامة في جوهرها مسئولية وأمانة أخلاقية وهي خدمة وطنية نبيلة
منبعها الدين والخلق والوطنية .

*** شروط تقلد الوظيفة العامة في القانون الليبي :**

- حددت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الحالي شروط تقلد الوظيفة كالتالي:
- 1- أن يكون متمتعاً بالجنسية الليبية وحقوقه المدنية .
 - 2- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة والسلوك .
 - 3- ألا يكون قد حكم عليه في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يرد عليه
اعتباره .
 - 4- ألا يكون قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره
خمس سنوات على الأقل .
 - 5- ألا تقل سنه عن ثماني عشرة سنة، إلا في الحالات المستثناة من الجهة
المختصة .
 - 6- أن تثبت لياقته الصحية .
 - 7- ألا يكون متزوجاً بأجنبية .
 - 8- أن يجتاز الامتحان المقرر بنجاح .

9- أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية

10- أن يستوفي شروط شغل الوظيفة .

وقد حدد قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (1341) لسنة 1981 ف المعدل بالقرار (1075) لسنة 1990 ف. قواعد تعيين الموظفين ودرجاتهم الوظيفة حتى الدرجة العاشرة.

* انتهاء خدمة الموظف الليبي :

تنتهي خدمة الموظف الليبي بقوة القانون ببلوغه سن التقاعد وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980 ف، كما تنتهي خدمته بغير ذلك في الآتي :

1- إذا حكم عليه في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بقرار تأديبي.

2- فقد الجنسية الليبية بالتنازل أو كعقوبة .

3- الزواج بغير العربية .

4- الاستقالة (الصريحة أو الاعتبارية)

5- الوفاة (1) .

إن نجاح خطط التنمية في الدولة يتوقف على نجاح الإدارة في القيام بالتخطيط والتنظيم والأشراف والمتابعة والتقييم للنتائج، وكذلك وضع البدائل وتحديد المسارات والطرق للوصول بالعمل إلى المستهدفات المطلوبة، وبلا شك فإن بناء الهياكل التنظيمية للإدارة يحقق الأهداف والغايات وفقاً للمعايير الفنية والقانونية . إلا أن هذا الأمر في رأينا لم ينل بعد الاهتمام الكافي من المختصين في القانون والإدارة في بلادنا.

(1) انظر لمزيد من التفاصيل الأستاذ / حسين حمودة في مؤلفه (أحكام الوظيفة العامة) لدار الجماهيرية الطبعة الأولى - 1988 ف ص 13 وما بعدها.

* الجهة المسؤولة حالياً عن شئون الوظيفة العامة في ليبيا .

أسند هذا الاختصاص بداية لوزارة العمل والخدمة المدنية، ثم ألغيت هذه الوزارة وأحيل الاختصاص وفق المسمى الجديد للنظام الإداري بعد إلغاء الوزارات إلى أمانة العمل والخدمة المدنية، ثم ألغيت هذه الأمانة أيضاً وأسند الاختصاص إلى اللجنة الشعبية العامة عن طريق إدارة الوظيفة العامة حتى عام 1992 ف .

بعدها أصدرت اللجنة الشعبية العامة قرارها رقم (862) لسنة 1992 ف بشأن إنشاء الهيئة العامة للقوى العاملة، حيث نص هذا القرار ضمن محتوياته على إنشاء الإدارة العامة لشئون الوظيفة العامة والملاكات، حيث جمعت هذه الإدارة نخبة من المختصين، ورغم النجاح الملحوظ والنتائج المثمرة التي حققتها الهيئة العامة للقوى العاملة نفاجاً بخطوة غير صائبة بإلغائها من قبل مؤتمر الشعب العام، وإسناد اختصاص شئون الوظيفة العامة إلى شئون الخدمات باللجنة الشعبية العامة وهي إدارة حديثة لازالت في طور البناء.

ونعتقد أن الأنسب إيجاد جهة مستقلة تتولى شئون الوظيفة العامة في بلادنا، ولا تخفى على كل ذي بصيرة أهمية هذه الجبهة ودورها في تطوير الوظيفة العامة والوصول بها إلى الهدف المنشود⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مفهوم الوظيفة العامة في القانون المصري:

أنشئ ديوان الموظفين بمصر بموجب القانون رقم 190 لسنة 1951 ف ثم صدر بعده القانون رقم 210 لسنة 1951 ف، حيث تضمن أحكام هذا القانون

(1) استحدث أخيراً مؤتمر الشعب العام أمانة حديثة تحت مسمى (اللجنة الشعبية العامة للقوى العاملة والتدريب والتشغيل) وهي بادرة جيدة لملأ الفراغ الذي تركه إلغاء الهيئة العامة للقوى العاملة. نأمل لهذه الأمانة الاستمرار والأفضلها "تغيير لوائح العمل" والذي لن كلل لابد منه فلابد أن يتم بناء على دراسة مستقصة من خبراء الإدارة والتشغيل في بلادنا.

أنظر قرار مؤتمر الشعب العام رقم 3 لسنة 2004 ف بشأن إعادة تنظيم أمانة اللجنة الشعبية العامة منشور بمدرسة التشريعات العدد "1" السنة الرابعة 17، 3، 2004 ف.

نظام موظفي الدولة، فقد تم بموجبه إنشاء جهاز مستقل لاختيار موظفي الدولة بمعزل عن معتقداتهم السياسية أو ظروفهم الاجتماعية، كما أعتمد هذا القانون مبدأ الأهلية في تولي الوظائف العامة.

ثم توالى التشريعات حتى صدور القانون رقم 47 لسنة 1978م الذي حدد نظام العاملين المدنيين بالدولة إلى أن عدل بالقانون رقم 47 لسنة 1978م والذي بُني على أسس موضوعية وذلك عن طريق الاعتماد بالوظيفة بمدلولها السليم، أي أنها مجموعة الواجبات والمسئوليات التي يستلزم القيام بها متى توافرت اشتراطات معينة في شأغها⁽¹⁾.

من استقراء النصوص السابقة نجد أن العاملين في نطاق الخدمة المدنية في مصر يتوزعون على قطاعين رئيسيين هما:

1- القطاع الحكومي: ويشمل الوزارات والإدارات العامة والهيئات الخدمية والاقتصادية للإدارة المحلية والعاملين بالقطاع الحكومي وهم الموظفون بالمعنى الدقيق للكلمة ويخضعون لأحكام نظام الموظفين.

2- القطاع العام: ويشمل الشركات العامة التي تمتلكها الدولة أو التي تساهم فيها، والعاملون يخضعون أساساً لقانون العمل ولا يرجع بشأنهم إلى قانون الموظفين إلا فيما لم يرد عليه نص في القانون المذكور:

الإطار التنظيمي في مصر:

يتولى شؤون الوظيفة العامة في مصر مجموعة من الأجهزة تتوزع بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الأخرى التابعة لها ومنها:

1- الجهاز المركزي للتنظيم ويشمل:

أ- الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل.

⁽¹⁾ د. حسن الحلى، المرجع السابق، ص 373 وما بعدها.

ب- الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف.

ج- الإدارة المركزية للتدريب.

د- الإدارة المركزية للخدمة المدنية.

2- إدارة شئون الأفراد.

3- مديريات شئون العاملين في المحافظات: وتتولى هذه المديريات نشاطاً مماثلاً لما يتولاه الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجالات (الخدمة - التنظيم وطرق العمل - ترتيب الوظائف وتقييمها - التدريب).

4- وحدات التنظيم والإدارة.

5- مجلس الدولة ويتولى:

أ- دراسة مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي في مدى قانونيتها وتوافقها مع التشريعات النافذة.

ب- تفسير أحكام قوانين الخدمة العامة بناء على طلب الجهات المعنية.

6- الجهاز المركزي للمحاسبة:

ويتلخص دوره في التفتيش على أعمال الترقيات والتسويات والأجور وإعداد التقارير اللازمة عن ذلك، وقد ذكرنا سلفاً طبيعة علاقة الموظف بالإدارة في مصر على أنها لائحية تنظيمية وليست تعاقدية.

الفرع الثالث : مفهوم الوظيفة العامة في القانون المغربي:

كان مفهوم "مغربة الإدارة" من أهم الصعوبات التي واجهتها الدولة المغربية في فجر استقلالها، وفي هذا الاتجاه نجد المشرع المغربي قد ضمن

القانون الأساسي للوظيفة العامة نصاً يؤكد حق المواطن المغربي دون غيره في تولي الوظيفة العامة⁽¹⁾.

وهذا وينقسم العاملون بإدارات الدولة بالمغرب إلى موظفين رسميين وهم الموظفون الدائمون، وموظفون غير رسميين وهم غير الدائمين وينقسم هؤلاء إلى: الموظفين المؤقتين، والموظفين المتمرنين والمتعاقدين.

* علاقة الموظف المغربي بالإدارة:

يعد الموظف المغربي في حالة قانونية ونظامية تربطه بالدولة، وبالتالي هي علاقة قانونية تنظيمية غير تعاقدية.

الإطار التنظيمي للوظيفة العامة في المغرب:

توالت التشريعات في المغرب بعد صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية متضمنة جملة من الإصلاحات الإدارية من عام (1958ف- 1963ف- 1967ف) هدفت إلى ملائمة الوظيفة العامة لمتطلبات مرحلة ما بعد الاستقلال خاصة وأن نظام الخدمة المدنية في ظل الحماية الفرنسية لم يكن كافياً وقادراً على تلبية متطلبات عملية (مغرية الإدارة)، إضافة لافتقارها إلى نظام عام للموظفين ينظم شؤونهم ويحمي حقوقهم الوظيفية، إضافة إلى أن النظام السابق في ظل الحماية كان يوصف بكثرة تعقيده، ولا غرو فهو كان قد ولد من رحم الاستعمار.

ويشمل التنظيم الإداري بالمغرب:

1- الإدارة المركزية وتعرف باسم إدارة الدولة أو السلطات المركزية، وهي الأجهزة الإدارية الوطنية المسؤولة عن كافة التراب الوطني، وتمثل الدولة في

⁽¹⁾ فظير الشريف رقم (1.58.008) الصادر بتاريخ 24.3.1958ف وقد عدل هذا النظام عدة مرات. انظر بشي، من تصليل د. حسن الحلي، المرجع السابق، ص 368.

علاقتها الخارجية وتتكون هذه السلطات المركزية من: (الملك - الحكومة)⁽¹⁾.

2- الجماعات المحلية والمصالح الخارجية للإدارة المركزية وتشمل:

أ- الجهات: ويعني بها المناطق والجهات الاقتصادية التي قُسم إليها المغرب بعد الاستقلال، وترمي إلى تجميع الأقاليم والعمالات المتجاورة في وحدة قوية ذات إمكانيات كبيرة.

ب- الأقاليم والعمالات : وهي جماعات إقليمية يسري عليها القانون العام وتُسير بمجلس منتخب من الجماعات المحلية⁽²⁾.

ج- الدوائر والمقاطعات والقيادات:

الدائرة: هي الوحدة التي ينقسم إليها الإقليم والعمالة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ويرأسها رجل سلطة يسمي رئيس الدائرة .

المقاطعة : هي الوحدة الأصغر التي تنقسم إليها العمالة في المدن ولا تتمتع كذلك بالشخصية المعنوية ويرأسها (قائد) يمثل السلطة التنفيذية .

القيادة : تتألف الدائرة بين (3،5) من القيادات وهي لا تتمتع كذلك بالشخصية المعنوية .

د- الجماعات الحضرية والقروية :

الجماعات : هي النواة الأساسية في التنظيم الإداري المغربي وتنقسم إلى قسمين :

جماعة حضرية ويكون مقرها في البيئات الحضرية (المدن) .

جماعة قروية ويكون مقرها في البيئات القروية (القرى)-.

(1) ترتكز الإدارة المركزية على لسان قانوني في ممارستها لمهامها واختصاصاتها يقوم على نص دستوري ويتولى تلك السلطات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) نظر تفاصيل ذلك لدى إبرس القسسي ، خالد لخير ، مولقيما ميلاد: في التنظيم الإداري المغربي ، سلطة التكوين الإداري ، طبعة 1999ف، ص 18 وما بعدها .
(2) جماعات إقليمية يسري عليها قانون العام وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الذاتي. نظر لرسوم رقم (281 - 97 - 2) بشأن تقسيم الإداري للسلطة المغربية، الحريفة الرسمية، العدد (4472) بتاريخ 4.9.1997ف.

ولهذه الجماعات الشخصية المعنوية ولها مجلس منتخب لتسيير شئونها في ظل اللامركزية الإدارية التي يتبعها المغرب .

بالإضافة إلي ما سبق ذكره يهمننا التركيز فيما يتعلق بشئون الوظيفة العامة في المغرب علي ذكر تنظيمين وظيفيين بشيء من التفصيل هما:
[- مصلحة الوظيفة العمومية : وتعمل تحت السلطة المباشرة لوزير الشؤون الإدارية - وقد حددت صلاحيات هذه المصلحة عملاً بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية في الآتي :

أ- تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية والسعي على عمل جميع الإدارات في إطار المبادئ التي حددها القانون الأساسي .

ب- إعداد الكوادر والكفاءات الإدارية وتأهيلها فنياً وإعداد القواعد اللازمة للتعيين في الوظيفة العامة .

ج- تطبيق المبادئ المتعلقة بتنظيم سلك الوظيفة العمومية ونظام المرتبات .

د- التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتحسين أساليب العمل والوظيفة لدي الموظفين .

هـ- الإشراف على المدرسة الوطنية للإدارة ومراقبة برامجها وتوزيع خريجها .

و- ممارسة الرقابة على شئون الموظفين، وإبداء الرأي الفني في المسائل التي تعرض عليها .

ز- الاضطلاع بمهمة الإصلاح الإداري بما يكفل لتطوير أداء الجهاز الإداري .

2- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية :

يُعد هذا المجلس جهازاً استشارياً لشئون الوظيفة العامة، حيث يري هذا المجلس رأيه الفني فيما يعرض عليه من مسائل تتعلق بالوظيفة العمومية وشئون تسييرها وإدارتها (1) .

المطلب الثاني

أخلاقيات الوظيفة العامة مفهومها ومرتكزاتها

وأنا أجوب مواطن الوظيفة العامة وقبل أن أبلغ واحتى المنشودة "المسئولية التأديبية"، رأيت أن أعرج على جانب مهم في الوظيفة العامة وله دور أساسي في مساءلة الموظف العام تأديبياً، ألا وهو: أخلاقيات الوظيفة العامة حيث سأتناولها من خلال الفروع التالية :-

الفرع الأول : المصدر الديني أو الأخلاقي لأخلاقيات الوظيفة العامة .

ترتكز الوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي على العناصر التالية:

1- الشريعة الإسلامية (إلهية المصدر إنسانية الغاية) .

2- العمل واجب شرعي مقيد بالولاية العامة.

3- منهج الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هو منبج الله وشرعه.

فالعامل في الدولة الإسلامية ليس وسيلة للكسب المالي، وإنما طريقة لأداء الواجبات الشرعية فالأساس الديني جزء مكمل للوظيفة العامة(2).

وبالتالي نجد أن القرآن الكريم يأمرنا بالعمل ويحثنا عليه وأن يكون أداءه

بكل إخلاص وأمانة . قال تعالى ((إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلي أهلها

وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل))(3) لقد أوضح المفسرون أن

(1) تم تنظيم هذا المجلس بموجب الظهير الشريف رقم (1.58.008) الصادر بتاريخ 11.4.1958م، المشار إليه سابقاً.

(2) أنظر ذلك تفصيلاً لدى د. نصر الدين لقاضي، رسالته المرجع السابق ذكره، ص 69 وما بعدها.

(3) الآية 58 من سورة النساء .

المقصود بالأمانات هنا (الولايات والأموال) . وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم . (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه)⁽¹⁾ .

مما سلف يظهر لنا حرص الشريعة الإسلامية على أداء العمل وإتقانه.

فالوظيفة أمانة في عنق شاغلها لا بد لها من إخلاص النية في العمل وتخصيص الوقت لأدائه. وهنا يتضح لنا أن المسؤولية الأخلاقية تختلف عن المسؤولية القانونية⁽²⁾.

فالمسؤولية الأخلاقية هي مسئولية ذاتية أمام الله سبحانه وتعالى والضمير، والأجر فيها إلى الله تعالى وهي مسئولية ثابتة لا تتغير بزمان أو مكان فمجالها "أوسع وأرحب" ودورها "أنجع وأفضل".

الفرع الثاني: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة أو المهنة :

إن أخلاقيات الوظيفة العامة: تعني الأساس الضابط لسلوك الموظفين في مختلف المجالات. فمهارة الموظف وكفائه في العمل لا تكون كاملة إلا من خلال التزامه بقواعد أخلاقية في العمل الذي يقوم به ، ولكل وظيفة أو مهنة أخلاق وآداب .

فأخلاقيات الوظيفة العامة أو المهنة :

هي مجموعة القواعد والأصول المتعارف عليها عند أصحاب الوظيفة أو المهنة الواحدة التي تستلزم منهم سلوكاً معيناً قائماً على الالتزام بحيث تكون مراعاتها محافظة على المهنة وشرفها، والإخلال بها خروجاً عليها⁽³⁾.

(1) متفق عليه

(2) المسؤولية القانونية هي مجرد مسئولية شخص أمام شخص آخر أمام القانون وهي تتغير حسب القانون المعمول به في مجتمع ما وتتغير سلطة خازنية (كالقضاة ورجال الأمن . وهي مدني نحتاً هذا أن شاء الله) .

(3) انظر بحث / د. أيوبكر الهويش (الحاجة لمستور أخلاقي لمهنة المعلومات) مقدم لندوة أخلاقيات الوظيفة العامة (غير منشور) المعهد الوطني للإدارة طرابلس 2002 ف .

المصدر التشريعي لأخلاقيات الوظيفة العامة في الجماهيرية:

- صدرت في الجماهيرية العديد من التشريعات والتوجيهات والتعليمات التي تهدف إلى إلزام الموظفين بأداب وأخلاق الوظيفة العامة منها:
- 1- قانون العقوبات الليبي الصادر 1953 ف وتعديلاته⁽¹⁾.
 - 2- القانون رقم 3 لسنة 1970 ف بشأن الكسب الحرام.
 - 3- القانون رقم 55 لسنة 1976 ف بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته.
 - 4- القانون رقم 2 لسنة 1979 ف بشأن الجرائم الاقتصادية وتعديلاته.
 - 5- القانون رقم 10 لسنة 1993 ف بشأن التطهير وتعديلاته.
 - 6- القانون رقم 6 لسنة 1985 ف بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية.
- كما صدرت العديد من المنشورات عن مجلس الوزراء سابقاً واللجنة الشعبية العامة حالياً منها.

- 1- منشور رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 17 . 6 . 1970 ف بشأن حظر البهرجة.
 - 2- منشور رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ، 3 . 2 . 1390 هـ، بالابتعاد عن البهرجة.
 - 3- منشور وزير العمل والخدمة المدنية رقم 50/1976 ف بشأن عدم التعالي على الجمهور.
 - 4- منشور اللجنة الشعبية العامة رقم 8 لسنة 1995 ف بشأن وقف العمل للصلاة.
- كما أن هناك تشريعات أخرى ذات علاقة بأخلاقيات الموظف منياً:
- 1- القانون رقم 3 لسنة 1986 ف بشأن من أين لك هذا؟
 - 2- القانون رقم 17 لسنة 1986 ف بشأن المسؤولية الطبية.
 - 3- القانون رقم 22 لسنة 1985 ف بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة.
 - 4- القانون رقم 30 لسنة 1369 و.ر (2001) ف بشأن الرقابة الشعبية وتعديلاته.

⁽¹⁾ تضمن قانون العقوبات الليبي في الباب الرابع من شأن واجبات الموظفين، التخليع عن الجرائم، ولبعض تحديد باب خاص بالجرائم ضد الإدارة العامة، راجع المواد (69 - 70).

إن تحقيق معدلات أداء مصحوبة بأخلاقيات وظيفية حسنة لا يتم إلا من خلال الاهتمام بانتقاء شاغلي الوظائف الإشرافية، والاهتمام بتحديد المهن بشكل دقيق وتوفير قدر أكبر من الحماية للموظفين، والاهتمام بتوعيتهم وترشيدهم ووضع أسس وقواعد موضوعية لإشباع حاجاتهم من خلال إعادة النظر في المقابل المالي الحالي للوظائف الإدارية (القانون 1981/15 ف) بشأن المرتبات للعاملين الوطنيين والذي ظل متصلباً في قلبه لم يصهره غلاء المعيشة ولم تسقطه ضربات المشرع.

الخلاصة:

نخلص من الفصل التمهيدي إلى:

أولاً: أن المشرع الليبي شأنه شأن بقية المشرعين لم يضع تعريفاً محدداً لمفهوم الموظف العام، سواء في التشريعات الوظيفية السابقة أو القانون الحالي للخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف

ثانياً: أن الاختلاف الفقهي حول تحديد مفهوم الموظف العام مرجعه الاختلاف في تحديد مفهوم المرفق العام خاصة بعد التطور الجديد التي شهده عصرنا والمتمثل في تأميم عدد من المشروعات العامة.

وبالتالي أرى أن يكون مفهوم الموظف العام مفهوماً شاملاً للعاملين بالدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ولا ينبغي أن ينصرف هذا المفهوم إلى العاملين بالشركات العامة.

ثالثاً: إن المركز القانوني للموظف العام هو مركز لائحسي موضوعي تحكمه القوانين واللوائح وليس مركزاً تعاقدياً، أما بالنسبة للعاملين بالشركات العامة فهم أقرب للمركز التعاقدية منه إلى المركز اللائحي التنظيمي.

رابعاً: إن نظام الوظيفة العامة في القانون الليبي هو نظام مغلق ويتحدد مفهوم الوظيفة العامة في بلادنا بأنها ليست وسيلة ارتزاق بل هي خدمة وطنية، هدفها تحقيق الصالح العام فهي تكليف وليست تشريعاً للقائمين بها، رائدهم في ذلك أداء واجباتهم الوظيفية بكل إخلاص وتفان.

الباب الأول

الباب الأول

النظام التأديبي والمخالفة التأديبية والسلطات المختصة بالتأديب في

النظام القانوني الليبي والمقارن.

يلعب التأديب في الوظيفة العامة دوراً هاماً، حيث يعتبر وسيلة لجهة الإدارة تكفل لها تسيير مرافقها بانتظام واطراد بما يحقق الصالح العام للمجتمع وينطوي كذلك على عامل ردع للموظف المخالف، وأيضاً للموظفين الآخرين متى خرج هذا الموظف عن واجبات وظيفته أو مقتضى الواجب المناط به أداؤه. لهذا فالنظام التأديبي هو جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، وبالتالي كان للتطور الذي شهدته الوظيفة العامة كما رأينا أثره البالغ على نظام التأديب فالموظف لا يوقع عليه الجزاء التأديبي إلا إذا ارتكب مخالفة تأديبية تمثل إخلالاً بمقتضيات وظيفته، إذ يستوجب للسلطة التأديبية أن تحدد ما يمثل إخلالاً أو خروجاً عن مقتضيات الوظيفة أو أي فعل من شأنه الانتقاص من هيبتها أو كرامتها، لذلك تشكل المخالفة التأديبية الأساس الذي يستند عليه القرار التأديبي، الأمر الذي ينبغي معه تحديد هذه المخالفة من حيث ماهيتها وصورها، كما يتطلب الأمر كذلك تحديد المسؤوليات الأخرى للموظف العام التي تنهض بجوار مسؤوليته التأديبية.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام التأديبي يركز بالإضافة إلى المخالفة التأديبية على قاعدة أخرى لا يمكن إغفالها وهي السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء سواء كانت هذه السلطة متمثلة في فرد، أو هيئة، حيث إن لهذه السلطة اتجاهات ومميزات في النظام التأديبي ينبغي دراستها والتعرض لها وتحديد السلطة التأديبية التي ينبغي لها الاختصاص أمر هام لقيام مساعلة الموظف العام تأديبياً وهذا ما سنتناوله في هذا الباب من خلال الفصول التالية:

الفصل الأول: النظام التأديبي ومشمولاته.

الفصل الثاني: المخالفة التأديبية التي تستوجب مساعلة الموظف العام تأديبياً.

الفصل الثالث: السلطات التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء في القانون الليبي والمقارن.

الفصل الأول

النظام التأديبي ومشمولاته

تمهيد:

يعتبر النظام التأديبي نظاماً خاصاً للعقاب، يتضمن هذا النظام مجموعة الأسس والأحكام التي تحددها تشريعات الوظيفة العامة⁽¹⁾.

ويتضمن تحديد مسؤولية الموظف العام متى خالف الواجب الوظيفي أو خرج عن مقتضاه، وهو بذلك نظام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالوظيفة العامة بل هو جزء لا يتجزأ منها⁽²⁾.

لهذا لا يتصور وجود نظام للوظيفة العامة دون نظام تأديبي رادع إذ أنه عنصر رئيسي من عناصر المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام.

ويتمثل في مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد واجبات الموظف العام إيجاباً أو سلباً ويترتب على مخالفة هذه القواعد مساعلته تأديبياً.

ويتضمن كذلك "منح الرؤساء الإداريين سلطة معاقبة الموظفين الذين يرتكبون أخطاء أثناء تأديتهم لوظائفهم"⁽³⁾.

كما يعني أيضاً النظام العقابي الذي يجرم الأخطاء التي يرتكبها الموظفون، وتمثل انتهاكاً لالتزاماتهم وخروجاً عن واجباتهم بمناسبة ممارستهم لأعمال وظائفهم، والتي تشكل ضرراً بحسن سير المرافق العامة بانتظام، فهو يستند على إرادة المشرع في الدولة وكذلك فلسفة المجتمع وأيدلوجيته التي يقوم عليها. وهو الأمر الذي يستوجب تعرضنا لمفهوم النظام التأديبي ومشمولاته على النحو التالي:

(1) يعني لفظ التأديب: الإصلاح والتهذيب ويقبل في الفرنسية (Discipline) وفي الإنجليزية (Discipline) ويعتبر نظام التأديب في الوظيفة العامة مصدر للنظم التأديبية الأخرى وهو موضع لسعارة، كذلك من هذه النظم.

(2) در نصر الدين قناضي، المرجع السابق ذكره، ص 14.

(3) د. محسن حسنين حمزة، النظم التأديبية للموظف العام ورفقته تمتعية، دار الفكر العربي، 1960، ص 70.

المبحث الأول

ماهية النظام التأديبي والأدلة التأديبية

كان السائد في الماضي أن سلطة التأديب لها مطلق الصلاحية في إيقاع ما تراه مناسباً من جزاءات، وهو ما أدى إلى إساءة استعمال هذه السلطة، الأمر الذي ظهرت معه حاجة ملحة إلى وضع قانون تأديبي يتضمن جملة من القواعد والإجراءات التي تحد من سلطات الرؤساء الإداريين، وضرورة كفالة جملة من الضمانات فيه، ورغم صعوبة وضع تعريفاً محدداً للقانون التأديبي إلا أن المسلم به هو وجود هذا القانون لحماية المصالح الجماعية عن طريق القواعد التي يحددها هذا القانون والذي يبحث في التزامات الموظفين والجزاءات التي توقعها السلطات التأديبية عليهم، والتي تضر أو تؤثر في قيام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهذا ما سنحاول تناوله من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول

ماهية النظام التأديبي ومصادره:

سبق أن ذكرنا أن النظام التأديبي هو مجموعة القواعد التي تحدد واجبات الموظف العام وتحدد الجزاء الملزم للخروج عن هذه الواجبات ومقتضياتها، فهو نظام يحمي الوظيفة العامة من العبث بها من الموظف. فالمجتمع الوظيفي يستلزم النظام التأديبي. إلا أن هذا القانون يعد كالتيتم الذي يبحث عن والديه دون جدوى⁽¹⁾.

⁽¹⁾MAURICE HAURIOU, Principes de droit Public, 1926 – p.139

الفرع الأول: ماهية النظام التأديبي:

حدد بعض الفقهاء ماهية النظام التأديبي: بأنه القانون الذي يبحث في الالتزامات الخاصة بالموظفين والجزاءات التي توقع عليهم⁽¹⁾.
ونظراً لأن التأديب له طابع طائفي: "موظفون - عمال - قضاة - أصحاب مهن حرة" وغيرهم، بحكم أنه يؤتم التصرفات التي يرتكبها أفراد طائفة معينة وتشكل خروجاً عن التزاماتهم التي يفرضها الانتماء، فاختلاف أنظمة التأديب بين هذه الطوائف جميعها دفع بعضهم إلى ضرورة وضع تعريف موسع للقانون التأديبي يجمع شتات النظم التأديبية في هذه الأنظمة المتفرقة حيث يعنى النظام التأديبي لديهم:

"مجموعة من القواعد التأديبية الموضوعية والإجرائية تشكل جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لجماعة أو طائفة معينة من المجتمع السياسي، وهذه القواعد وضعت للعقاب على المخالفات التأديبية التي ترتكب انتهاكاً لواجبات العمل أو للالتزامات التي يفرضها الانتماء للجماعة"⁽²⁾.

ولما كان خروج الموظفين عن واجباتهم أمراً وارداً وهو ما يهدد سير المرافق العامة بانتظام واطراد كان لزاماً وجود نظام يحمي فاعلية العمل الإداري ويكفل ردع الخارجين عن القانون⁽³⁾.

الفرع الثاني : مصادر النظام التأديبي:

تعني مصادر النظام التأديبي. الوسائل التي بواسطتها تتكون القواعد القانونية الملزمة والمجردة التي تكون النظام التأديبي وتظهرها إلى حيز التنفيذ

(1) د. محمد رشوان، أصول النظام التأديبي، القاهرة، مطبعة ريدان، 1960 ف، ص 23 وما بعدها.
(2) انظر بشيء من التفصيل رأي لواء/ محمد ماجد باقوت، لتحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002 ف، ص 23.
(3) تجدر الإشارة هنا إلى أن الخطأ الختاني والتأديبي وإن كانا يتفقان في الخط العام وهو الخروج عن واجب إلا إنهما يختلفان جوهرياً في طبيعة هذا الواجب الذي يتحقق به الإخلال الموجب للمسئولية. انظر لواء محمد ماجد باقوت. شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، ط 2004 ف، ص، 26 - 27.

وهي لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام، وتختصر بصورة رئيسية في التشريعات الوظيفية وأحكام القضاء الإداري، الذي كان له فضل استنباط المبادئ والأحكام من نصوص التشريعات فضلاً عن دوره الإنشائي إضافة إلى أنه يلعب دوراً هاماً كمصدر من مصادر النظام التأديبي ونتاولها بشيء من الإيجاز:

1. التشريع: (La Legislation)

ويعني إصدار القواعد والمبادئ القانونية عن طريق السلطة المختصة بالتشريع، وتكون إلى جانب القواعد الدستورية والقوانين قواعد ومبادئ إدارية تضعها السلطات المختصة في الدولة، بحيث يقتصر اختصاصها على وضع القواعد التفصيلية دون القواعد والمبادئ الأصولية التي يختص بوضعها المشرع العادي بحسب الأحوال.

فالتشريع كمصدر للقانون التأديبي يشمل النصوص المدونة التي تصدر عن السلطة العامة المختصة، وبالتالي يشمل التشريع كمصدر للقانون الإداري (القواعد الدستورية - القوانين العادية ثم اللوائح والقرارات والمنشورات الإدارية...).

2. العرف: (La Coutume)

ويقصد به ما جرى عليه العمل من السلطة الإدارية في تنظيم مرفق معين وإدارته، واستمرارها على ذلك مدة من الزمن مما ينشئ قاعدة قانونية عرفية لا تستطيع جهة الإدارة العدول عنها، شرط ألا تكون تلك القواعد مخالفة للقواعد أو اللوائح المعمول بها، وإلا أهدرت كل قيمة لتلك القواعد، إذ يكفي أن تخالفها الإدارة عدة مرات لتتدخل منها⁽¹⁾.

⁽¹⁾ د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1966 ف، ص 28.

ويشترط لاعتبار العرف ملزماً لجهة الإدارة شرطان هما:

1- أن تطبقه جهة الإدارة بصفة دائمة ومنظمة.

2- ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم⁽¹⁾.

3. القضاء: (Lajuridication)

ويعني هذا استتباط الأحكام والمبادئ القانونية واستخلاصها من النصوص أو إنشاءها بداة بواسطة محاكم القضاء الإداري، ويشغل القضاء في هذا الجانب مركزاً ممتازاً يضاهاه مركز التشريع في القانون المدني، حيث يعد القانون الإداري قانوناً قضائياً في جوهره، تقررت مبادئه ومعظم أحكامه عن طريق القضاء، حيث لا يجد القاضي الإداري أمامه سوى جزء ضئيل من التشريعات الإدارية وخاصة التأديبية فيقع عليه العبء الأكبر في استتباط الأحكام القانونية وتطبيقها على الواقعة.

4. آراء الفقهاء وعلماء الإدارة:

ليس لهذه الآراء أية قوة إلزامية وتظل هذه الآراء مجرد مصدر تفسيري

للقانون التأديبي.

ولكن هل يوجد فعلاً قانون تأديبي؟

قبل الإجابة على هذا التساؤل لابد أن نحدد المقصود بالتقنين أولاً، فالتقنين يقصد به "إصدار تشريع يتضمن مجموعة المبادئ العامة التي تتخذ أساساً لتنظيم الروابط والعلاقات القانونية، كما أنه يتضمن مجموع القواعد التي تنظم تلك القواعد والعلاقات وفقاً لتلك المبادئ"⁽²⁾.

فإذا ما طبقنا هذا على القانون الإداري (التأديبي) فإننا نلاحظ بسهولة أن هذا القانون لا زال غير مقنن بشكل تام، وهو عبارة عن نصوص متفرقة في

(1) لنظر حكم المحكمة الإدارية العليا مصر: جلسة 24 . 2 . 1962 ف، مجموعة المبادئ القانونية لسنة السابعة. المرجع السابق ذكره.

(2) لنظر د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، دار المعارف، القاهرة، ط1967 ف. المرجع السابق ذكره، ص 360.

تشريعات عدة، وذلك بعكس التشريعات الأخرى التي تمتاز بالوضوح والثبات واكمال مسيرة تقنينها كالقانون المدني وقانون العقوبات.

المطلب الثاني

نشأة النظام التأديبي في ليبيا وأهدافه:

الفرع الأول: بداية ظهور القانوني التأديبي الليبي:

ذكرنا سلفاً أن أول تنظيم وظيفي شهدته ليبيا كان بصدور القانون رقم 2 لسنة 1951 ف بعد استقلال الدولة الليبية آنذاك وبدء نشأتها، وبعد هذا القانون الأساسي للوظيفة العامة في الحكومة الاتحادية في ذلك الوقت⁽¹⁾.

حيث أخذ هذا القانون بمبدأ استقلال الإجراءات التأديبية عن الإجراءات الجنائية، فأصدر المشرع الليبي القانون رقم 36 لسنة 1956 ف، ثم صدر القانون رقم 19 لسنة 1964 ف، وفي هذا القانون أكدت شرعية العقوبة وكذلك مبدأ ملاحقة الموظف حتى بعد انتهاء عمله بالدولة.

أما القانون الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف فقد أخذ هذا القانون بالتقسيم الثلاثي للعقوبة وهو الذي يجعل من طبيعة ونوع العقوبة معياراً لذلك وتتفرع إلى الآتي:

- 1- عقوبات تأديبية أدبية (كالإنذار واللوم).
- 2- عقوبات تأديبية مالية (كالحرمان من المرتب والغرامة).
- 3- عقوبات تأديبية منهيّة للرابطة الوظيفية (الفصل التأديبي - العزل من الوظيفة)

(1) د. عبد الله الكليكي، محاضراته في نظم الشكيب، المرجع السابق، ص - 79.

كما قسم هذا القانون الجزاء التأديبي إلى :

- 1- عقوبة تأديبية توقع على الموظفين الذين يشغلون الدرجة العاشرة فأقل.
- 2- عقوبة تأديبية توقع على الموظفين الذين يشغلون الدرجة الحادية عشر فما فوق.

كما أن المشرع تدرّج في قائمة العقوبات تصاعدياً مستنداً في ذلك على معيار جسامه العقوبة تبعاً لجسامه المخالفة، كما أن المشرع الليبي أيضاً قد أخذ معيار (السلطة التأديبية المختصة) عند توقيع العقوبة حيث أسند بعض هذه الاختصاصات إلى السلطة الرئاسية (الأمين - الوزير، سابقاً) ورئيس المصلحة كعقوبة الإنذار والخصم من المرتب، بينما منح المشرع لدينا مجلس التأديب صلاحية توقيع جميع العقوبات⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أهداف النظام التأديبي ووظيفته:

يستلزم المجتمع الوظيفي المنظم وجود النظام التأديبي، حيث متى ما وجدت الجماعة الوظيفية يوجد القانون المنظم لشئونها ولأوضاع الأعضاء التابعين لها.

فالتأديب يعد ضرورة ملحة لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق، والردع للأعمال المخلة وإعادة النظام والاستقرار في الجماعة، فالنظام التأديبي يحمي الوظيفة العامة من العبث بها من جانب الموظف العام دون أن يؤثر على ما توفّره النظم القانونية الأخرى كالقانون الجنائي عندما يحمي الحقوق العامة، والنظام المدني عندما يحمي الحقوق الفردية⁽²⁾.

(1) انظر المادة (88) من القانون الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف السابق الإشارة إليه.
(2) د. عزيزة الشريف، فنظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، 1988، ص 8 ومبداها.

وأهداف النظام التأديبي يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- ضمان تأكيد حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾.
- 2- مواجهة السلوك المنحرف في مختلف المجالات عن طريق وضع نظم تشمل عقوبات رادعة وزاجرة ضد المخالفين لواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها.
- 3- وضع نظام من العدالة والطمأنينة في الوظيفة العامة يستند إلى الروابط المشروعة والمتكافئة لأعضائها، ويستند إلى التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية.
- 4- الأثر الوقائي أو الاحتياطي وهو الخوف من الجزاء فيدفع الأفراد إلى التصرف كما يجب⁽²⁾.

فالهدف الأساسي للنظام التأديبي يتحدد في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، من خلال إصلاح وتقويم سلوك الموظف المنحرف وردعه من العودة إلى ارتكاب الخطأ التأديبي مرة أخرى.

وهذا الارتباط بين التأديب وضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهو ما دعى الدكتور/ سليمان الطماوي إلى التنبية بعدم النظر إلى موضوع التأديب باعتباره موضوعاً قانونياً بحثاً، بل لابد من النظر إليه باعتباره مزيجاً من الإدارة العامة والقانون معاً، فهو من الموضوعات التي يتعين فيها إقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان وهو (أمر قانوني) بحث، وبين (الفاعلية) وهو أمر يتعلق بالإدارة العامة وسيرها⁽³⁾.

⁽¹⁾ د. عمر السويدي، محاضرات في الرقابة الإدارية، لقيت على طلبة الليسانس كلية القانون، جامعة قارون، 1983 ف، غير مطبوعة.

⁽²⁾ Chapus Rene Droit administrative, tome 2, 10 edition, montcherstien- 1997, p.306- 307

⁽³⁾ وفي هذا الإطار يشير الدكتور سليمان الطماوي إلى أن من أسلوبيه بديلة في التأديب لا يستهدف مجرد العقاب، وغرضه الأساسي ينحصر في تمكين المرافق من أداء رسالته ومن ثم فإن الإدارة حين تعاقب أحد الموظفين فلها غرض في اعتباره لا في الإحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ والتي مكنت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سبب له ارتكابه وهذه الغاية في نظرنا تمثل أهم ما في التأديب لأن سد الثغرات ومعالجة أوجه النقص في الجهاز الإداري أهم بكثير من عقاب الموظفين المخالفين بالنظر إلى الحقيقة التي عبت من قبول المسلمات في الوقت الحاضر، والقائمة على أن التنظيم السليم للعمل وهو إجراء وقائي يقلل كثيراً من فرص الخطأ وبمحمسى الموظف نفسه من التعرض لما يوجب التأديب د. سليمان الطماوي - القضاء الإداري الجزء الثالث " قضاء التأديب للمرجع السابق ص 419 .

وظيفة التأديب :

تتمثل وظيفة التأديب بإيجاز في التعامل مع "من لا يصلحـه الثواب يردعه العقاب"، فالتأديب في نظام الوظيفة العامة كما أوضحنا يقتضي مجازاة الموظف عن إخلاله بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضياتها أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو الحط من قدرها ، وقد أسند المشرع للسلطة الإدارية تقدير مظاهر الإخلال أو الخروج، بحكم أن الإخلال بالواجبات الوظيفية ليس محددًا على سبيل الحصر، وسلطة التأديب هي سلطة مرتبطة وتالية لحق الرقابة الذي هو حق أصيل من حقوق السلطة الرئاسية الإدارية، حيث تتولى أجهزة متخصصة ممارسة مهام الرقابة الإدارية والتحقيق والتأديب (1).

فهدف النظام التأديبي — كما بينا بإيجاز — هو التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الأفراد، والتي تكون نتيجة التقصير أو الإهمال في الواجبات التي يفرضها الانتماء إلى طائفة معينة من طوائف المجتمع وهي طائفة الموظفين. لذا فوظيفة التأديب هي إجراء وقائي حرص المشرع عليه لما فيه من ضمان لهيئة الإدارة وحفاظاً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد وأيضاً حملاً للموظف العام على الالتزام بواجباته الوظيفية عن طريق الجزاءات التي تفرض عليه لمخالفته لواجباته الوظيفية مع حق هذا الموظف في التمتع بالضمانات التي كفلتها التشريعات النافذة في هذا الشأن .

(1) نظر لقانون رقم (11) لسنة 1425 (1995) ف بشأن إعادة تنظيم فرعية الشعبية ومعدل بشقائونين (30 لسنة 1369 (د.ر) 2001ت. والقانون رقم (13) لسنة 1371 و د.ر 2003 ف المشار إليه.

المبحث الثاني

طبيعة نظام التأديب وأساس نظريته

ذكرنا فيما سبق أن التأديب نظام طائفي للعقاب يخص طائفة معينة هي طائفة الموظفين العموميين إلا أن هذا النظام له سمات تميزه وتحدد كنهه فهذا النظام يستند على سمتين تميزانه هما:

1- سمة أو طابع السلطة حيث يرتكز على ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ففكرة العقاب بناء على مقتضيات العدالة ليس لها وجود وإن كان فهو وجود ثانوي⁽¹⁾.

2- سمة الجزاء حيث يهدف النظام التأديبي إلى حماية مصلحة الجماعة في المحافظة على تسيير مرافقها وحماية أموالها.

لذلك اختلف الفقه المقارن حول طبيعة العقاب في النظام التأديبي، فبينما اعتبره البعض بأنه ذو طابع جنائي، رأى آخرون أنه سبب للخروج عن النظام الاجتماعي، إضافة إلى من رأى أنه نظام عقابي قائم بذاته، لذلك سنحاول التعرض لهذا الأمر من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

سمات ومزايا نظام التأديب

الفرع الأول: سمة السلطة في نظام التأديب:

يستند التأديب في أساسه إلى السلطة في مجالات الوظيفة العامة وهذه السمة تختلف من نظام إلى آخر .

⁽¹⁾ لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق ذكره، ص 28.

حيث يرى الفقيه الفرنسي هوريو مثلاً "أن نظام التأديب لا يعتبر جزءاً من القانون الإداري فحسب، بل هو يكاد يتطابق معه استناداً إلى فكرة المؤسسة حيث أعطى للقانون التأديبي مدى واسعاً يشمل كل ما أتفق على دخوله في القانون الإداري" (1)

بينما يرى الفقيه جيز "أن النظام التأديبي هو قانون سلطة بحيث ينحصر دور السلطة التأديبية في تحسين سير المرفق العام وهو ما يجعله من النظام الجنائي" (2).

وفي الفقه العربي:

"يرى د. عبد الفتاح حسن: "أنه لكي يكون العامل مذنباً لابد أن يصدر الخطأ منه عن طريق إرادة آثمة" (3).

بينما يرى د. محمد مختار عثمان: "بأن فكرة التأديب لا تقوم على أساس العقاب فوظيفة التأديب الأساسية هي الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء، فالنظام التأديبي وهو يحدد الواجبات والجزاءات، إنما يهدف إلى إصلاح الموظفين وتقويمهم ورفع الكفاءة الإنتاجية، أما العقاب باسم العدالة والقصاص فليس أساس التأديب وإذا وجد فيو دور ثانوي" (4).

وهذا الرأي هو الأولي بالترجيح، لأنه يتفق مع روح التشريع الوظيفي في بلادنا خاصة.

(1) مشار إليه لدى د. فهدى إسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء رسالة نكتوراه جامعة عين شمس 1980 ف،

ص 52.

(2) المرجع السابق نفسه ص 52 وما بعدها.

(3) د. عبد الفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة المرجع السابق ص 24.

(4) د. محمد مختار عثمان - المخالفة التأديبية - رسالة نكتوراه المرجع السابق، ص 49 وما بعدها.

الفرع الثاني: سمة الجزاء في نظام التأديب:

حتى تصل الدولة لحماية مصلحة الجماعة لأبد لها من ممارسة سلطة لأشراف والتوجيه، ولها اتخاذ ما تراه ملائماً لتحقيق الأهداف والغايات، وأية أعمال تخالف تحقيق هذه الأهداف لأبد لها من سياسة دفاع جماعي.

وهو ما دفع بالفقيه (دوجيه) إلى اعتبار أن أساس العقاب التأديبي هو عقاب جنائي، لأن كلا العقابين يستند إلى سلطة الدولة، فالعقاب التأديبي عقاب جنائي وأن كان يمارس بقرارات إدارية وليس بأحكام قضائية، بل حتى وإن كانت هذه القرارات التأديبية تصدر بناء على اختصاص تقديري، وقد أيد هذه الفكرة بعض الفقه العربي (1).

بينما يرى بعض الفقهاء أن النظام التأديبي قانون عقابي والعقاب سببه الخروج على النظام الاجتماعي لهيئة معينة، فيهدف التأديب هو المحافظة على النظام في مجتمع معين بواسطة العقاب، فالنظام التأديبي قانون عقابي، والعقاب بسبب الخروج على النظام الاجتماعي فكرة مشتركة بين النظام التأديبي وقانون العقوبات.

حيث يرى د. محمد عصفور مشيراً إلى رأي الفقيه "قالين" ومؤيداً له بأن "التأديب في غايته نظام عقابي وهو إن كان يقترب من القانون الجنائي إلا أنه له طبيعته الخاصة" (2).

وحقيقة الأمر أن التأديب الإداري ينتمي إلى أسرة قانون العقوبات وينحدر منها لكن هذا لا يعني أنه مندمج ومنصهر فيها حيث أن له ذاتية وخصوصية الطائر المغرد خارج السرب.

(1) مشيراً إليه تمسلاً لدى د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التمييز والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه جامعة المصرية ط 1936 ف ص 104.

(2) د. محمد عصفور المرجع السابق ص 96، وكذلك د. سليمان الضموي المرجع السابق ص 223.

المطلب الثاني

أسس نظرية التأديب وقواعد تقدير الخطأ التأديبي

يقصد بنظرية التأديب، مجموعة القواعد والأسس التي يجب التقيد بها عند مساءلة الموظف العام تأديبياً، وهذه القواعد قد تشمل أيضاً الأسس التي يقوم عليها تقدير الخطأ التأديبي وهو ما سنحاول التعرض له من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية في بيان أسس نظرية التأديب:

يذهب جانب من الفقه إلى أن نظرية التأديب تقوم على أسس ثلاثة هي⁽¹⁾:

1- المخالفة التأديبية .

2- الإجراءات التأديبية .

3- الجزاء التأديبي.

ويذهب جانب آخر إلى أن العناصر الرئيسية لنظرية التأديب هي⁽²⁾:

1- المخالفة التأديبية .

2- السلطة التأديبية .

3- الجزاء التأديبي.

ويضيف د. سليمان الطماوي إلى العناصر السابقة عنصرين هما⁽³⁾:

1- الشخص الخاضع للتأديب .

2- الرقابة على النشاط التأديبي.

ويرى جانب آخر، أن نظرية التأديب تستند على عدة عناصر تنبثق

أساساً من إرادة المشرع التي تحدد الأسس الكبرى التي يقوم عليها التأديب،

(1) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ذكره، ص 31.

(2) د. محمد منصور المرجع السابق ذكره، ص 380.

(3) د. سليمان الطماوي، المخالفة التأديبية، دار الثقافة العربية، 1975 ف، ص 41 وكذلك مؤلفه، قضاء قضاة ط 1995 ف، ص 38.

وتستند في مجملها إلى الفلسفة الأيدلوجية التي يعتنقها المجتمع سواء كانت رأسمالية أو اشتراكية⁽¹⁾.

وهذا الأمر يتضح بجلاء في تغير وتطور التشريعات اللببية خلال فترة الثمانينات من توجه اشتراكي، وأواخر التسعينات وما شهدته من صدور تشريعات تتجه نحو التخصص وأن كانت بمنظور أيدلوجي مختلف أحيانا .

والأرجح أن أسس النظام التأديبي تقوم على العناصر التالية:

1- المخالفة التأديبية.

2- السلطة المختصة بتوقيع الجزاء.

3- الجزاء التأديبي .

4- الضمانات التأديبية.

الفرع الثاني: قواعد تقدير الخطأ التأديبي والإجراءات التي تخرج عن نطاق التأديب:

أولاً: قواعد تقدير الخطأ التأديبي:

يجب مراعاة بعض الأسس والقواعد في تقدير الخطأ التأديبي وهي:

1- أن يكون الفعل المؤثر فعلاً مادياً قد وقع بالفعل في زمن محدد ومكان محدد

بحيث يمكن للسلطة التأديبية معارضة هذا الفعل ووصفه.

2- أن يثبت وقوع الفعل من الموظف .

3- ألا يكون هذا الفعل خارجاً عن إرادة الموظف .

4- ألا يوجد مانع من العقوبة أو سبب لإباحتها يحول دون مساءلة الموظف

تأديبياً.

⁽¹⁾ د. مغنوري شاهين - قرارو التأديبي ضمانته ورقبة القضاء عليه - رسالة نكوراد - جامعة القاهرة، 1996، ص 7 وما بعدها.

5- ألا يكون هذا الفعل قد نفذ بناء على تعليمات الرؤساء الذين تجب طاعتهم .

ثانياً: النظم والإجراءات التي تخرج عن نطاق التأديب:

ذكرنا أن التأديب كنظام عقابي يجرم المخالفات التي ترتكبها طائفة معينة وهي طائفة الموظفين العموميين، وهذا التأديب يخضع لمجموعة من الإجراءات والضمانات القانونية التي تحد من تعسف جهة الإدارة في استعمال سلطتها التأديبية (التقديرية)، والتي تكون كفيلاً بتحقيق مصلحة المرفق العام وحسن سيره وليس غايتها وهدفها مجرد العقاب .

وحيث إن جهة الإدارة قد تلجأ إلى اتخاذ بعض التدابير " غير التأديبية " والتي لا يلزم فيها توفر السلوك الخاطئ، فهي تختلف عن الجزاء التأديبي من حيث:

أ- الهدف: يهدف الجزاء التأديبي إلى ردع الموظف المخطئ وغيره عن الإقدام على السلوك الخاطئ، أما التدابير غير التأديبية فهي تهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام .

ب- الضمانات: فالجزاء التأديبي أحاطه المشرع بضمانات تحد من تعسف جهة الإدارة، بينما التدابير غير التأديبية لا تكون لها أية ضمانات .
ويمكن أن نوجز هذه التدابير في الآتي :

أ- الفصل بغير الطريق التأديبي :

ويسمى أيضاً (العزل الإداري)، ويعني قيام جهة الإدارة بالاستغناء عن الموظف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ولجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في مجال إنشاء خدمات موظفيها بغير الطريق التأديبي، شرط أن يكون هدفها هو تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

أما إذا أصدرت جهة الإدارة قرارها بفصل موظف بغير الطريق التأديبي وكان ذلك بقصد الانتقام أو التشفى أو تحقيق مصلحة خاصة لأحد الأفراد، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، وينترتب عليه قابليته للإلغاء أمام القضاء الإداري، فسلطة الإدارة مقيدة من حيث غايتها (ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب الفصل إلا أنه متى كانت هذه الأسباب ظاهرة من القرار الصادرة به فإنها تكون خاضعة لتقدير القضاء ورقابته، فإذا تبين أنها لا ترجع إلي اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المستغنى عنه أو المنازع في صحتها كان ذلك عملاً غير مشروع)⁽¹⁾.

ب- أحوال الفصل غير التأديبي⁽²⁾.

يمكن إجمال حالات الفصل غير التأديبي في الآتي:

- 1- الإخلال بالواجبات الوظيفية أو إحداث ضرر جسيم بمصلحة الدولة.
- 2- المساس بأمن المجتمع وسلامته.
- 3- فقد الثقة والاعتبار.

4- فقد الصلاحية لتولي الوظيفة (لغير الأسباب الصحية).

* ويشترط لإيقاع هذا الفصل عدة شروط هي:-

- 1- أن يتم الفصل بتوافر إحدى الحالات السابقة.
- 2- أن يتم الفصل من الجهة المخولة بذلك قانوناً .
- 3- أن يتم الأجراء بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه.
- 4- أن يتم إبلاغ الموظف مسبقاً .

(1) حكر محكمة العليا للبيبة، ضمن لوري رقم (10/11) في بتاريخ 1956.3.6 ف مجلة محكمة المباشرة الأولى .
(2) تجدر الإشارة إلى أن أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي لا تكون تنظيمية - كعدم الكفاءة المهنية أو إلغاء الوظيفة أو الأسباب الأخرى كوجود ضمانات تحد من سلطة الإدارة أو أن تكون يد الإدارة مغزولة في إيقاع عقوبات بسيطة، يراجع في تفصيل ذلك د. عبد القادر الشويخي، الجزء التأديبي للموظف العمومي في القانسون شرقي، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة 1978 ف. ص 369 وما بعدها.

5- أن يكون القرار بالفصل مسبباً.

6- ألا يتم الانتجاع إلي الفصل غير التأديبي إذا كانت هناك دعوى تأديبية مرفوعة. وتجدر الإشارة إلي أن حق الجهة الإدارية في إنهاء خدمة الموظف (المغترب) حق أصيل ثابت بمقتضى عقد الاستخدام، وفي هذا تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها: "إذا صدر قرار بفصل الموظف المغترب دون أن يواجه بالتهم المنسوبة إليه وتستمع أقواله، فإنه يكون قراراً باطلاً بصفته قراراً تأديبياً ويتحول هذا القرار إلي قرار فصل بغير الطريق التأديبي متى اشتمل على عناصر القرار الأخر، ذلك لأن حق الجهة الإدارية في إنهاء خدمة الموظف المغترب بغير الطريق التأديبي حق أصيل ثابت بمقتضى عقد الاستخدام، لأنها هي التي عينت الموظف..... فلها أن تقرر إنهاء خدمته لاعتبارات أساسها المصلحة العامة، ولأسباب جدية قائمة بالموظف، وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها مادام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة ، وواجب إثبات هذا العيب يقع على الموظف المفصول..... والفصل بغير الطريق التأديبي لا يعتبر جزاءً ولا يستلزم وقائع معينة ومحددة كما هو الحال في الفصل التأديبي، ومن ثم فلا يلزم فيه تحقيق تسمع فيه أقول الموظف ويحقق دفاعه" (1).

الفرع الثالث : القرارات المتضمنة جزاءات مقنعة :

1- النقل المكاني أو النوعي:

قد تصدر سلطة التأديب قراراً بحق الموظف بقصد التنسفي أو الانتقام، ومنها اتخاذ النقل المكاني أو النوعي كوسيلة للتأديب، كنقل الموظف إلي مكان ناء، أو

(1) حكم المحكمة العليا للبيبة، طين باري رقم (22/1) ق جلسة 24،4 - 1975 الف لسنة 11 ص 22،21 مجموعة المبادئ القانونية إعداد شحات ضيف فديجاري المرجع السابق ص 475 .

من وظيفة عليا إلى وظيفة أدنى دون اتخاذ للإجراءات التأديبية التي حددها القانون .

فالنقل المكاني تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لا معقب عليها متى كان هدفه المصلحة العامة ، ولكن إن كشف عن شائبة تدل أنه قصد به التأديب ، فإن جهة الإدارة تكون قد عاقبت الموظف بجزاء ليس من ضمن الجزاءات التأديبية وهو ما يصم قرارها بعدم المشروعية، ولمحكمة القضاء الإداري متى وجدته كذلك أن تبسط رقابتها عليه وأن تقضي بإلغائه (1).

2- الإحالة على الخدمة العامة (تحت التصرف):

الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية هي إبعاد الموظف عن الاضطلاع بأعباء وظيفته مدة معينة، حيث نص قانون الخدمة المدنية في المادة (102) منه على الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، وعدد حالاتها ومدتها على النحو التالي :

أ- يجوز الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية إذا اقتضى ذلك صالح العمل ، وتتم الإحالة في الجهات التي تديرها لجان شعبية بقرار من اللجنة الشعبية المختصة وتكون الإحالة بناء على قرار من (مجلس الوزراء) وموافقة (وزير العمل والخدمة المدنية سابقاً).

ب- تكون مدة الإحالة تحت التصرف لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور القرار بها، ولا يجوز أن تكون الإحالة تحت التصرف أكثر من مرة واحدة طوال المدة.

ج- يستحق الموظف مرتبه كاملاً طوال مدة إحالته تحت التصرف.

(1) حكم المحكمة العليا للثبوت ضمن لادري رقم (18/3) ق مجلة المحكمة العليا 1971.6.20، المجموعة المفهومة بند 13.

* انتهاء الإحالة:

يجوز خلال مدة الإحالة إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية أو وظيفة مماثلة، كما يجوز له طلب إحالته إلى التقاعد، كما تحسب مدة الإحالة ضمن المدة المحسوبة في المعاش أو المكافأة⁽¹⁾.

3- تعليمات وتوجيهات الرؤساء الإداريين:

منح المشرع الرؤساء الإداريين صلاحية توجيه وتنبيه رؤوسهم إلى الأخطاء التي تصدر منهم أثناء تأديتهم لمهام عملهم، دون أن يتم اللجوء إلى نظام التأديب سواء لحدائثة عهد الموظف بالوظيفة، أو لحسن استجابته للتوجيهات التي لا تصدر عن سوء نية وتعمد.

وقد اعتبرت أحكام القضاء الإداري المصري "أن التوجيهات الصادرة من الرؤساء الإداريين لا تعد من قبل القرارات التأديبية، وإنما تعد من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر: "إن إلفات النظر لا يعدو في حقيقته أن يكون مجرد إجراء مصلحي لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله، دون أن يترتب عليه إحداث أثر في مركزه القانوني، ومن ثم فإن هذا الإلفات لا يعد عقوبة تأديبية"⁽²⁾.

4- الإبعاد القانوني للموظف عند إعادة جهة الإدارة النظر في ملاكها الوظيفي:

صدر أخيراً القانون رقم 26 لسنة 1369 و.ر (2001) ف بشأن الخدمة العامة والذي يقضي بسرئانه على كافة الوحدات الإدارية، التي يتقاضى العاملون فيها مرتباتهم من الخزانة العامة أو من ميزانيات الجهات العامة المملوكة للمجتمع،

(1) وقد أقر الفصل التاسع من قانون الخدمة المدنية بشأن الإحالة تحت التصرف بموجب القانون رقم 11 لسنة 1985 ف الصادر بتاريخ 1985 / 6 / 1 ف (مجموعة القوانين والوائح والقرارات) نصت على رابطة الموظفين إبعاد محمد حري / فجزه الرابع ويعود سبب مشاركتنا إليها إلى تفكير المشرع في إعانتها حيث سبق وأن صدر اقتراح من الهيئة العامة للقوى العاملة وثبته الجهات المختصة - اقتراح التشريعات بشأن إعادة العمل بالإحالة تحت التصرف.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر مشرف إليه لدى د. وهيب عبد سلامة. لتقرير الداخلية، منشأة المعارف الإسكندرية. ط 1983 ف حص 108 وما بعدها.

حيث أعطى هذا القانون للجهات التي يسري بشأنها حق منح العاملين بها مرتباتهم لمدة سنة قابلة للتجديد دون القيام بأي عمل لديها في الحالات الآتية:

أ- إلغاء الجهة أو الوحدة الإدارية أو دمجها في وحدة إدارية أخرى.
ب- إعادة تنظيم الجهة أو الوحدة الإدارية إذا ترتب على ذلك خفض في عدد الوظائف.

ج- إعادة النظر في ملاكات الجهة الإدارية إذا ترتب على ذلك نقصان في عدد الوظائف. وقد حددت اللائحة التنفيذية شروط الإحالة وألية تنفيذ القانون.

ولكن ما هو التكييف القانوني لوضع هؤلاء الموظفين؟

نعتقد أن المشرع قد توخى من وراء إصدار هذا القانون تقليل عدد الموظفين بالجهاز الإداري، وهو ما يعني خفض ميزانية المرتبات الممنوحة لهؤلاء الموظفين إلا أنه يُعد بمثابة فصل من الخدمة "بغير الطريق التأديبي" في إطار ممارسة الإدارة لسلطانها التقديرية، وبحكم كونها المسئولة على تسيير المرافق العامة، مما يتيح لها حرية اختيار من تراه ملائماً لتحقيق أهدافها، وهو ما يخل بمبدأ التوازن بين فاعلية الإدارة و ضمانات الموظفين.

المبحث الثالث

الأدلة والقرائن التأديبية⁽¹⁾

قبل أن نتحدث عن الأدلة والقرائن التأديبية لابد من تحديد مفهوم الدليل والإثبات في النظام التأديبي وذلك على النحو التالي:

أ. الدليل:

يمكن تعريف الدليل بأنه: الوسيلة المبحوث عنها في التحقيقات بغرض إثبات صحة واقعة معينة أو ظرف من ظروفها المادية أو الشخصية، فهو الواقعة التي يستخدمها القاضي برهان قناعته في الحكم الصادر منه.

ب. الإثبات:

رغم الصلة الوثيقة بين الدليل والإثبات إلا أنه من غير المتصور منطقياً وجود تطابق كامل بينهما، فالإثبات ليس إلا تنقيحاً عن الدليل وتقديره وتقديمه لاستخلاص السند القانوني للفصل في الدعوى⁽²⁾.

المطلب الأول

الأدلة والقرائن التأديبية وتقسيماتها

للقاضي التأديبي كما رأينا حرية في تكوين عقيدته من أي دليل في الدعوى المنظورة أمامه، وبالتالي فإن مبدأ حرية القاضي في الإثبات والافتناع معمول به في مجال الإجراءات التأديبية "فالإثبات في المواد التأديبية لا يقتصر على إقامة الدليل أمام القاضي التأديبي، بل يتسع لإقامته أمام الرئيس الإداري المختص بالتأديب وسلطات التحقيق التأديبي، ومعنى ذلك أن الإثبات في الدعوى التأديبية أوسع من أن ينحصر في مرحلة المحاكمة"⁽³⁾

⁽¹⁾ بحكم أن قانون الإداري حديث نشأة فهو غير مقنن لذا فقد تمت استعارة العديد من أحكامه من تشريعات الأخرى وقواعد العامة خاصة فيما يتعلق بالأدلة والقرائن.

⁽²⁾ يراجع د. محمود نجيب حسني شرح قانون الإجراءات الجنائية، المصري، دار النهضة العربية، ط 982، ص 417.

⁽³⁾ لواء محمد ماجد ياقوت - شرح الإجراءات التأديبية - المرجع السابق ذكره، ص 587.

الفرع الأول: الأدلة وتقسيماتها:

ذكرنا في التوطئة السابقة لهذا المبحث تعريف الدليل التأديبي وحددنا الاختلاف

بينه وبين الإثبات، وسنتحدث الآن عن تقسيمات الأدلة التأديبية⁽¹⁾:

أولاً: تقسيم الأدلة من حيث المصدر:

تقسم الأدلة التأديبية من حيث المصدر إلى:

- 1- أدلة قانونية وهي التي حددها المشرع وعين قوة كل منها وهذا بالطبع في الجانب المدني ولكن في المجال الجنائي والتأديبي فالقاضي حر في تكوين عقيدته بحكم أن الأدلة غير محصورة.
- 2- أدلة قولية: وهي الصادرة من الغير والمنبئة من عناصر شخصية تؤثر في إقناع السلطة التأديبية من خلال تأكدها من الأقوال، وهي (اعتراف المتهم - شهادة الشهود).
- 3- أدلة مادية: وهي التي تستمد من عناصر مادية ناطقة بنفسها وتؤثر في إقناع السلطة التأديبية بطريق مباشر (كالأوراق والمستندات) وغيرها.

ثانياً: من حيث الجهة التي يقدم إليها الدليل إلى:

- 1- دليل قضائي: وهو الدليل الذي له مصدر في أوراق الدعوى لدى المحكمة سواء محاضر التحقيق أو قرار الإحالة.
- 2- دليل غير قضائي: أي لا يكون له أصل في الأوراق المعروضة على القاضي أي أن يكون رأياً للغير أو مجرد معلومات شخصية⁽²⁾.

⁽¹⁾ يمكن تعريف الإثبات التأديبي أيضاً، بأنه كل ما يؤدي إلى إثبات حقيقة لمسألة الموظف العام تأديبياً في المخالفة المنسوبة إليه والصادرة منه والثابتة عليه.
⁽²⁾ د. هنالي عبدالله أحمد، فتنظريّة العامة للإثبات في المواد الجنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987 ف. ص 350 وما بعدها.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر:

بأنه (إذا أستند القرار التأديبي إلى وقائع مادية صحيحة لها وجود ثابت فعلاً بالأوراق، وهي وقائع لها دلالتها في تقدير سلوك الموظف الذي وقع عليه الجزاء، وقد استخلصت من السلطة الإدارية المختصة عقيدتها واقتناعها استخلاصاً سائغاً سليماً يبرر النتيجة التي انتهت إليها في شأنه وهي - الفصل - فإن قرارها والحالة هذه يكون قائماً على سببه ومطابقاً للقانون)⁽¹⁾.

ثالثاً: تقسيم الأدلة من حيث علاقة الدليل بالواقعة المراد إثباتها:

تنقسم الأدلة من حيث علاقة الدليل بالواقعة المراد إثباتها إلى:

1- أدلة مباشرة: وتعني أن الدليل ينصب مباشرة على الواقعة المراد إثباتها.
(كالمعينة - الاستجواب - التفتيش)⁽²⁾.

2- أدلة غير مباشرة: وهي الأدلة التي تنصب على واقعة أخرى والتي تؤدي إلى استخلاص قرار معين بالنسبة للواقعة المراد إثباتها (كالقرائن والدلائل).

رابعاً: تقسيم الأدلة من حيث الأثر المترتب على الدليل:

تنقسم الأدلة من حيث الأثر المترتب على الدليل إلى:

1- أدلة اتهام: وهي التي تسمح بتقديم المتهم للمحاكمة ورفع الدعوى عليه مع ترجيح إدانته.

2- أدلة حكم: وهي الأدلة التي يتوافر فيها القطع التام واليقين بالإدانة.

(1) حكم المحكمة الإدارية رقم 178/1 تق. جلسة 1958/3/1 ف الموسوعة الإدارية الحديثة. الجزء التاسع، ص 245.

(2) يجب التفرقة بين الأدلة المباشرة في حد ذاتها وإجراءات الوصول للاستجواب والتفتيش ليست أدلة مباشرة بالمعنى الدقيق وإنما هي إجراءات تحقق تستهدف البحث عن دليل ثبات، راجع تفصيل ذلك لدى د. هلالى عبدالله أحمد، المرجع السابق، ص 351.

3- أدلة نفي: وهي الأدلة التي يترتب عليها المصير النهائي في الدعوى التأديبية وهي الفاصل بين الإدانة والبراءة، فهي يقوم أساساً على نفي التهمة وفق ما يكونه القاضي في عقيدته.

الفرع الثاني: مفهوم القرائن وتقسيماتها:

القرينة مأخوذة من المقارنة أي المصاحبة، وسميت بذلك لأن لها اتصالاً بما يستدل لها عليه⁽¹⁾.

وفي الاصطلاح القانوني هي "استنتاج الواقعة المطلوب إثباتها من واقعة أخرى قام عليها دليل إثبات، وهي استنباط القاضي لأمر مجهول من واقعة معلومة"⁽²⁾. وتختلف القرائن عن الدلائل والإمارات في أن القرائن هي استنتاج على سبيل الجزم واليقين، ومن تم يجوز أن تستند عليها الإدانة.

أما الدلائل والإمارات فهي "الاستنتاج للواقعة المجهولة المراد إثباتها من واقعة أخرى ثابتة، مع قابلية هذا الاستنتاج للتأويل والاحتمال"⁽³⁾.

تقسيمات القرائن:

تنقسم القرائن من حيث مصدرها إلى:

أ- قرائن قانونية: وهي المستمدة من نصوص قانونية صريحة فليس للقاضي فيها حرية الاستنتاج، فالمشرع يقرر مقدماً بعض الوقائع التي تعتبر قرينة على أمور معينة.

ب- قرائن قضائية: وهي التي يترك فيها للقاضي استخلاصها من ظروف الدعوى وملابساتها. وهي من طرق الإثبات الأصلية، للمحكمة أن تأخذ بها متى كان استنباطها سائغاً مقبولاً.

(1) مختار الصحاح، ص 559.

(2) د. محمود نجيب حسي، المرجع السابق ذكره، ص 498.

(3) د. هلالى عبدالله أحمد، المرجع السابق ذكره، ص 949.

كما تنقسم القرائن من حيث قوتها إلى:

أ- قرينة قطعية: وهي التي لا يجوز إثبات عكسها (كقرينة العلم بالقانون بمجرد نشره).

ب- قرينة بسيطة: والتي تقبل إثبات العكس كمبدأ (براءة المتهم حتى تثبت إدانته).

والإدانة لا تبنى إلا على القطع واليقين لذلك يتوجب على سلطة الاتهام إقامة الدليل وأي شك يفسر لمصلحة المتهم.

والقرائن بشكل عام تمتد لتشمل (قرينة صحة الأحكام القطعية النهائية -

قرينة سقوط الدعوى التأديبية - قرينة صحة الإعلان - قرينة صحة ادعاءات خصم جهة الإدارة)⁽¹⁾.

(1) لواء محمد ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2002، ص 363.

المطلب الثاني

أدلة الإثبات في المواد التأديبية

لا تلتزم سلطة التأديب بطرق معينة في الإثبات فهي تحدد بكل حرية طرق الإثبات التي تقبلها، والأدلة التي ترضيها وفقاً لظروف وملابسات الدعوى فهي لها صلاحية الاستناد على ما تراه مقنعاً لها كما أن لسلطة التأديب أيضاً إهدار وطرح ما تشكك فيه، وذلك بحكم أن قناعة هذه السلطة هي سند ما تحكم به أو تقررره دون التقيد بأولويات طرق الإثبات وأدواته.

الفرع الأول: الأدلة التي تصلح للإثبات في المواد التأديبية:

1- الاعتراف (Laveu)

ويعني إقرار الموظف المتهم على نفسه بارتكاب الوقائع المكونة للجريمة التأديبية كلها أو جزء منها فهو عمل إرادي تابع من الموظف نفسه. وهذا الاعتراف قد يكون أمام إحدى سلطات التحقيق التأديبي، وهو ما يعد اعترافاً (غير قضائي)، أو يكون أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى وهو ما يكون اعترافاً قضائياً.

أولاً: شروط صحة الاعتراف:

يشترط لصحة الاعتراف في نظم الإجراءات التأديبية الشروط التالية:

أ- الأهلية الإجرائية: وتعني أن يكون الشخص متهماً بارتكاب المخالفة المعترف بها، وأن يتوافر لديه الإدراك والتمييز وقت الإدلاء بهذا الاعتراف⁽¹⁾.

(1) أحمد فتحي سرور، شرح قانون الإجراءات القضائية، دار النهضة العربية، طبعة لتفية، 1970، ص 495.

ب- حرية الإرادة: وتعني قدرة الإنسان على توجيه نفسه إلى عمل معين أو الامتناع عنه، وبالتالي يجب استبعاد جميع الوسائل التي تؤثر على الموظف وتحمله على الاعتراف سواء كانت وسائل تقليدية أو وسائل علمية حديثة⁽¹⁾.

ج- صحة الإجراءات: فيجب لكي يكون الاعتراف سليماً أن يستند إلى إجراءات صحيحة فلو كان ثمره إجراءات باطلة وقع باطلاً.

د- الوضوح: يشترط في الاعتراف الذي يستند إليه كدليل، أن يكون واضحاً وصريحاً لا لبس فيه ولا غموض.

ثانياً: حجية الاعتراف:

شأنه في ذلك شأن سائر أدلة الإثبات، يخضع الاعتراف في تقدير قيمته كدليل إلى السلطة التأديبية المختصة، سواء كانت (محكمة تأديب أو رئيس إداري) ولا يعني اعتراف الموظف بالتهمة المنسوبة إليه أن تكون سلطة التأديب ملزمة بالحكم أو القرار بالإدانة، بل لها أن تتحقق أن الاعتراف الصادر من المتهم قد توافرت فيه جميع الشروط المطلوبة لصحته، وطبقاً لحرية سلطة التأديب في تكوين عقيدتها، فإن لهذه السلطة الحرية في تقدير الاعتراف ومدى حجته، ولكي يكون الاعتراف له قيمته وقوته، يجب أن يكون صادراً من المتهم نفسه لا على غيره من المتهمين، فمن المستقر عليه أنه لا تقبل شهادة متهم ضد متهم آخر وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:

" الاعتراف الصحيح هو الذي ينصرف إلى واقعة الاتهام ذاتياً، فإذا كان الاتهام ينصب على تزوير المتهم استمارات تحويل وكان المتهم قد اعترف باستلامه الاستمارات بحالتها من أولياء الأمور، فإن ما قرره المذكور في التحقيقات لا يعدو

(1) لوسائل التقليدية هي (الأكراه - خداع المتهم - الوعد) والوسائل الحديثة هي (جهاز كشف الكذب - العقابر المخدرة - التتويج المغناطيسي) حول هذه الوسائل أنظر تفصيل ذلك لدى دكتور هلالى عبداللاه أحمد - المرجع السابق ذكره، ص/88 ومليدها.

أن يكون إقراراً منه بحصوله على الاستثمارات موضوع التحقيق بحالتها ولا ينال من ذلك ما ساقته النيابة الإدارية في مذكرة دفاعها من أن المطعون ضده قد اعترف في التحقيقات بما هو منسوب إليه، إذ أن ذلك القول غير صحيح والمذكور لم يعترف بارتكابه لأي من المخالفات المنسوبة إليه... ويعد اعترافاً إقراراً المتهم بوقوع المخالفة نتيجة ضغط العمل وقلة العاملين، كما أن المبادرة إلى السداد لا تعني الاعتراف إذ قصد بهذا الأداء درء المسؤولية وغلق أبوابها⁽¹⁾.

2- الشهادة: (Temoignage)

وتعني الأقوال التي يدلى بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم، أو استقوه من غيرهم بأسماعهم أو أبصارهم، متعلقاً بالواقعة أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة إن لم تُوصَل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبولاً⁽²⁾.

ويشترط لصحة الشهادة أن يحلف الشاهد اليمين قبل سماع شهادته، ولذا قضى بأنه (وإن كان من سلطة المحكمة التأديبية أن تقيم قضائياً بإدانة العامل على الأخذ بأقوال بعض الشهود وأن تطرح أقوال البعض الآخر، إلا أن مناط ذلك أن تتوفر في أقوال الشهود الذين تأخذ أقوالهم الشروط القانونية اللازمة لتلك الشهادة، فإذا فقدت شروطها القانونية فإن الحكم الذي يقوم عليها يكون بدوره مخالفاً للقانون، ويستوجب الإلغاء وحيث أن قانون النيابة الإدارية رقم 117 / 1958 ف ينص على أنه لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح، وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين⁽³⁾.

(1) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر (رقم 439 / 1496) جلسة 31 . 9 . 1996 . وكذلك حكمها رقم (16) . 4 .

(2) جلسة 29 . 7 . 1995 . ف. مجموعة المبادئ، المرجع السابق.

(3) دستور منوح ضنطوي، الأمانة القانونية، المكتب القومي للتحديث، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2001 ف، ص 161.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 336 / 416 جلسة 30 . 10 . 1993 . ف. مجموعة مآثر أبو العينين ص 161.

3- الخبرة (Expert)

ويقصد بها الاستشارة الفنية التي تستعين بها السلطة التأديبية في مجال الإثبات، لمساعدتها في تقدير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنية أو إدارية علمية لا تتوافر لدى السلطة التأديبية المختصة⁽¹⁾.
وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر:

" بأن الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات، هو أمر تقرره محكمة الموضوع ... والمحكمة ليست ملزمة برأي الخبير إلا بما تراه حقاً وعدلاً ويجوز للمحكمة أن تطرح ما انتهى إليه الخبير كله أو بعضه، فحرية القاضي في تكوين عقيدته من الأدلة المطروحة أمامه⁽²⁾.

ف رأي الخبير مجرد رأي استشاري غير ملزم، يمكن للمحكمة أن تأخذ به أو تطرحه جانباً.

4- المحررات (Lesecritures)

يعني المحرر كل مسطور يتكون من مجموعة من العلامات أو الرموز أو كليهما معاً، كتب بمادة قابلة للدوام نسبياً على مادة ذات قابلية للسدوام المؤقت وتعتبر هذه العلامات والرموز عن مجموعة الأفكار والمعاني الصادرة عن شخص معين، وتعد إما إعلاناً لإرادة، أو إثباتاً لوقائع بحيث يمكن إدراك معناها بمجرد الاطلاع أو لمسها⁽³⁾.

والمحرر في ذاته ليس له قيمة، إلا أن أهميته تتطلق من دوره الاجتماعي والقانوني الذي يستشف مما تعبر عنه رموزه، فهو وسيلة للفهم وتبادل الأفكار وتكمن أهمية المحرر القانونية في أنه وثيق الصلة بالمعاملات القانونية (الدورة

(1) انظر لواء محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 358.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم 39/3480 في جلسة 1957.6/2، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 11.

ص 497.

(3) د. إبراهيم حامد طنطاوي، المسؤولية الجنائية عن جرائم التزوير في المحررات، مكتبة القانونية، 1995، ص 17.

المستندية) داخل الجهاز الإداري في الدولة. ويطلق على المحررات التي تكون من بين أوراق الدعوى بالدليل الكتابي أو الخطي، وهي بالتالي من بين أدلة الدعوى التي تخضع لتقدير القاضي سواء كانت محرراً رسمياً صادراً عن موظف عام مختص بتحريره وإعطائه الصبغة الرسمية وفقاً للقوانين واللوائح، أو محرراً عمومياً وهو الصادر عن ذوي الشأن بإمضائهم وأختامهم أو ببصمات أصابعهم وهو محرر تتقضي عنه الصفة الرسمية.

أما الصورة الضوئية للأوراق الإدارية فلا حجية لها ما لم تقدم الأصل المأخوذة عنه، وذلك عند منازعة الطرف الآخر في ماهية هذه الصورة أو في صحتها، وكذلك قضى بأن: "الأصل فيما يتعلق بالإثبات أمام القضاء الإداري أن جميع الأدلة تتساوى في المجال الإداري، والقاضي حر يكون قناعته من أي دليل. فالكتابة ليست أقوى من القرائن كما هو مستقر عليه في قواعد القانون الخاص"⁽¹⁾.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري بمصر جلسة 16 . 6 . 1970 ف، مجموعة المبادئ القانونية . ص 349.

الفرع الثاني: إجراءات البحث عن الأدلة التأديبية وخصائص الإثبات التأديبي:
يحرص المشرع على أن يحدد لسلطات التحقيق الإجراءات التي تتبعها
في بحثها عن الأدلة، وذلك بحكم أن العدالة تتأذى من أن تكون الوصول إلى
الحقيقة بطرق أو وسائل تشكل اعتداءً على حريات الأفراد وكرامتهم، أو من
شأنها ترويع أمنهم وسكينتهم⁽¹⁾.

والمنازعات التأديبية بصفة عامة لم يصدر بشأنها قانون للإجراءات على
نسق قانون الإجراءات الجنائية سواء بالنسبة للتحقيق أو المحاكمات التأديبية.
وبالتالي نجد أن النظام التأديبي يستقي مصادره في هذا الشأن من القوانين
الأخرى كقانون الإجراءات الجنائية والمرافعات المدنية وغيرها).

وستحدث عن إجراءات البحث عن الأدلة التأديبية وخصائص الإثبات التأديبي
على النحو التالي:

أولاً: إجراءات البحث عن الأدلة التأديبية

يمكن الحديث بإيجاز عن الإجراءات الأصلية لجمع الأدلة التأديبية فيما يلي:

1- الانتقال والمعينة: إن الأصل يقضي أن يُجرى التحقيق في مقر الجهة
الإدارية - أو جهاز التفتيش والرقابة الإدارية أو المالية، إلا أن الأمر قد يستلزم
انتقال عضو مجلس التأديب أو عضو الجهاز المكلف بالتحقيق لتفتيش المتهم أو
مكان العمل، لضبط الواقعة، أو الإطلاع على الأوراق أو السجلات التي لا يمكن
نقلها، أو لسؤال الأشخاص الذين يتعذر انتقالهم (هذا فيما يتعلق بالانتقال).

(1) نجد في ثقتنا الإسلامي عريق ما يشكل نموذجاً للتعقيد ببطان الإمرات حين تصور أمير المؤمنين عمر بن الخطاب
رضي الله عنه جدار دار سمع أصوات تدمع منها دقة على منكر وهو شربهم للخمر فإذا بصاحب الدار يقول لسينا عمر
بن كفا قد عصينا الله في واحدة فقد عصيته أنت في ثلاث قال تعالى: "لا تحسبوا" وأنت نجست وقال تعالى "وقتوا هيبوت
من لولها" وأنت تسورت وقال تعالى: "ولا تدخلوا بيوتنا غير بيوتكم حتى تستأذوا وتسلموا على أهلها" وأنت لم تسلم
فدخل بيوتنا عمر الحاكم للعامل وترك شرجل وردقه ولم يرقم عليهم الحد: حول منيح الإمام المعادل سيننا عمر الفاروق
رضي الله عنه في التشريع برابع د. محمد بلقاضي - منيح عمر بن الخطاب في التشريع، دار السلام للطباعة والنشر
والتوزيع، طعة 2003م.

* بالإضافة إلى الإجراءات الأصلية هناك إجراء آخر إحتياطي تلجأ إليها الجهة المخولة بالتحقيق وجمع الأدلة وهو
(الوقف الإحتياطي) والذي سنتحدث عنه تفصيلاً عن تناولنا لموضوع الضمانات التأديبية في الباب الثاني من هذا البحث.

أما المعاينة فهي مجرد إثبات محدد للأشخاص والأشياء ذات العلاقة بوقائع التحقيق التأديبي، وذلك من خلال ما يقوم به المحقق من فحص وتدقيق لها.

2- ندب الخبير: الخبير وهو الشخص الذي لديه إلمام خاص بعلم من العلوم أو فن من الفنون، ويمكن الاستعانة به بعد أداء اليمين، ورأيه كما ذكرنا استشاري غير ملزم.

3- التفتيش: ويعني البحث عن دليل يتصل بجريمة ما وقعت بالفعل وتتعلق بشخص المتهم أو منزله أو مكان عمله، فهو مساس بالحرية الشخصية وبحرمة المسكن أو المركوب، ويستمد التفتيش في القانون الليبي شرعيته من قانون الخدمة المدنية، وقانون الرقابة الشعبية المشار إليها سابقاً.

ويتم التفتيش بوجود الموظف المراد تفتيشه وفق شروط وضوابط محددة كما سنرى ذلك لاحقاً⁽¹⁾.

4- ضبط الأشياء: وهو النتيجة التي قد يؤدي إليها التفتيش، ويشمل ضبط الأشياء المتعلقة بالمخالفة التأديبية، وكذلك ضبط الأوراق والمستندات ذات العلاقة.

5- سماع الشهود: حيث يكون لجهة التحقيق استدعاء الشهود وسماع أقوالهم عن الوقائع التي تثبت المخالفة، وإسنادها إلى المتهم أو تبرئته منها، ويتم استيضاح الشاهد عن زمان ومكان حدوث الواقعة، والفاعل لها، وكيفية وقوعها، والباعث على ارتكابها، والأضرار التي تترتب عليها.

ثانياً: خصائص الإثبات التأديبي :

من أبرز خصائص الإثبات التأديبي مبدأ حرية الإثبات، ومن لزوميته التسبب، ولعل الإشارة تجدر إلي أن هناك خصائص عامة للإثبات منياً: أن ما يستحيل إثباته لا يخضع للإثبات، كما أن ما وضع له المشرع قرينة قاطعة لا

(1) قصر المشرع الليبي إجراء التفتيش للأشخاص ومنزلهم على أعضاء جهاز التفتيش والرقابة الشعبية وبالتالي يمنع على الوحدة الإدارية فعله ولو وقع يكون باطلاً.

يجوز إثبات عكسها، إضافة إلي أن ما وضع له المشرع أيضاً طريقاً للإثبات فلا يجوز الإثبات إلا بالطريقة التي وضعها المشرع قانوناً فالوقائع المستحيلة وغير الممكنة وكذلك الوقائع غير المنتجة أو المجهولة غير المحددة لا تخضع للإثبات ، كما أن الوقائع التي يمتنع إثباتها بالقرائن القانونية القاطعة لا تخضع للإثبات أيضاً، فالإثبات في المواد التأديبية هو ما يؤدي إلى إظهار الحقيقة لأجل إصدار الحكم على الموظف المتهم، أما في المواد الجنائية فهو يعني النتيجة التي تحققت باستعمال وسائل الإثبات المختلفة، أي إنتاج الدليل.

ومن خصائص الإثبات التأديبي أيضاً :

- 1- عدم التقيد بقواعد الإثبات المدنية إلا إذا كان قضاؤها في الواقعة يتوقف على وجوب الفصل في مسألة مدنية .
- 2- جواز تجزئة الدليل، بحيث تأخذ المحكمة فقط ما تطمئن إليه.
- 3- قبول الدليل غير المباشر وغير الصريح .
- 4- قبول ادعاءات خصم الإدارة⁽¹⁾.

الخلاصة:

نخلص مما سبق إلى أن سلطة التأديب لا بد أن تلتزم بجملة من وسائل الإثبات، وأن تتقيد بالأدلة والقرائن التي فصلتها القوانين الأخرى والتي تشكل رافداً مهماً للقانون الإداري الذي لازال حديث النشأة كما رأينا، فالمنازعات التأديبية لم يصدر بشأنها قانوناً محدداً للإجراءات على غرار

(1) لمزيد من التصيل يرجع:

- د. محمد محمود مصطفى/ الإثبات في المواد الجنائية في القانون المقارن، الجزء الأول، مطبعة جامعة القاهرة، طبعة 1979ف، ص/ 3 وما بعدها.

- د. هادي عبد الله أحمد/ النظرية العامة للإثبات، المرجع السابق ذكره، ص/ 17.

- أ. لواء محمد ماجد باقرت/ التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق ذكره، ص/ 336.

الإجراءات الجنائية لذلك يستقي النظام التأديبي مصادره من القوانين الأخرى كقانون الإجراءات الجنائية والمراقعات المدنية. ومتى أدت هذه الإجراءات إلى ثبوت المخالفة التأديبية تجاه الموظف فإن سلطة التأديب تباشر إجراءاتها في مساءلة الموظف العام تأديبياً.

الفصل الثاني

المخالفة التأديبية التي تستوجب مساءلة الموظف العام تأديبياً

ذكرنا أن المخالفة التأديبية لم تحدد في القانون الليبي والمقارن حصراً، وإنما حدد المشرع في هذه التشريعات قاعدة عامة تتضمن مسؤولية الموظف متى ارتكب مخالفة تمثل إخلالاً بواجبات وظيفته أو خروجاً عن مقتضياتها أو إتيانه فعلاً من شأنه الحط من كرامة الوظيفة أو هيبتها.

وبالتالي تقتضي منهجية البحث أن نتعرض لمفهوم المخالفة التأديبية وأركانها وصورها وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

مفهوم المخالفة التأديبية و (أركانها وصورها)

إن المتتبع لمسيرة القضاء الإداري المقارن يلاحظ تعدد تسميات الخطأ الذي يرتكبه الموظف ويوقعه تحت طائلة العقاب ومن أشهر هذه التسميات

المصطلحات الآتية :

- 1- المخالفة التأديبية.
- 2- الجريمة التأديبية.
- 3- الذنب الإداري.
- 4- الخطأ التأديبي.

وهذه التسميات جميعها مترادفة، حيث درج الفقه والفهاء على استعمالها، فقد استعملها المؤتمر الأول للعلوم الإدارية ببروكسل حول ممارسة الوظيفة التأديبية⁽¹⁾.

إن القرار التأديبي لا بد أن يستند على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني يتمثل في توقيع الجزاء على الموظف المذنب، وذلك من باب ما يهدف إليه القانون من حرص على سير المرافق العامة بانتظام، فأخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو خروجه عن مقتضياتها هو مسبب القرار التأديبي، فينهض في حالة عدم قيامه بواجباته الوظيفية أو تقصيره في أدائها وهو ما يمثل إساءة للمصلحة العامة وقد تعددت وجهات نظر الفقه الليبي والمقارن حول مفهوم المخالفة التأديبية، وهو ما سنحاول دراسته من خلال المطالب التالية:

وسنعمد في بحثنا هذا - إن شاء الله - مصطلح (المخالفة التأديبية) بحكم كونه يدل على طبيعة الخطأ المرتكب، وكونه الأكثر قبولاً في القضاء واللغة الفقهية والقانونية، وذلك ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية.

(1) د/مغفوري شامز، القرار التأديبي وضمائمه، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ط 1986، ص 251.

المطلب الأول

تعريف المخالفة التأديبية

لم تُورد أغلب التشريعات تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية بحكم أن المشرع ينادى بنفسه غالباً عن وضع التعريفات ويترك ذلك للفقهاء والقضاء، وسنتعرض فيما يلي لتعريف المخالفة التأديبية في التشريع والفقهاء والقضاء وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف المخالفة التأديبية في التشريع:

أولاً تعريف المخالفة التأديبية في التشريع الليبي:

من خلال استقرائنا لنصوص التشريعات الليبية المتعلقة والمتعلقة بالوظيفة العامة، نجد أن المشرع الليبي قد حدد الواجبات والمحظورات التي يتعين على الموظف الالتزام بها، بحيث إذا أخل الموظف بأحد هذه الالتزامات أو أتى فعلاً محظوراً، فإنه يكون عرضة للمساءلة التأديبية.

حيث أورد المشرع الليبي نصاً في القانون رقم (36) لسنة 1956 ف وتحدد المادتين 45 - 46 منه يتضمن أهم الواجبات والمحظورات، ثم أورد في المادة (47) حكماً عاماً يقضي بأن الموظف الذي يخالف أحكام هذا الفصل (المتعلق بالواجبات والمحظورات) أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، يعاقب تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.

وأضاف القانون رقم (19) لسنة 1964 ف وبعد أن سلك نفس المنهج السابق عبارة (أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة).

وقد ألغيت هذه التشريعات كما رأينا وحل محلها قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (55) لسنة 1976 ف السابق الإشارة إليه، حيث حدد هذا القانون في المواد من

(75إلى 79) واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم، ورتب عقوبات تأديبية لأي مخالفة لهذه الواجبات أو إتيان فعل محظور .

لقد أراد المشرع الليبي شأنه شأن بقية المشرعين الآخرين أن يناهى بنفسه عن وضع تعريف للمخالفة التأديبية، فإضافة إلى تعداد الواجبات وحصر المحظورات أتجه إلي وضع مبدأ عام هو " الإخلال بالواجب أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة أو إتيانه عمل من شأنه الحط من كرامة الوظيفة أو الإنقاص من هيبتها" فإن أي فعل من هذه الأفعال يُشكّل مخالفة تأديبية تستوجب مساءلة الموظف تأديبياً.

ويتفق كذلك التشريعان المصري والمغربي مع المشرع الليبي في عدم وضع

تعريف محدد للمخالفة التأديبية حيث ترك ذلك للفقهاء والقضاء، وذلك كما يأتي:

الفرع الثاني: مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه:

أولاً: مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه الليبي:

1- في الفقه الليبي:

أورد الفقه الليبي بعض التعريفات للمخالفة التأديبية منها :

أ- الدكتور عبد الله الكاديكي:

وقد عرف المخالفة التأديبية بأنها:

(أي إخلال بواجبات العمل الوظيفي أو المهني، بحيث ينصرف هذا

الإخلال إلي واجبات الوظيفة ومقتضياتها بالنسبة للموظف العام، كما ينصرف إلي

واجبات المين الحرة بالنسبة لصاحب المهنة ممن تتولى مساهلته الجهات التأديبية

المختصة بالإشراف على هذه المهنة)⁽¹⁾.

ب- الدكتور محمد عبد الله الحراري:

(1) د. عبد الله الكاديكي، محاضرات في نظم التليب (غير منشورة) المرحع شائق نكرة، ص 75.

حيث عرف المخالفة التأديبية بأنها:

"إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو خروجه عن مقتضيات وظيفته وذلك بظهوره بمظهر من شأنه المساس بسمعتها وكرامتها"⁽¹⁾.

ج- الأستاذ حسين حمودة المهدي:

عرف المخالفة التأديبية بأنها:

" إخلال الموظف أو المنتج بواجب وظيفي إخلالاً صادراً عن إرادته"⁽²⁾.

د- الدكتور خليفة الجهمي:

وعرفها بأنها:

" كل إخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها"⁽³⁾.

هـ- كما عرفها د/ نصر الدين القاضي بأن:

الجريمة التأديبية هي: كل فعل إيجابي أو سلبي يقترفه الموظف العام إخلالاً بالقوانين التي تنظم الوظيفة العامة، أو... خروج على مقتضى الواجبات الوظيفية التي تنظمها هذه القوانين⁽⁴⁾.

ثانياً: في الفقه المصري :

أجتهد الفقه المصري لوضع تعريف للمخالفة التأديبية ومنه :

أ- عرف د. إسماعيل زكي المخالفة التأديبية حيث قال بأن "الأفعال التي تستوجب المؤاخذة التأديبية هي كل تقصير في أداء الواجب، أو إخلال بحسن

(1) د. محمد عبد الله الحروري، أصول تكوين الإداري الليبي، الجزء الثاني منشورات جامعة المنصورة 1995 ص 73 وما بعدها حيث يشير بيانه إلى ترادف المصطلحات ولم يختر منها مصطلح معين فالمخالفة التأديبية والخطأ التأديبي، والجريمة التأديبية والذنب الإداري كلها واحدة وإن كان يظهر استعماله لمفهوم المخالفة التأديبية أنظر ص 74 من ذات المرجع.

(2) الأستاذ حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة - مرجع السابق ذكره، ص 207.

(3) د. خليفة الجهمي - المرجع السابق ذكره، ص 77.

(4) نصر الدين القاضي - رسالته، مرجع سبق ذكره، ص 110.

السلوك والآداب من شأنه أن يترتب عليه امتهان المهنة، أو الحط من كرامتها أو الخروج على الالتزامات السلبية المفروضة على الموظفين⁽¹⁾.

ب- د. سليمان الطماوي عرفها بقوله.

" إن المخالفة التأديبية هي كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه⁽²⁾ .

ج- وعرفها د. محمد مختار بأنها:

" كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، بما يعكس عليها بغير عذر مقبول⁽³⁾ .

ثالثاً: في الفقه المغربي:

عرفتها د. مليكة الصروخ بأنها:

(كل ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً سواء تلك التي نص أو لم ينص عليها القانون، مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه)⁽⁴⁾ .

الفرع الثالث: مفهوم المخالفة التأديبية في القضاء :

خاض القضاء الإداري الليبي والمقارن بقوة خضم المخالفة التأديبية وتصدى لتعريفها وتحديد ضوابطها في عديد أحكامه. وفيما يلي بيان لموقف القضاء الليبي والمقارن في هذا الشأن وذلك على النحو التالي:

⁽¹⁾ د. اسماعيل زكي، ضمانات الموظفين، المرجع السابق ذكره، ص. 109.

⁽²⁾ د. الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق ذكره، ص. 42.

⁽³⁾ د. محمد مختار عثمان، المدخلية التأديبية - المرجع السابق ذكره، ص. 66.

⁽⁴⁾ د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة - رسالة بكتواره - جامعة عين شمس 1983 ف. ص. 56.

أولاً: مفهوم المخالفة التأديبية في القضاء الليبي:

استقى القضاء الليبي جل أحكامه من منهل شقيق (القضاء المصري) وذلك بحكم أن التشريع المصري هو المصدر التاريخي للتشريع الليبي، ففي أحد أحكامها تقول محكمتنا العليا: (إن القرار التأديبي كأبي قرار إداري آخر، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل)(1)

وقضت في حكم آخر لها بأن كل ما (يمثل إخلالاً بالأصول الوظيفية وخروجاً على مقتضى الواجب، يستوجب أخذ المهتم بالجزاء التأديبي المناسب)(2) أما محكمة استئناف طرابلس دائرة القضاء الإداري " فقد قضت " من أن إفشاء سر الامتحانات يعد من قبيل عدم القيام بالعمل بالأمانة الواجبة، وإهدار من قيمة الامتحانات والأصول المرعية فيه، وإخلال بالواجبات الرسمية مما يوجب معه توقيع العقوبة المقررة من قبل مجلس التأديب.(3)

— وقضت كذلك دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي/

(من أن مخالفة التعليمات الصادرة للموظف من رؤسائه تشكل انحرافاً عن واجبات الوظيفة ومقتضياتها.(4)

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري الليبي على نفس الوتيرة سواء في

دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف أوفي المحكمة العليا .

(1) حكم المحكمة العليا، طعن أدري رقم (19 / 2) جلسة 29 / 11 / 1974 ف.م. مجلة المحكمة العليا، السنة 10 عدد 2

ص. 14. وكذلك طعن أدري رقم (19 / 7) جلسة 10 / 11 / 1974 ف.م السنة 10 عدد 3. ص. 70.

(2) حكم المحكمة العليا، طعن أدري رقم (16 / 23) بتاريخ 14 . 6 . 1970 ف.

(3) طعن إداري رقم (87 / 6) في محكمة استئناف طرابلس، 15 . 5 . 1990 ف.

(4) طعن إدري رقم (14 / 73) ف.م. محكمة استئناف بنغازي 8 . 12 . 1987 ف.

وقد جاء في قرار المجلس التأديبي للمخلفات المالية أيضاً (أن المخالفة التأديبية المنسوبة للمهتم تتميز عن المخالفة الجنائية التي يرأتها المحكمة منها، إذ تتمثل الأولى في إهماله في القيام بواجبات وظيفته وعدم تأدية العمل المنوط به بدقة وأمانة وإخلاص). (1)

ويمكن أن نعرف المخالفة التأديبية بأنها:

(كل فعل أو إمتناع يرتكبه الموظف يخالف واجبات وظيفته أو مقتضياتها أو ينعكس عليها يرتب عليه المشرع مساءلته تأديبياً)* .
وبالتالي يكون هذا التعريف شاملاً لمفهوم المخالفة التأديبية فهو يحتوى على عناصرها/ وهي:

- 1 - الإخلال بواجبات الوظيفة أو الإتيان بمحظورات صادرة عن إرادة أئمة.
- 2 - التقصير في أداء الواجبات الوظيفية .
- 3 - الحط من كرامة الوظيفة أو هيبته.
- 4 - صدور هذا الفعل المؤثم من الموظف العام.

ثانياً: مفهوم المخالفة التأديبية في القضاء المصري:

المنتبع لمسيرة القضاء الإداري في مصر يلحظ محاولات هذا القضاء الجادة في إيجاد تعريف للجريمة التأديبية، فقد تصدّت لهذا المحكمة الإدارية العليا بمصر ففي حكم ليا بتاريخ / 25 . 1 . 1958 ف تقول: (إن الجريمة التأديبية هي كل عمل إيجابي أو سلبي يقع من العامل عند ممارسة أعمال وظيفته ... إذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة).

وفي حكم آخر لها تقول:

(1) نظر قرار المجلس في الدعوى التكميلية رقم (14 / 5 ق) بتاريخ 31 / 5 / 1973 ف مجموعة قرارات المجلس المرجع السابق ص 147 .
* نعتي بما ينعكس عليها كل فعل لو تصرف به خارج الوظيفة من شأنه الحط من كرامتها أو إهانتها هيبته.

(إن الجريمة التأديبية مردها بوجه عام إخلال الموظف بواجبات وظيفته لكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب، يجب أن يرتكب العامل فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها) (1).

— وفي فتوى للقسم الاستشاري في الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري تقول (إن الجرائم التأديبية لا تقع تحت حصر وتتمثل بوجه عام في الإخلال بواجبات الوظيفة، أو الخروج على مقتضياتها) (2).

— وتقول المحكمة الإدارية العليا كذلك (إن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو خروجه على مقتضياتها، أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها) (3).

(1) انظر في هذا مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمصر في خمسة عشر عام (1965 - 1980م)

الهيئة المصرية للكتاب القاهرة الجزء الرابع بند 555 .

(2) مجموعة المبادئ القانونية للقسم الاستشاري المجلس التولي المصري في عشر سنوات (1960 - 1970 م) إعداد

المستشار أحمد سمير أبو شادي الجزء الأول البند (156) ص (255 - 272 - 292) .

(3) انظر مجموعة المبادئ، المرجع السابق، الجزء الرابع، بند، 556.

المطلب الثاني

أركان المخالفة التأديبية

ذكرنا أن التأديب جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة، والمخالفة التأديبية كالمخالفة الجنائية لا تقوم إلا بتوافر أركانها، وقد اختلف الفقه في تحديد هذه الأركان وانقسم إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول:

يتأسس هذا الاتجاه د. سليمان الطماوي حيث يقول في مؤلفه (قضاء التأديب) بعد أن عرف المخالفة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه يقول: أن هذا التعريف يقوم على عنصرين هما:

أ- العامل أو الموظف الذي يراد تأديبه .

ب- الخطأ أو الذنب الإداري

وهو بذلك يستبعد الركن الشرعي والمعنوي مبدئياً وجهة نظره في ذلك حيث يرى أن المطلوب في المخالفة التأديبية كي تتحقق شرعية العقاب، أن يثبت ارتكاب الموظف للفعل الخاطئ دون عذر شرعي، وذلك بغض النظر عن دوافعه الذاتية وحسن نيته أو سوءها.(1)

الاتجاه الثاني:

من أنصار هذا الاتجاه د. محمد جودت الملط حيث يرى أن أركان المخالفة التأديبية تتمثل في الآتي:

- 1 - الركن المادي، وتتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف .
- 2 - الركن المعنوي ويعني صدور الفعل عن إرادة أئمة .

¹¹¹ سليمان الطماوي، قضاء التأديب المرجع السابق ذكره، ص 421.

فإذا قامت المخالفة على ركنيها المادي والأدبي يفترض وقوع الضرر فالمسئولية التأديبية كالمسئولية الجنائية تقوم على فكرة الخطأ، والضرر ليس ركناً في المسئولية التأديبية بخلاف المسئولية المدنية، إلا أن جسامه الضرر وقلته محل اعتبار عند توقيع العقاب.(1)

الاتجاه الثالث:

ويأخذ أنصار هذا الاتجاه بالتقسيم الثلاثي الوارد في المخالفة الجنائية أي "الركن الشرعي والمادي والمعنوي". وبحكم أن هذا هو الاتجاه الغالب فإننا سنأخذ به خلال بحثنا هذا.(2)

الفرع الأول: الركن الشرعي للمخالفة التأديبية:

ثار خلاف فقهي حول وجود الركن الشرعي للجريمة التأديبية، حيث أنكر بعض الفقه "مستنداً على أحكام القضاء في هذا الشأن" وجود ركن شرعي للجريمة التأديبية، ومن أبرز هؤلاء الدكتور سليمان الطماوي:

فبعد أن أشار إلى المبدأ الخالد "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" أو بناء على قانون أضاف بأن "هذا المبدأ لا ينطبق على المخالفة التأديبية، فليس من اللازم - حسب رأيه - أن تصدر من جهة الإدارة أو السلطة التشريعية قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقاً حتى تتم معاقبة الموظف. إذ يعاقب الموظف إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات الوظيفة سواء نص على ذلك أو لم ينص" وقد استرشد في هذا بأحكام القضاء التي تواترت على ذلك ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر في 22 / 5 / 1965 ف والذي يقضي بأنه:

(1) د / محمد حورث العلط، المسئولية التأديبية - المرجع السابق ذكره، ص / 80، وكذلك د / عبدالفتاح حسن، المرجع السابق ذكره، ص / 73.
(2) من قضاة هذا الاتجاه (د / عبد القادر شبيبي، النظام التأديبي - دار الفرقان، عمان، 1983، ص / 80 - والمستشرق عبد الوهاب البغدادي الحراني الثانية - المرجع السابق ذكره، ص / 33 وفي الفقه الشيعي الدكتور عبد الله فكاهيكي (محاضراته) تنويع الإشارة إليها وكذلك دخلقة الحمصي - المرجع السابق ذكره، ص / 79، وكذلك د / نصر الدين القاضي، المرجع السابق ذكره، ص / 110.

"كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبياً، يستوي في ذلك أن ترد هذه الواجبات أو التواهي في نصوص صريحة، أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته".

ثم ناقش بعد ذلك النتائج المترتبة على هذه الأحكام وهي بإيجاز:

- 1 - عدم وجود نص يؤتم الفعل لا يعني بالضرورة إباحته .
- 2 - عدم حصر المشرع الأعمال الممنوعة على الموظفين التي تكون جريمة تأديبية فهذا يعني أن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية .
- 3 - أن السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات .
- 4 - إن مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" يضي على قانون العقوبات صفة الاستقرار والثبات، ولكن في الجرائم التأديبية "غير المقننة" وبحكم مرونتها فإن النظرة إليها تتغير حسب الظروف الاجتماعية والأيدلوجية للمجتمع.
- 5 - إن عدم حصر المخالفات التأديبية يترتب عليه نتيجة هامة، وهي الفصل بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي، حيث يحدد المشرع في قانون العقوبات الجريمة وعناصرها ومدى خطورتها ثم يضع العقوبات المناسبة لها، أما في النطاق التأديبي فالسلطة التأديبية تقوم بعمليتين مستقلتين هما:
 - أ - تحديد ما إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف يشكل جريمة تأديبية .
 - ب - تحديد العقوبات الملائمة للخطأ الثابت قبل الموظف من بين العقوبات التي حددها المشرع⁽¹⁾ .

(1) راجع ذلك تفصيلاً في مؤلف الدكتور الطموني قضاء التثقيب المرجع السابق ذكره، ص 66 وما بعدها .

موقف القضاء الليبي:

أشرنا سلفاً إلى أن القضاء الليبي يشايع قرينه القضاء المصري في جُل أحكامه وفي هذا الشأن، وفي حكم لها مصادر بتاريخ/ 29 . 11 . 1973 ف تقول المحكمة العليا في ليبيا:

"إن المشرع لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر كما فعل في الجرائم الجنائية حيث تخضع الأخيرة لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) وإنما ترك لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها، وهذه الحرية يجب أن يقابلها رقابة قضائية فعالة وواسعة ضماناً لجدية ركن السبب في القرار الإداري"⁽¹⁾.

يتضح لنا بجلاء أن مبدأ الشرعية في مجال المسؤولية التأديبية غير معمول به، حيث لم يحدد المشرع الليبي الجرائم التأديبية حصراً وإنما جعل مفهومها عاماً للمخالفة التأديبية وهو: أي خروج عن واجبات والتزامات الوظيفة العامة أو مقتضياتها وإن كان مبدأ الشرعية غير سائد في مجال الأخطاء الوظيفية كما ذكرنا، فإن هذا المبدأ يسود تماماً في النظام التأديبي من جانب آخر وهو الجزاء التأديبي، حيث نص المشرع على قائمة بالعقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المذنب وفق السلطة التقديرية لجهة الإدارة موقعة الجزاء على ألا يشوب هذه انحراف أو غلو كما سنرى لاحقاً.⁽²⁾

ورغم أن هذا التجريم في المجال التأديبي يتمتع بقدر من حرية التقدير فإنه يظل خاضعاً لمبدأ الشرعية العام الذي يشمل جميع القواعد القانونية، ويظل التجريم في المجال التأديبي تجريماً غير مباشر بحكم أن المشرع لا يحدد الأفعال

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري رقم (319/2) جلسة 29 . 11 . 1973، مجلة لمحكمة العليا السنة العاشرة، العدد الثاني ص 141.

(2) يحد من سلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في اختيار نوع العقوبة التي حدد المشرع عقوبة بتأديب المخالفة وظيفية معينة (لوائح الجزاءات بالمصارف والشركات العامة) راجع المادة (36) من لائحة الجزاءات في الشركات والمؤسسات العملاقة للمجتمع . الجريدة الرسمية العدد 19 - السنة 21 بتاريخ 20 . 6 . 1983 / ص 772 .

التي تعد جرائم، وإنما يفرض التزاماً عاماً "مخالفة الواجب أو الخروج عن مقتضياته" (1)

— مبدأ حصر المخالفات التأديبية:

أخذت بعض التشريعات بمبدأ حصر المخالفات التأديبية كالتشريع الإيطالي والألماني، لأن في ذلك ضمناً لعدم إسراف الرئيس الإداري في المؤاخظة، وإلزام الموظفين بالأفعال المحظورة بما يسهل اجتنابها. رغم ذلك فإن الرأي الغالب كما أوضحنا يرى أن المخالفة التأديبية لا تخضع كالجريمة الجنائية لمبدأ الشرعية حيث يأخذ هذا المبدأ لوناً آخر في المجال التأديبي، فهو يحدد الإطار العام أو الخارجي الذي لا يجوز أن تتعداه سلطة الإدارة في التأديب ويراقب القضاء سلامة التكليف القانوني لهذه الوقائع بالإضافة إلى صحة قيامها، وبالتالي يستعصي بتحديد طبيعة المخالفة التأديبية تحديداً جامعاً مانعاً⁽²⁾.

الفرع الثاني: الركن المادي للمخالفة التأديبية: (Element Materiel)

ينحصر الركن المادي للمخالفة التأديبية في الفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف، أي واقعة معنية محددة بحيث يكون السلوك متضمناً إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة أو خروجاً عن مقتضياتها يصح أن يكون معها أساساً للمساءلة التأديبية. فالركن المادي للمخالفة التأديبية يعتمد على توافر شرطين هما:

أ — المادية : وهي المظهر المادي الملموس الذي تدركه الحواس .

ب — التحديد : ويعني أن الفعل المنسوب إلى الموظف محدد سواء في صورة إيجابية أو سلبية وتجدر الإشارة إلى أن مجرد الشك والظن لا ينهض سبباً لإنزال

(1) انظر تفصيل ذلك لدى د / عبد الفتاح عبد الرزق - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة -

1978 ف.

(2) المرجع السابق نفسه، وانظر كذلك، محاضرات غير منشورة في (التأديب في الوظيفة العامة، د. عبدالله الكاشي، د. محمد مختار عثمان، محاضرات كتبت على طلبة الدراسات العليا قسم القانون العام بكلية القانون جامعة ناربونس، العام الجامعي، 1983 - 1984 ف.

العقاب بالموظف أما في حالة وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف، فإن جهة الإدارة يمكن أن تلجأ إلى إجراء (العزل الإداري) أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

وفي قضية طريفة دارت أحداثها في وزارة التربية والتعليم في مصر نتلخص وقائعها في أن مدرسة بوزارة التربية والتعليم، اتهمت بأنها أتت أفعالاً تتعارض مع حسن السيرة . إذ أنشأت علاقات غير مشروعة مع بعض الشبان وأثبتت ذلك في مفكرتها الشخصية التي وجدت عند التحقيق في دولاها الخاص، وقد اعترفت المتهممة بذلك خلال التحقيق وأن المفكرة خاصة بها. أحالتها الوزارة إلى مجلس التأديب الابتدائي الذي قضى بعزلها من الوظيفة، استأنفت المتهممة الحكم أمام مجلس التأديب الاستئنافي الذي قضى برفض الاستئناف وتأييد القرار الابتدائي، وعلى أثر ذلك أقامت دعوى أمام المحكمة الإدارية طالبة إلغاء القرار المذكور، فقضت المحكمة الإدارية بإلغاء قرار مجلس التأديب الاستئنافي فيما تضمنه من تأييد لقرار مجلس التأديب الابتدائي القاضي بعزل المدعية من وظيفتها. حيث جاء في أسباب الحكم:

"أنه إذا خلت المدعية إلى نفسها، وأعملت تفكيرها، وظلت تخاطب ذاتياً وتناجياً في مفكرة خاصة، وتخفت من القيود في التعبير عن خطراتها كفتاة في سن ما قبل الزواج، وتبسطت في هذا الحديث الذي يلجأ إليه المرء عادة كلما خلا إلى نفسه، فاستهدفت أن تنفس عن نفسها أو تحاسبها دون أن تستهدف رصد الحقيقة، ثم استودعت هذه المفكرة مكن أسرارها، فإنه لا تثريب عليها في خلوتها هذه مادامت لم تتخذ من المظاهر الخارجية ما يمد إليها يد القانون ، وبالتالي لا يتأتى للمحقق أن يتصيد الدليل من مستودعات الأسرار، أو يحل لنفسه التسلل إلى الهواجس البشرية المكنونة في مخبأها. أما عن علاقة المدعية بأفراد الجنس الآخر

فإن قيام هذه العلاقة لا يفيد بذاته سوء السلوك الوظيفي وليس مطلوباً من المدعية كموظفة عامة أن تتجرد من أحاسيسها وتترهب في محرابها فكل ما للوظيفة عليها من حقوق أن تخلص في عملها...⁽¹⁾ وقد طعن على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا التي قضت برفض الطعن.(1)

وقد ذهب بعض الفقه المصري إلى القول بأنه (لا يسوغ اعتبار أي عمل شائن يرتكبه الموظف في حياته الخاصة مخالفة تأديبية و إلا صار نظام الوظيفة العامة أداة للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو ما لم يُخلق لتحقيقه).⁽²⁾ كما قضت إحدى المحاكم التأديبية في مصر (محكمة وزارة التربية والتعليم) بعقوبة عزل مدرس من وظيفته، لأنه أتخذ من الدين وسيلة لتحقيق غرض شخصي، وهو الإيقاع بفتاة في حباله.⁽³⁾

إن التعبير عن الشعور والأحاسيس والخواطر الجياشة قولاً أو كتابةً أو تصويراً أو بأي وسيلة كانت، مادام هذا التعبير لم يتخذ من المظاهر الخارجية ما يعاقب عليه القانون، فلا مؤاخذة على الموظف في ذلك . أما إذا جاهر بهذا فإن ذلك يكون تحت المسؤولية، فإذا تضمن مخالفة لواجبات وظيفته فإن الموظف يكون عرضة للمساءلة التأديبية. وتجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الأشياء لا تكون الركن المادي للمخالفة، لأنها لا تنطوي على فعل محدد يصح أساساً للمساءلة التأديبية ومنها:

أ - العجز الفني أو عدم المهارة والكفاية

ب - شيوخ التهمة (عدم وجود فعل محدد لمتهمين محددين)، وننوه هنا إلى أن الأعمال التحضيرية التي لا تُشكّل مخالفة تأديبية مستقلة بذاتها لا يُعاقب عليها

(1) مشار إليه تفصيلاً لدى د/ حونت الملط، رسالة/ المسؤولية لتكريبية مرجع سابق ذكره، ص 145 .

(2) د/ عد الفلاح حسن، التكريب، مرجع سابق ذكره ص 119 .

(3) مشار إليه لدى د/ حونت الملط، مرجع سابق ذكره، ص 151 .

تأديبياً . أما الشروع في المخالفة فالنظام التأديبي لا يعرفه وينظر إليه كمظهر خارجي متميز يكون مخالفة تأديبية قائمة بذاتها .

ج - عدم ثبوت الفعل الذي يشكل مخالفة تأديبية في حق الموظف ثبوتاً قطعياً أما مجرد الافتراض فلا ينهض سبباً للمساءلة التأديبية .

د - إن وقوع الضرر ليس بلامر لقيام المسؤولية التأديبية فلا يشترط أن يترتب على الخطأ حدوث ضرر، إلا أن جسامته الضرر تؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير العقوبة الملائمة، وكذلك حسن النية فهو لا يرفع المسؤولية لكن له اعتبار عند تقدير الجزاء. أن الموظف لا تقتصر مسؤوليته عما يرتكبه خلال مباشرته لمسؤوليته الرسمية، بل قد يسأل تأديبياً عما يصدر عنه خارج نطاق عمله فلا يجوز أن يصدر عنه ما يناقض الثقة الواجبة فيه، والاحترام المطلوب له، والسذي هو عدته في تمكين سلطة الإدارة وبحث هيئتها في النفوس. (1)

الفرع الثالث: الركن المعنوي للمخالفة التأديبية:

يقصد بالركن المعنوي أو الأدبي للمخالفة التأديبية، العلاقة النفسية التي تربط بين السلوك وفاعله، فيلزم لمساءلة الموظف تأديبياً أن يقترب الركن المادي للمخالفة التأديبية بركن آخر وهو الركن المعنوي، بمعنى أن يصدر الفعل عن إرادة أئمة، فإذا تعدد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو (القصد)، وإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو (الخطأ غير العمدى). إذن إرادة النشاط عنصر لا زم في الركن المعنوي وهذا ما عليه اغلب فقهاء القانون الإداري .

إلا أن جانب آخر للفقهاء يرى أنه لا يلزم دائماً توفر الإرادة الأئمة، وهي وإن كانت تلعب دوراً هاماً في بعض المخالفات التأديبية المقننة وهي تلك التي

(1) حكم محكمة الإدارة العليا بمصر جلسة 1212 1961 ف مجموعة لسنة السابعة ، العدد الأول ص 68 .

يعاقب عليها المشرع جنائياً أو يحصرها في نصوص خاصة، فإنه بالنسبة لباقي المخالفات التأديبية التي لم يقننها المشرع على سبيل الحصر، فإن الإرادة الأئمة للموظف الذي ارتكب الفعل لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا حسنت نيته أم ساءت، فالموظف الذي يؤدي أعمالاً غير أعمال وظيفته والذي يخالط أقواماً لا تجوز مخالطتهم بحسن نية، والذي يقصر في أداء بعض واجبات منصبه لأنه لا يدرك أنه مكلف بها.... الخ كل أولئك يكفي أن يُسند الفعل الخاطئ إليهم حتى تتحقق المسؤولية قبلهم. (1)

أولاً : صور الركن المعنوي:

الركن المعنوي للمخالفة التأديبية صورتان هما :

أ - العمد (القصد) وتسمى هذه المخالفة العمدية .

ب - الخطأ (الإهمال) وتسمى هذه المخالفة غير العمدية .

أ - المخالفة العمدية : وتعني اتجاه الإرادة إلى السلوك ونتيجته مع العلم والإحاطة بكافة العناصر التي يشترطها القانون لقيام المخالفة .

ب - المخالفة غير العمدية: وتعني اتجاه إرادة الشخص إلى إتيان سلوك خطر دون القيام بما هو واجب عليه من التدبير والحيلة، ويتفق الخطأ مع العمد في ضرورة واتجاه الإرادة إلى السلوك ذاته ولكنه يختلف عنه في أمرين:

أولهما: عدم اتجاه إرادة المخطئ إلى النتيجة الإجرامية إذا كانت عنصراً في المخالفة.

(1) د / سليمان الصملاوي: قضاء لتأديب المرجع السابق ص / 71 .
وبؤيده في نفس الاتجاه د / محمد مختار عثمان رسالته، المرجع السابق ص / 175 .

ثانيها: قصور علم المخطئ عن الإحاطة ببعض عناصر المخالفة، أو تكون عما يجب عليه اتخاذه لتجريد سلوكه من الأثر الضار أو الخطر الذي أمر أو نهى المشرع عنه. (1)

والقصد في المخالفة التأديبية العمدية هو القصد العام، أما المخالفة التأديبية غير العمدية فيكفي لقيام ركنها المعنوي توافر الخطأ في المسلك الذهني لدى الفاعل، وبالتالي لا يشترط في المخالفات الإدارية والمالية ضرورة تسوفر القصد وإنما مجرد حصول الخطأ أو الإهمال أو التقصير في واجبات الوظيفة، وعلى هذا الأساس قضي بأن:

(المتهم الذي وقع أمر الصرف لغير مستحق قانوناً، يكون قد تصرف تصرفاً خاطئاً ترتب عليه صرف مبالغ من خزانة الدولة بدون وجه حق مما يعرضه للمساءلة التأديبية المستوجبة للعقاب. ورغم أنه قد ارتكب ذلك بغير عمد إلا أن القانون لا يشترط توافر القصد في مخالفات الإخلال بواجبات الوظيفة). (2)

ثانياً: موانع المسؤولية التأديبية :

يجمع القضاء على انتفاء المسؤولية التأديبية في الحالات الآتية :

- 1 - الإكراه المادي أو المعنوي الذي يقع تحته الموظف (كتهديد السلاح أو حالة الاضطرابات).
- 2 - القوة القاهرة (كحالة الحرب) التي تحول بين الموظف وعودته إلى مقر عمله.
- 3 - ظرف المرض الذي يحول بين الموظف وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه .
- 4 - أمر الرئيس إذا توافرت فيه الشروط التي يتطلبها القانون .

(1) انظر ذلك تمصيلاً لدي د / خليفة الجهمي - المرجع السابق - ص 91/ .
(2) مجموعة قرارات مجلس التأديب للمخالفات المالية المرجع السابق ص/ 133 .

5 - القيام بواجب اسمي من واجبات الوظيفة ينفي شرعية العقاب ضد الموظف
(كالمشاركة في مقاومة الاحتلال مثلاً). (1)

ومن المستقر عليه في القضاء المقارن أيضاً (أنه ليس للموظف أن يدرأ
مسئوليته بالآتي:

- 1 - بالظروف المحيطة بعمله 2 - أو بحجة عدم وجود التعليمات لديه
- 3 - أو كثرة العمل. 4 - أو أنه لم يكن على بينة بالتعليمات الإدارية. 5 - أو
- بالجيل بالقانون أو اللوائح أو القرارات 6 - أو اضطرار الموظف إلى مخالفة
- القانون. 7 - أو استلام العمل للموظف بغير الأداة الصحيحة أو دون استيفاء
- الشروط المقررة لذلك. 8 - أو قيام الموظف بعمله بصفة غير أصلية. 9 - أو
- بالسيو . 10 - أو بالبواعث 11 - أو بالكف عن المخالفة.

لذلك تؤيد وجهة النظر التي تذهب إلى أن المخالفة التأديبية تقوم متى
توافرت أركانها الثلاثة (الركن الشرعي والمادي والمعنوي). (2)

إن تصيد أخطاء الموظف من قبل جهة الإدارة يحول دون أدائه لعمله
بكفاءة وطمأنينة، ولذلك وضع الفقه عدة حالات يرى فيها ضرورة انتفاء مسئولية
الموظف وهي:

- 1- الخطأ التافه أو اليسير ويكون هذا في حالة الخطأ الذي يرتكب من الموظف
لأول مرة أو أن يكون الضرر المترتب على المخالفة ضئيلاً.
- 2- الخطأ بسبب سوء التنظيم وإدارة المرفق العام وتعني هذه حالة عدم وجود
تنظيم ثابت يحدد الاختصاصات أو أن يكون هناك تضارب في التعليمات أو
غموض في اللوائح والاختصاصات.

(1) د / سليمان الطماوي - فتاوي - مرجع سبق ذكره، ص 76.

(2) انظر في ذلك المعنى رأي د / خليفة الحمي مرجع سبق ذكره، ص 95.

3- الخطأ الفني وهذا يقوم عندما يتخذ الموظف كل احتياطاته ويقدر طبيعة العمل بحكم اختصاصه فيقع منه الخطأ⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن هناك أسباباً للإباحة تجعل الفعل المرتكب غير مؤثم متى توافرت وهي: 1 - استعجال الحق . 2 - أداء الواجب . 3 - الدفاع الشرعي.

الفرع الرابع: أنواع المخالفات التأديبية:

قسم الفقه المخالفات التأديبية إلى عدة أقسام منها:

(مخالفات إدارية - مخالفات مالية) و (مخالفات مقننة وغير مقننة) و(مخالفات وقتية ومخالفات مستمرة).

كما قسمت المخالفات التأديبية إلى :

(مخالفات إيجابية و مخالفات سلبية) و (مخالفات بسيطة و مخالفات مركبة) و(مخالفات داخلية و مخالفات خارجية) .

كما قسمت الجرائم التأديبية أيضاً إلى :

(مخالفات بالغة الخطورة و مخالفات خطيرة و مخالفات بسيطة)

إلا أن التقسيم الذي يتمشى مع الواقع التشريعي في بلادنا وما يميل إليه

الفقه الليبي وشراح القانون هو تقسيم الجرائم إلى :-

1 - مخالفات إدارية، وتتمثل في كل إخلال من جانب الموظف بواجباته الوظيفية أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظورة عليه، أو ظهوره بمظهر غير لائق بكرامة الوظيفة، وهي غير محددة حصراً كعدم المحافظة على مواعيد العمل أو إساءة معاملة الرؤساء أو الزملاء أو المرؤوسين...إلخ .

(1) راجع في تفصيل ذلك، د. عبدالقادر الشخولي، رسالته لعزاء القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 515.

2 - مخالفات مالية : وتتمثل في مخالفة الموظف للقواعد المالية المعمول بها في الدولة، سواء كانت قوانين أو لوائح أو قرارات أو منشورات إدارية (كالتصرف في أموال الدولة - التقصير في حفظ المال العام...).

وختاماً لهذا المبحث نشير إلى أنواع المخالفات التأديبية في الشريعة الإسلامية وذلك بإيجاز شديد.

مفهوم المخالفة أو الجريمة في الشريعة الإسلامية:

يعرف فقهاء الشريعة الإسلامية المخالفة بأنها: "إتيان فعل محظور أو ترك فعل مأمور به شرعاً مع العقاب عليه بحد أو قصاص أو تعزير".

فالجرائم عند فقهاءنا هي محظورات شرعية زجر الله تعالى عنها بحد أو تعزير، والمخالفة هي فعل ما نهى الله عنه وعصيان ما أمر الله به، ولا يكاد يختلف تعريف فقهاءنا الإجماع عما هو عليه الآن فقهاء القانون(1).

تقسيم الجرائم من منظور الشريعة الإسلامية:

قسّم الفقه الإسلامي الجرائم في الشريعة الإسلامية إلى:

- 1 - جرائم الحدود - وهي الجرائم التي تشكل اعتداء على حق الله تعالى وهي (السرقة - الحراية - الزنا - القذف - شرب الخمر - الردة).
- 2 - جرائم القصاص والدية وهي الجرائم التي تشكل اعتداء على حقوق العباد (كالقتل - الجرح) .
- 3 - جرائم التعزير - وهو التأديب دون الحد وهو مشروع بالكتاب والسنة والإجماع . ويأخذ عدة صور (كالحبس - والضرب - الصفع) بل قد يكون "بتظرة من قاض بوجه عبوس"(2).

(1) وراجع في تفصيل ذلك الدكتور نصر الدين القاضي حيث خصص جزءاً مهماً من رسالته للبحث عن الجريمة والتكليف في الشريعة الإسلامية برسائله. مرجع سبق ذكره، ص 527.

(2) د. محمد جودت الطبطبائي، المرجع السابق، ص 90. ولزيادة من التفصيل يراجع د. عبدالعزیز عسر - التعزير في الشريعة الإسلامية - رسالة دكتوراه، القاهرة، 1955 ف. ص 215 وما بعدها.

المبحث الثاني

صور المخالفة التأديبية في القانون الليبي والمقارن

إن أهم خصائص الخطأ التأديبي هو: معاقبة الموظف على سلوكه المنحرف سواء كان هذا صادر عنه عمداً أو غير عمدي وسواء كان خطأ وقتياً أو مستمراً أو كان إدارياً أو مالياً. (1)

فالجزاء التأديبي غرضه الأساسي هو: ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، والردع والوقاية من أي خروج عن واجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو الحط من هيبتها أو كرامتها. وسنحاول بيان صور المخالفة التأديبية في التشريع الليبي المقارن، وسنركز خلال بحثنا على التشريع الليبي بحكم كونه محور هذا البحث وهدفه.

ونظراً لأن نظام القانون المصري يُشكل الأصل التاريخي للنظام القانوني الليبي ولا يوجد ثمة خلاف بينهما من حيث تعريف المخالفة التأديبية أو أركانها حتى يمكن التعرض إليه وإيرازه في إطار مقارن، إلا أن لب وجوهر الاختلاف من وجهة نظري يكمن في صور الجرائم التأديبية خاصة وأن النظام القانوني للوظيفة العامة في ليبيا بدأت له شخصية مستقلة من حيث الأسس والمرتكزات التي يقوم عليها، وليس مجرد نسخة طبق الأصل من نظيره المصري الأمر الذي يستوجب البحث عن صور المخالفة التأديبية في التشريع الليبي بشكل مميز، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: صور المخالفة التأديبية وتطورها في التشريع الليبي.

المطلب الثاني: صورة المخالفة التأديبية في التشريعات المقارنة.

(1) انظر في تفصيل ذلك د. يسري لبيب - نظرية الخطأ التأديبي - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - القاهرة / 1988 ف، ص 55.

المطلب الأول

صور المخالفة التأديبية وتطورها في التشريع الليبي

لم يحدد المشرع الليبي شأنه شأن بقية المشرعين في القانون المقارن المخالفات التأديبية حصراً حيث وضع كما رأينا قاعدة عامة تتمثل في اختصاص السلطات التأديبية بتحديد ما يعد مخالفة تأديبية إضافة إلى تحديد بعض المخالفات التأديبية كاستثناء من القاعدة السابقة.

فالمخالفة التأديبية لم تقن كما هو معروف في قانون العقوبات لعدة أسباب تاريخية وفنية⁽¹⁾.

وستعرض من خلال هذا المطلب إلى صور المخالفة التأديبية في القانون الليبي متتبعين المراحل التاريخية التي مرت بها وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول : المرحلة السابقة على العمل بالقانون الحالي للخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف.

بدأ التنظيم التشريعي لشئون الموظفين في بلادنا بصدر الدستور الليبي في 7 . 10 . 1951 ف، وهو الذي أسس النظام السياسي للدولة متأثراً بنظام الدولة الاتحادية حيث استمر العمل بهذا النظام حتى ألغي بالقانون رقم "1" لسنة 1963 ف.(2)

وهو وقت (ليس متأخراً جداً) كما ذهب البعض، حيث نجد أن أغلب تشريعات الدول العربية بدأت في الصدور بعد التشريع الليبي الخاص بشئون الموظفين حيث صدرت آنذاك التشريعات التالية:(3)

(1) يراجع د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب المرجع السابق - ص 91 وما بعدها.
(2) الحرية الرسمية للملكة الليبية المتحدة - العدد الأول - 24 . 10 . 1951 ف .
(3) انظر ما ذهب إليه الدكتور / نصر الدين القاضي - رسالته مرجع سبق ذكره، حيث قال ان التشريع الوظيفي في ليبيا بدأ (متأخراً جداً) وحقبة ان بداية التنظيم الليبي لشئون الموظفين بدأ قبل أغلب الدول العربية كما اثبتنا اعلاه فتت ذلك في المغرب (1958) ف . لبنان (1959) ف المشرق (1960) ف الكويت (1960) ف اليمن (1963) ف الأردن (1963) ف الجزائر (1966) ف قطر (1967) ف الكويت (1972) ف الإمارات (1973) ف عمان (1980) ف وغيرها . انظر في تمسول تلك د / سليمان الطماوي قضاء التأديب مرجع سبق ذكره، ص 110 وما بعدها .

أ - قانون الخدمة المدنية العام الأول رقم 2 لسنة 1951 ف .
ب - قانون الخدمة المدنية العام الثاني رقم 36 لسنة 1956 ف.
ج - قانون الخدمة المدنية العام الثالث رقم 16 لسنة 1964 ف .
وفي فترة النظام الاتحادي كانت قد صدرت آنذاك قوانين الولايات في ليبيا وهي:
أ - قانون الخدمة المدنية لولاية برقة رقم 6 سنة 1950 ف
ب - قانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس الغرب رقم 24 لسنة 1950 ف.
وهذه التشريعات لم تعمر طويلاً بحكم عدول ليبيا عن النظام الاتحادي
كما ذكرنا، حيث صدرت بعدها القوانين الموحدة في الدولة الليبية والتي تناولت
شئون الموظفين في البلاد وهي:

أولاً : القانون رقم 2 لسنة 1951 ف: (1)

حيث نص القانون في المادة 47 منه:

على أن (كل ما يرتكبه الموظف من الأعمال التي تشين الخدمة العامة يجب أن
يبلغ إلى مدير قسم الموظفين بواسطة الموظف الإداري المسئول عن الجهة التي
وقع الحادث فيها بواسطة رئيس المصلحة التابع لها الموظف أو الملحق بها).

كما جدد هذا القانون جملة من المحظورات وهي:

1 - حظر الاشتغال بالتجارة أو الصناعة.
2 - حظر الحصول على قرض مالي من أشخاص أو شركات لها معاملات مع
الإدارة .

3 - حظر التحرير أو المساهمة في الجرائد إلا بإذن من الوزير المختص .

4 - حظر أخذ امتيازات من الإدارة .

6 - حظر القيام بعمل آخر مقابل أجر

(1) جريدة الرسمية المملكة الليبية المتحدة العدد الأول 24 . 10 . 1954 ف.

- 7 - حظر عقد الاجتماعات العامة للنظر في أعمال الإدارة.
- 8- حظر توزيع المنشورات ذات الصبغة السياسية أو الاشتراك في المظاهرات أو الدعاية السياسية .
- 9- حظر نشر أو إعطاء المعلومات للصحف إلا بإذن مسبق من الوزير المختص.
- 10 - حظر الاكتتاب أو عرض تذاكر للبيع لأغراض خيرية أو غيرها داخل الإدارة إلا بتصريح.

ثانياً : القانون رقم 36 لسنة 1956 ف:

قسم هذا القانون الوظائف إلى مصنفة وغير مصنفة، حيث شملت الوظائف المصنفة ثماني درجات وظيفية، درجة خاصة بينما لم يحدد القانون للوظائف غير المصنفة أية درجات وظيفية إلا أن الجدير بالذكر أن المادة 47 من هذا القانون قد أرسيت مبدأ عاماً في المسؤولية الوظيفية حيث تقول: (إن الموظف الذي يخالف أحكام هذا الفصل أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بتوقيع العقوبات الجنائية.)⁽¹⁾

وقد تضمن القانون قائمة بالواجبات الوظيفية التي يجب على الموظف الالتزام بها، وهو تطور ملحوظ للتشريع الليبي من القوانين السابقة حيث نصت المادة 45 منه على الواجبات وهي:

1 - أن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية وأن يؤدي أعماله بنشاط وإخلاص وأمانة، وأن يطيع وينفذ الأوامر التي تصدرها له رئيس أو غيره ممن يكون له

(1) يتعد بالفصل - الفصل الخاص بالواجبات والمحظورات.

سلطة إصدار هذه الأوامر، وأن يقوم بواجباته وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر إليه.

2 - أن يكون لائقاً ومؤدياً في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ومع الجمهور .

3 - أن يتجنب القيام بعمل أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف الوظيفة .

4 - أن يكتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو كانت هناك تعليمات بكتمتها، ويظل الالتزام دائماً ولو بعد انفصال الموظف عن عمله.

5 - أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع تجاوز للقوانين واللوائح والتعليمات النافذة، أو أي إهمال في تطبيقها أو أية مخالفة لها، وإذا وقع في شيء من ذلك نتيجة تنفيذ أوامر صادرة إليه من رئيسه، فإن الرئيس يتحمل وحده مسؤولية تنفيذ هذه الأوامر

6 - أن يقيم في الجهة التي بها مقر وظيفته ولا يجوز أن يقيم بعيداً عنها إلا لأسباب ضرورية يقرها رئيس المصلحة، وأن لا يتغيب عن عمله بدون إذن أو سبب معقول.

7 - أن لا يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

أما المحظورات : فقد جمعها هذا القانون في مادة واحدة وهي المادة 46 منه حيث نصت على أنه يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة :

1 - أن يشتغل في التجارة أو الصناعة، أو أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر لا يتفق مع مقتضياتها، وبوجه خاص أن يكون له مصلحة في مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

- 2 - أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في اجتماعات أو تظاهرات حزبية أو دعاية انتخابية .
- 3 - أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة .
- 4 - أن يشتري أو يستأجر بقصد الاستغلال عقارات أو منقولات مما تطرحه الحكومة في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بها أو أن يحصل على أي امتياز حكومي .
- 5 - أن يلعب القمار في الأندية أو المحال العمومية أو الملاهي أو أن يضارب في البورصات .
- 6 - أن يشترك في تأسيس الشركات أو أن يقبل عضوية مجلس إدارتها أو أي منصب آخر فيها إلا أن يكون مندوباً عن الحكومة.
- 7 - أن يوسط أحداً في أي شأن خاص بوظيفته، أو أن يتوسط لأي شخص في أي شأن من ذلك لا يمت باختصاصه بصله.
- 8 - أن يلتمس أو يطالب أو أن يقبل راساً أو بالواسطة بسبب الوظيفة من أصحاب المصالح المتعلقة بوظيفته أو ذويهم هدايا أو منحاً أو يقترض منهم نقوداً.
- 9 - أن يكون محرراً لأي جريدة مملوكة ملكاً خاصاً، أو أن يساهم على أي وجه في إدارتها أو إصدارها، ويجوز له أن ينشر بإمضائه مقالات في الصحف عن الشؤون العامة على أن تكون بعيدة عن السياسة والتشهير بالغير أو التهجم عليه أو النقد الأعمال الحكومية.
- 10 - أن يقوم بإعداد أو نشر وتوزيع المقالات أو المنشورات ذات الصبغة الحزبية، أو التوقيع على أية عريضة عامة فيها مهاجمة الأعمال الحكومية، أو أن ينشر الناس للقيام بأمر من هذه الأمور .

11 - أن يقوم بغير ما تقدم من المحظورات والأعمال المحرمة بمقتضى الدستور والقوانين والأنظمة المرعية.

ثالثاً : القانون رقم 19 لسنة 1964 ف (1)

حددت المادة 45 من هذا القانون الواجبات الوظيفية التي يجب على الموظف الالتزام بها وهي:

1 - أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية التي يحددها مجلس الوزراء، وأن يخصص أوقات العمل لأداء واجبات وظيفته، وأن يطيع وينفذ أوامر رؤسائه أو غيره ممن يكون له سلطة إصدار هذه الأوامر، وأن يقوم بواجباته وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر إليه، ويجوز للرئيس تكليفه بالعمل في غير أوقاته الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

2 - أن ينتسب أو يشترك داخل البلاد أو خارجها في أي دورة تدريبية تقرها أو توافق عليها الحكومة لتحسين مستويات أدائه لعمله أو لرفع كفاءته وإنتاجه في الخدمة العامة .

3 - أن يحسن معاملة رؤسائه ومرؤوسيه وأفراد الجمهور .

4 - أن يتجنب القيام بعمل أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف الوظيفة أو يتعارض مع مقتضيات الواجب .

5 - أن يكتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو كانت هناك تعليمات لكتمتها ويظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصال الموظف عن عمله .

(1) الجريدة الرسمية للمملكة الليبية (عدد خاص) 10 . 11 . 1964 ف.

6 — أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع تجاوز للقوانين واللوائح والتعليمات النافذة، أو أي إهمال في تطبيقها أو أية مخالفة له وإذا وقع في شيء من ذلك نتيجة تنفيذ أوامر صادرة إليه من رئيسه، فإن الرئيس يتحمل وحده مسئولية تنفيذ هذه الأوامر التي يكون قد أصدرها كتابة .

7 — أن يقيم في الجهة التي بها مقر وظيفته ولا يجوز أن يقيم بعيداً عنها إلا لأسباب ضرورية يقررها رئيس المصلحة، وأن لا يتغيب عن عمله بدون إذن أو سبب مقبول.

8 — ألا يحتفظ لنفسه بأصل أو صورة ورقة من الأوراق الرسمية، أو نزع هذا الأصل أو يأخذ صورة منه من الملفات المخصصة لحفظها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً إلا بأذن كتابي من الوزير .

9 — أن يقوم بغير ما تقدم ذكره من الوجبات الواردة في الدستور والقوانين واللوائح الصادرة بمقتضاها المتعلقة بوظيفته وسلوكه الشخصي .

— المحظورات في القانون رقم 19 لسنة 1964 ف

تضيف المادة " 46 " من هذا القانون على قائمة المحظورات التي يتعين على الموظف العام عدم إتيانها، ومن خلال استعراض قائمة المحظورات التي يجمعها المشرع في (12) فقرة، نلاحظ أنها تتطابق تماماً مع المحظورات الواردة في المادة (46) من القانون رقم (36) لسنة 1956 ف، ولا تكاد تختلف عنها في شيء، الأمر الذي رأيت معه عدم جدوى تكرار ذلك فأثرت الخروج من حقبة تشريعية (تاريخية) عاشتها بلادي آنذاك لألج في حقبة تاريخية أخرى بدأت تشريعياً في العام 1976 ف، وقد قاربت حتى الآن من الثلاثين عاماً فيني عمر القانون الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف .

إن المبدأ الذي جاء به هذا القانون هو إن أي إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج عن مقتضياتها يعرض مرتكبها للمسئولية (مدنية كانت أو جنائية أو تأديبية).

الفرع الثاني: المرحلة التالية للعمل بقانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف:

ظل آخر تشريع في المجال الوظيفي في العيد الملكي معمولاً به مع بعض التعديلات التي طرأت عليه حتى صدر القانون الحالي خلال فترة العهد الجمهوري.

فقد تطورت صور المخالفة في التشريع الليبي واستفاد المشرع من التشريعات السابقة وكذلك آراء الفقه والقضاء المقارن، حيث أورد هذا القانون الأصل العام في الوظيفة العامة وأسلوب أدائها، وأبرز كذلك دور الدين والأخلاق وواجب مراعاتهما من الموظف عند أداء عمله⁽¹⁾.

أولاً الواجبات الوظيفية :

نصت المادة 76 من هذا القانون على واجب عام للموظف يتمثل في تنفيذ جميع القوانين واللوائح القرارات والتعليمات المنظمة لقيامه بمهام وظيفته أو ما يتصل بها، ثم أورد جملة من الواجبات على سبيل المثال حيث لم يحدد الواجبات حصراً أو عدداً رغم مناداة الكثير من الفقهاء وشراح القانون إلى ضرورة تعيين الجرائم التأديبية على النحو الذي رأيناه سلفاً، فبعد الالتزام العام أوردت الواجبات بوجه خاص وهي: أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية، وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وعدم

(1) د. عبد القادر قنوره، محاضرات في الإدارة الشعبية لقيت على عتبة فرانسك العليا لقسم لعلم كلية لقانون جامعة فغويونس العام 1987 - 1988 ف غير منشورة.

المحافظة على مواعيد العمل الرسمية أو عدم التوقيع في سجلات الحضور والانصراف يشكل مخالفة تأديبية تستوجب معاملة الموظف بعقوبة تتناسب مع المخالفة(1).

2 - أن يحضر التدريب الذي توفره له الوحدة الإدارية ويتبع الواجبات المتعلقة به.

3 - أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وذلك حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها

4 - أن يتعاون مع زملائه وأن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه وأفراد الجمهور .

5 - أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع مخالفة للقوانين واللوائح والنظم السارية وإهمال تطبيقها.

6 - أن يقيم في الجهة التي يوجد بها مقر وظيفته ولا يجوز أن يقيم بعيداً عنها إلا الأسباب ضرورية يقرها وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة .

7 - أن يكتفم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها. أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الواجب قائماً ولو بعد ترك الخدمة .

8 - أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق و الاحترام الواجب .

9 - أن يراعي أحكام القوانين اللوائح المالية ويجنب مخالفتها والإهمال في تنفيذها .

(1) فتوى إدارة الفتوى والتشريع بتاريخ - 18 / 8 / 1973 ف، ملف (ع / 13 / 395) . مجموعة المبادئ القانونية ص (32) .

ثانياً :المحظورات على الموظف العام في القانون الحالي (رقم 55 لسنة 1976 ف)

نصت المادة 78 من هذا القانون على مبدأ عام في المحظورات التي يتعين على الموظف العام اجتنابها وهو أنه .

((يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة أن يقوم بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين أو اللوائح أو الأنظمة المعمول بها وبوجه خاص :

1 - أن يشتري عقارات أو منقولات مما تعرضه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

2 - أن يزاول أية أعمال تجارية أو أن تكون له مصلحة في مناقصات أو مزادات أو مقاولات أو عقود مما يتصل بإعمال وظيفته .

3 - أن يشترك في تأسيس شركة أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن إحدى الوحدات الإدارية، أو رخص له في العضوية أو العمل من الجهة المختصة .

4 - أن يستأجر عقارات أو منقولات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي بها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

5 - أن يحتفظ لنفسه بأية ورقة من الأوراق الرسمية، أو ينزع هذه الورقة من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً إلا بإذن كتابي من وكيل الوزارة يحدد فيه المدة التي يتعين فيه إعادة الورقة خلالها .

6 - أن يخالف إجراءات الأمن الخاص أو العام التي يصدر بها قرار من الجهة المختصة .

7- أن يقوم بإعداد أو نشر أو توزيع مقالات أو منشورات ذات صبغة سياسية مفاهضة لأهداف الدولة أو المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، أو أن يثير الناس بأمر من هذه الأمور)).

إضافة إلى ما سبق أوردت المادة (78) من ذات القانون :

"مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر إلا بأذن وشروط محددة "

إلا أن ذات المادة من نفس القانون أجازت للموظف القيام بمرتب أو بمكافأة بأعمال القوامة أو الواجبة أو الوكالة عن القائمين أو المساعدة القضائية إذا كان هؤلاء ممن تربطهم به صلة قرى أو نسب حتى الدرجة الرابعة .

كما أجازت له القيام بأعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً فيها، أو صاحب مصلحة أو لمن تربطه صلة قرى أو نسب حتى الدرجة الرابعة، وذلك بشرط إخطار الوحدة الإدارية التابع لها .

ثم جاءت المادة (79) من هذا القانون بالمبدأ العام في مسؤولية الموظف العام حيث تقول:

1، كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجبات يعاقب تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها فيه، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء .

2، لا يعفي الموظف من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك، صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيه كاتبه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر .

3، لا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي .

وسنعرض عند حديثنا عن مسؤوليات الموظف العام إلى الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وأهمية التمييز بينهما .

أهداف قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بمسؤولية الموظف العام وتأديبه :
أرسي قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بمسؤولية الموظف وتأديبه الأهداف
التالية :

1- توفير عدد من الضمانات فيما يتعلق بمسؤولية الموظف عن أعماله
وإجراءات التحقيق معه .

2- إرساء قاعدة أو مبدأ مؤاخذه كل مخطئ عن خطئه، وتوقيع الجزاء عليه بما
يكفل حماية الوظيفة العامة من أي عبث يلحق بها .

3- كفالة مرتب الموظف الموقوف عن عمله أو المحبوس حبساً احتياطياً متى
برئت ساحتة .

نخلص مما سبق إلى أن الوظيفة العامة في بلادنا هي تكليف للقائمين بها
وليست تشريفاً، فليس الهدف من عملية التوظيف مجرد الارتزاق، وإنما الهدف
والغاية هو "إيجاد طائفة من الأشخاص ذوي المؤهلات والكفاءات والخلق القويم
والحس الوطني، تتولى تسيير المرافق العامة في المجتمع وتنفيذ أهدافه وتوجيهاته
وتحقيق غاياته في أقصر وقت ممكن وبأقل تكاليف .

فالوظيفة العامة هي خدمة وطنية تتأط بشاغلها مجموعة من الواجبات يتعين عليه
الالتزام بها، وعدم الخروج عنها، سواء كانت التزامات إيجابية بأداء عمل معين،
أو سلبية بالامتناع عن عمل معين .

وبالتالي نرى أنه يمكن إجمال هذه الواجبات في الآتي :

1- أداء العمل وطاعة الرؤساء .

2- الولاء الوظيفي وحسن السلوك والمظهر العام .

كما أنه يمكن تقسيم هذه الواجبات إلى :

1- واجبات داخل نطاق الوظيفة العامة وتشمل :

أداء العمل وطاعة الرؤساء وحسن الخلق الوظيفي ويتضمن:

- الإخلاص في العمل وأدائه على الوجه المطلوب .
- المحافظة على المال العام وصيانته وحسن إدارته .
- المحافظة على أسرار الوظيفة والتمسك بأخلاقياتها .

2- واجبات خارج نطاق الوظيفة العامة وتشمل:

أ - تجنب المسلك الشائن الذي يسيئ إلى الوظيفة العامة . فالموظف مطالب بالحرص على شرف الوظيفة ولو كان بعيداً عنه.

ب - عدم الجمع بين وظيفته والأعمال المحظورة عليه نصاً، والهدف من هذا الحظر ضمان تفرغ الموظف لأعمال وظيفته.

ج- عدم تجاوز الموظف للحدود المرسومة له خلال ممارسة النشاطات العامة.

إلا أن الموظف كأني إنسان آخر له أفكاره و تصرفاته، لكن حريته تبقى

مقيدة بما تفرضه عليه الوظيفة من واجبات .(1)

ثانياً: المحظورات وفق القانون رقم 3 لسنة 1985 ف بشأن تطهير الأجهزة الإدارية(2):

أتى هذا القانون بنص عام في المادة الأولى منه، حيث نصت على سريان أحكامه على :

(1) د/ محمد مختار عثمان - محاضرات في الإدارة العامة (غير مطبوعة) مرجع سبق ذكره . ص 103 .
(2) منشور في الجريدة الرسمية العدد 19 السنة 23، 21 - 7 - 1985 ف.

1- كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف، جميع الأشخاص الذين تربطهم بالدولة علاقة لانحائية تنظيمية (الموظفون العموميون).

2- كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 ف أي جميع الأشخاص الخاضعين لقانون العمل والذين تربطهم (علاقة تعاقدية).

3- الجهات التي تحكمها اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع .
أما العادة الثانية من هذا القانون فقد حددت الحالات التي يجوز فيها

بقرار من الجهة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة أي من العاملين بها وهي :

إذا أعاد بعد إقراره كتابياً إلى ارتكاب مخالفة أو أكثر من المخالفات التالية :

1- عدم المحافظة على مواعيد العمل الرسمية أو تخصيص وقت العمل بعد أداء الوظيفة .

2- التسبب في أداء العمل أو عدم تحقيق مستهدفات الإنتاج أو معدل أداء الخدمات.

3- ارتكاب أية مخالفة إدارية أو مالية تضر بالمصلحة العامة .

4- استعمال الأدوات والآليات والمعدات المملوكة لجهة العمل في غير الأغراض المخصصة لها، ما لم يكن ذلك لمقتضيات مصلحة العمل وبإذن من الجهة المختصة.

ويسرى هذا البند على الرئيس الذي يرتكب مرسومه إحدى هذه

المخالفات:

أ- إذا ثبت أن سبب وقوع المخالفة يعود إلى إهمال الرئيس أو نقصيره في مراقبة

مرتكب المخالفة والإشراف على أداء مرسومه لواجباته .

ب - إذا أمتنع عن الانتقال إلى موقع إنتاجي بعد أن أصبح زائداً عن الحاجة في جهة عمله .

ج - إذا حُكِمَ عليه - ولو ابتدئاً - في إحدى الجرائم ضد أمن الثورة - على أنه إذا ثبتت براءته بحكم نهائي، وجب سحب قرار إنهاء الخدمة وإلغاء كل ما ترتب عليه من آثار .

* طبيعة القرار الصادر بالتطهير:

يعد القرار الصادر من الجهة المختصة بالتعيين في شأن الموظف أو العامل "عقوبة تأديبية"، وتترتب عليه الآثار الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة، أو الفصل من العمل بحسب التشريع الذي يخضع له العامل مرتكب المخالفة .

* ضمانات القرار الصادر بالتطهير:

حدّد المشرع الليبي الضمانات التي يتعين على جهة الإدارة والالتزام بها، وهي من الضمانات المكفولة للموظف في التشريعات الإدارية، وما نادى به الفقه والقضاء الإداري وهي :

- 1- التحقيق مع الموظف كتابة .
- 2- سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه.
- 3- أن يكون قرار إنهاء الخدمة مسبباً .
- 4- التظلم من القرار أمام اللجنة المختصة (بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية) على أن يقدم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره به بكتساب مسجل مصحوب بعلم الوصول، وأن يتم الفصل في التظلم في مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه .

رابعاً: المحظورات وفق القانون رقم 22 لسنة 1985 ف / بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والاحراف بأعمال التصعيد الشعبي.(1)

حدّد هذا القانون عقوبة الحبس للموظف الذي يقوم بعمل يمثل إساءة لاستعمال وظيفته أو مهنته بقصد تحقيق منفعة لنفسه أو لغيره .
وإذا ترتب على المخالفة مساس بعرض الغير، تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين، ويجب أن يتضمن الحكم حرمان الموظف من تولى (الوظيفة العامة).

خامساً: القانون رقم 6 لسنة 1985 ف بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية.
تضمن هذا القانون مبدأ وهو أنه إذا ارتكب الموظف أي فعل من شأنه التأثير على استحقاقه بمنفعة أو خدمة تقدمها الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ذات النفع العام بقصد منيا أو تعطيلها، أو الإخلال بحق الحصول عليها أو الأولوية فيه تكون عقوبة الموظف المخالف الحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، وبهذا تُضاف (الوساطة ، المحسوبية) إلى الجرائم التأديبية التي تتوجب معاقبة مرتكبيها ك معالجة لبعض الظواهر السلبية التي نفضت في الجهاز الإداري الليبي.

حيث صدر أخيراً منشور الأخ الأمين المساعد لشؤون الخدمات رقم 2 لسنة 1371 و.ر.2003 ف، بشأن سرية المعلومات الرسمية ومنع تداول الوثائق بين غير المختصين وقد تضمن:

- عدم تسليم الملفات أو الوثائق أو المراسلات للمواطنين والموظفين غير المختصين، وحصر تداولها بالطرق الرسمية عدا الوثائق الخصوصية (حكم محكمة - شهادة عقارية).

(1) منشور في الجريدة الرسمية العدد (23) 15/5/1985 ف.

• تبسيط إجراءات تقديم الخدمات للمواطنين وفقاً لقرار اللجنة الشعبية العامة رقم 1 لسنة 1990.

• اعتبار المراسلات والوثائق المتداولة بين الجهات المختصة ذات أهمية خاصة لا يجوز إطلاع غير المختص عليها، كطلبات الحصول على خدمة أو الملفات المتعلقة بالأشخاص، أو الموضوعات مهما كانت علاقتها بالمواطن .

وأكد المنشور على ضرورة مساءلة المخالفين وإيقاع العقوبات عليهم وحقبة الأمر أن سرية المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته قد نص عليها قانون الخدمة المدنية، وكذلك حظر على الموظف الاحتفاظ بأية مستندات رسمية إلا أن صياغة الفقرة الثالثة جاءت مبهمه ودون المستوى المطلوب لغوياً وقانونياً⁽¹⁾.

(1) انظر المسمى المنشور رقم (2) لسنة 1371 ودر (2003)ب الصادر عن الأمين المساعد لشئون الخدمات بتاريخ/ 29 . 7 . 371 أ.و.ر (2003)ب.

المطلب الثاني

صور المخالفة التأديبية في التشريعات المقارنة

تمهيد:

سار المشرعان المصري والمغربي على هدى المشرع الفرنسي حيث لم يحددا المخالفات التأديبية على سبيل الحصر⁽¹⁾.

إلا أن هذين المشرعين وضعوا مبدأ عاماً وهو مساعلة الموظف العام تأديبياً متى ارتكب خطأ أثناء تادية وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظورة عليه لذلك يجب على الموظف الالتزام بالقوانين واللوائح والقرارات والقواعد التنظيمية وأوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون ويجب عليه ألا يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته وعليه أن يؤديها بنفسه وبكل حيطة ودقة وأمانة وأن يبتعد عن مواطن الريب والشبهة وهذا ما سنتناوله من خلال الآتي:

الفرع الأول: صور المخالفة التأديبية في التشريع المصري:

لم يحدد المشرع المصري كما ذكرنا الجرائم التأديبية على سبيل الحصر شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي، حيث تعثرت كل محاولات تقنين صور الجرائم التأديبية لأسباب فنية وتاريخية، حيث سلك المشرع المصري منهجاً يستند على قاعدتين هما :

الأولى: منح السلطة التأديبية المختصة تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية كقاعدة عامة.

الثانية: تحديد بعض المخالفات التأديبية على سبيل الاستثناء.(2)

ففي القانون رقم 47 لسنة 1978 ف حدد المشرع المصري في المادة 78

(1) لم يحدد المشرع الفرنسي المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، بل وضع قاعدة عامة تقضي بأن "كل خطأ يرتكب أثناء تادية أو بمثابة تادية الوظيفة يستحق توقيع عقوبة تأديبية". راجع د. محمد حسين حمزة، النظام التأديبي للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 71.
(2) أنظر: سليمان الطماوي - التأديب - مرجع سبق ذكره، ص 80.

منه نصاً عاماً يقضي بأنه: كل عامل يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً).

أما القضاء المصري فقد اعتمد هذا المبدأ حيث تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم لها صادر عام 1955 ف (إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بحیطة ودقة وأمانة، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة أو يسلك سلوكاً سيئاً ينطوي على تقصير أو إهمال في القيام بواجبه أو خروج عن مقتضيات وظيفته، أو إخلال بكرامتها أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف وبُعدٍ عن مواطن الريب ، إنما يرتكب ذنباً إدارياً هو سبب القرار يسوغ تأديبيه)⁽¹⁾.

أولاً: الواجبات:

أورد المشرع جملة من الواجبات يتعين على الموظف القيام بها، حيث حدد في المادة (76) من القانون رقم 47 لسنة 1978 ف بشأن العاملين المدنيين بالدولة، الواجبات التي يجب مراعاتها بقوله: إن الوظائف تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها. وعليه⁽²⁾:

⁽¹⁾ للمستشار سمير أبو شادي - مجموعة القواعد القانونية للمحكمة الإدارية العليا بمصر (1955 - 1965 ف). الجزء الأول ص 256.

⁽²⁾ في القضاء المقارن نجد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد استقر على أن المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا حرمة بلا نص" ومع ذلك فإن تكليف الفعل المنسوب للموظف ومدى اعتباره مخالفة تأديبية يخضع لرقابة القضاء الإداري. وأهم واجب الوظيفة العامة في النظام الفرنسي هي:

1. واجب التفرغ للوظيفة. 2. واجب الشجاعة من الغرض. 3. واجب الحفاظ على سر المهنة.
4. واجب الضاعة لترسمية. 5. واجب التحفظ.

أظهر ذلك تفصيلاً لدى: د. علي جمعة محارب - التأديب في الوظيفة العامة. رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس 1986 ف، ص 186

- 1 - أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفية، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمي علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .
- 2 - أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب .
- 3 - أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للمعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب .
- 4 - المحافظة على مواعيد العمل واتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد .
- 5 - المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها
- 6 - إبلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل إقامته وحالته الاجتماعية وكل تغير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير .
- 7 - أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.
- 8 - أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه .

ثانياً : المحظورات :

حددت المادة 77 من قانون نظام العاملين المدنيين المصري رقم 47

لسنة 1978 ف المحظورات التي يجب على الموظف عدم إتيانها وهي:

- 1 - مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.
- 2 - مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

- 3 - مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .
- 4 - الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة .
- 5 - عدم الرد على مناقشات الجهاز المركزي للمحاسبة أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها، ويعتبر في حكم عدم الرد إجابة الغرض منها المماثلة والتسويق .
- 6 - عدم موافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بلا عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، وبما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه .
- 7 - أن يقضى بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان قد صرح له كتابة من الرئيس المختص .
- 8 - أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقتضي بذلك ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة.
- 9 - أن يحتفظ بنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت مخصصة لعمل مكلف به شخصياً .
- 10- أن يخالف إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة .

11 – أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بواجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 125 لسنة 1961 ف الذي يقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة .

12 – أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة، ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو مكافأة أعمال القوامة والوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطه بهم صلة قربي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي تكون شريكاً أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم بن صلة قربي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وذلك بشرط إخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك.

13 – أن يشرب الخمر أو يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة .

14 – ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

1 – قبول أية مزايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

2 – أن يجمع نقوداً لأي فرد أو لأي هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة .

3 – أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن الجهة التي تحددها السلطة المختصة مع مراعاة أحكام القانون رقم 35 لسنة 1976 ف بإصدار قانون النقابات العمالية .

4 — أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطة القضائية والإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

5 — أن يزاول أي أعمال تجارية وبوجه خاص أن تكون له مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

6 — أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة، أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام

7 — أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

8 — أن يضارب في البورصات .

ثم زاد المشرع مبدأ عاماً في المادة 78 من ذات القانون تضمن:

1 — على كل موظف اتباع الواجبات الآتية :

أ — القيام بالواجبات المودعة إليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وامتنال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته .

ب — كتم الأمور التي اطلع عليها بمقتضى وظيفته وتخشى الدولة أو الأشخاص من إفشائها، أو أوصى من قبل رؤسائه بكتمانها حتى بعد انتهاء الخدمة .

ج — الامتناع عن استعمال النفوذ الرسمي لتسوية المسائل الخصوصية، وعن إتيان أي فعل لا يتألف مع شرف الوظيفة أثناء قيامه بها أو خارجها بصورة علنية

2 — كما أنه عليه أن يتجنب الأمور التالية :

أ — الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوي بدون إذن رئيسه، والاشتغال بالإقراض بفائدة أو الزراعة أو الصناعة أو المهن وجميع المعاملات الأخرى بقصد الاسترباح عدا الاشتراك في الشركات المساهمة، وتوديع المبالغ في

المصارف وإدارة زراعة أملاكه وأراضيه والأوقاف التي تحت توليته وأملاك وأراضي أصوله وفروعه وإخوانه وزوجه ومن كانوا تحت وصايته أو ولايته.

ب - الاشتراك في المزايدات الرسمية المكلف بأجرائها والمنافسات على الإطلاق .

ج - ارتياد المحلات العامة التي لا تتناسب مع شخصيته أو وظيفته .

د - لعب القمار .

هـ - الظهور بحالة سكر في مكان عام .

و - الانتماء إلى جمعية أو أندية سياسية أو الاشتغال في الأمور الحزبية السياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد أو المجلات بإمضاء صريح أو مستعار .

ز - أن يُعين واحداً من أقربائه ممن كانوا في الدرجات الأولى والثانية والثالثة في الوظائف التي تحت إدارته .

إذن هذه هي الواجبات التي نص عليها المشرع المصري، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هناك بعض الواجبات الأخرى تشكل مخالفة تأديبية عند مخالفتها وهي:

1 - الواجبات المنصوص عليها في تشريعات أخرى سواء كانت قوانين أو لوائح أو قرارات أو تعليمات عمل.

2 - الواجبات غير المكتوبة وهي التي تبناها الفقه والقضاء مستخلصها من متطلبات الوظيفة العامة.(1)

3 - أي خروج للموظف عن مقتضيات وظيفته ومتطلبات حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد .

4 - أي مخالفة لمبادئ العرف والأخلاق وغيرها من الصفات الحميدة.(2)

(1) د . محمد مختار عثمان - المخالفة التأديبية . مرجع سبق ذكره، ص 68 .
(2) د / عمر السوي . محاضراته في الرقابة الإدارية (غير منشورة) مرجع سبق ذكره، ص 97 .

وقد لجأ المشرع المصري أخيراً إلى وضع لائحة للمخالفات التأديبية والجزاءات المقررة لها، حيث تم تقسيم المخالفات إلى أربع مجموعات بحيث تشمل كافة الأخطاء التأديبية وهي⁽¹⁾:

1 - مخالفات تتعلق بمواعيد العمل (كالانقطاع عن العمل بدون إذن - التلاعب في إثبات الحضور والانصراف .)

2 - مخالفات تتعلق بأداء الوظيفة العامة (كتقديم بيانات غير صحيحة أو الإهمال والتقصير في العمل...الخ.

3 - مخالفات تتعلق بنظام العمل (كمخالفة إجراءات الأمن - أو الجمع بين أكثر من وظيفة...)

4 - مخالفات تتعلق بالسلوك (كاللجوء للعنف والتهديد أو سوء المعاملة مع الجمهور ...)

5 - مخالفات جسمية (كتخريب مباني العمل أو إتلاف أو تزوير المستندات .

6 - مخالفات تمس الوحدة الوطنية أو الأمن العام (كالتحريض وإثارة الموظفين - الإضراب عن العمل...)

لذلك نأمل من المشرع الليبي التدخل ووضع لائحة استرشادية للمخالفات التأديبية وذلك على غرار اللائحة التي وضعها المشرع المصري نظراً لمالها من أهمية في تحديد نوع المخالفة والجزاء المقرر لها .

الفرع الثاني: صور المخالفة التأديبية في التشريع المغربي:

ذكرنا سلفاً أن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المغرب قد

صدر بموجب الظهير الشريف رقم (1.58.008) بتاريخ /24 . 2 1958 ف

⁽¹⁾ صدرت عن الجهاز المركزي للتعليم والإدارة بدمصر ونشرت في كتاب نليل الخنمة المدنية في مصر لفاخرة 1990 ف ص (419 . 427) .

حيث حدد هذا القانون الموظف العام في نطاق تطبيق بقوله في الفصل الثاني منه: يُعد موظفاً كل شخص يُعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة حيث إن الموظف يُعد في حالة قانونية ونظامية إزاء جهة الإدارة .

أولاً: الواجبات:

لا تختلف هذه الواجبات في جوهرها ومضمونها عن الواجبات التي حددها المشرع المصري بحكم عمومية القانون الإداري وقواعده إضافة إلى أن الأصل التاريخي لكلاً التشريعين هو النظام القانوني الفرنسي .

وقد حدد الباب الثالث من النظام الأساسي للتوظيف العمومية في المغرب

حقوق وواجبات الموظفين الفصل الثالث حتى الفصل العشرين ومنها :-

1 - يجب على الموظف في جميع الأحوال أن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها .

2 - ممارسة الحق النقابي ضمن شروط التشريع .

3 - ممارسة أية نشاط يدر عليه مدخولاً إلا إذا استثنى من ذلك بموافقة رئيسه.

4 - التصريح بالنشاط المهني لزواج الموظف للإدارة التي ينتمي إليها .

5 - أن تكون له مباشرة أو بالواسطة أو تحت أي مسمى مقابلة موضوعة تحت مراقبة الإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بها مصالح من شأنها أن تمس حريته.

6 - طاعة الرؤساء وتنفيذ تعليماتهم .

7 - المحافظة على السر الميني وكل موظف ملزم بكتمان سر المينة فيما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة مزاولتها .

8 - اختلاس أوراق المصلحة أو المستندات أو تبليغها للغير بصفة مخالفة للنظام ما لم يؤذن له من الوزير المختص .

ويورد الفصل التاسع عشر من هذا القانون نصاً يقضي بإلزام الإدارة بحماية الموظفين من التهديدات والتهمات والإهانات والتشجيع والسياب .

ثانياً: المحظورات:

إن أساس مسؤولية الموظف في التشريع المغربي تستند على أية مخالفة للواجبات الوظيفية وخروج عن مقتضياتها، فكل هفوة يرتكبها الموظف أثناء تأديته مهام وظيفته، أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية زيادة إن اقتضى الحال عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي.

كما رتب هذا القانون على (المجتمع العمومي) أن يتحمل الغرامات المالية المحكوم بها على الموظف (مدنياً) بسبب هفوة ارتكبها في عمله ضد الغير (1).

وكان المشرع يحل الدولة محل الموظف فيما قد يحكم به عليه مدنياً بسبب أعمال وظيفته، وبالتالي يكون تحديد المخالفة التأديبية خاضعاً لسلطة تقديرية واسعة تملكها جية الإدارة ولكنها غير مطلقة بطبيعة الحال. (2)

(1) راجع قانون الوظيفة العمومية في المغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة نصوص ووثائق أعداد د / محمد يحيى - الطبعة الثالثة (2003) ف .

(2) د / مليكة الصروح - القانون الإداري المغربي - الطبعة الثالثة - دار البيضاء مطبعة النجاح الجديدة 1992 ف، وكذلك رسالتها في سلطة التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 62.

المبحث الثالث

مسئوليات الموظف العام (غير التأديبية)

تمهيد:

ذكرنا أن التأديب هو ضمانه فعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما أن القانون يكفل للموظف الملتزم (حق الترقية والعلو السنوية) نظير اجتهاده وتفانيه وإخلاصه في العمل، فإنه لزاماً عليه أن يعاقب الموظف المذنب الذي يخالف واجبات وظيفته أو يخرج عن مقتضياتها أو يأتي بفعل من شأنه الحط من كرامة وظيفته وهيبته، وأن يلتزم بالابتعاد عن مواطن الريب والشبهة.

الأمر الذي يرتب مسؤولية هذا الموظف (تأديبياً) وهذه المسؤولية قد تنعص إلى جانبها مسؤوليات أخرى وهي: المسؤولية الأدبية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، وستحدث بإيجاز عن المسؤولية الأدبية ثم نتعرض للمسئوليتين الأخرين (الجنائية والمدنية) تفصيلاً.

* المسؤولية الأدبية ، الأخلاقية:

• مفهومها:

وهي ما يرتكبه الشخص من أفعال تشكل خروجاً عن واجب ديني أو أخلاقي، وهي مسؤولية للفرد أمام الله سبحانه وتعالى وضميره.

• طبيعتها:

تعد المسؤولية الأدبية - الأخلاقية مجرد مسؤولية ذاتية، وهي إلزام أدبي للفرد فيكون نتيجة وقوعه أن الفرد مضرور ومسئول في وقت واحد، وهذه المسؤولية قد تنهض حتى بدون توفر الضرر.

• نطاقها:

تتميز المسؤولية الأدبية بأنها ذات نطاق واسع فهي تضم:

1. علاقة الإنسان بخالقه "جل وعلا"

2. علاقة الإنسان بنفسه وضميره.

3. علاقة الإنسان بأفراد مجتمعه.

• أساس المسؤولية الأدبية:

تقوم هذه المسؤولية وترتكز على النوايا: ففي الحديث الشريف: "إنما

الأعمال بالنيات وإنما لكل امرئ ما نوى"⁽¹⁾

وكنا قد أشرنا إلى أن تشريعات الوظيفة العامة في بلادنا ترتكز على

العامل الديني والأخلاقي حيث يتوجب على الموظفين أن يراعوا وجه الله سبحانه

وتعالى في وظائفهم وأعمالهم وأن يكون رائدهم في العمل ضميرهم، وهو بلا شك

دافع وعامل قوي يؤدي إلى حسن أداء الوظائف على الوجه المطلوب، وهو ما

يتوجب على إدارتنا الاهتمام به وتقويته عن طريق التوجيه والإرشاد وزيادة

الوعي الوظيفي والتركيز بشدة على العامل الديني بإعداد المحاضرات والنشرات

الخاصة والملصقات التي تحث على أداء العمل بكل إتقان وإخلاص. كما ورد في

الحديث الشريف "إن الله يحب إذ عمل أحدكم عملاً أن يتقنه".

وكذلك الشعار الإسلامي المشهور "أعمل لدنياك كأنك تعيش أبداً وأعمل

لآخرتك كأنك تموت غداً"⁽²⁾.

فكل جريمة سواء كانت تأديبية أو جنائية أركانها التي لا تقوم بدونها

وكما رأينا فإن الرأي السائد في الفقه أن للجريمة سواء كانت تأديبية أو جنائية

ثلاث أركان هي (الركن الشرعي - المادي - المعنوي).

(1) صحيح مسلم بشرح النووي، ج 13 ص 53.

(2) الشيخ علاء الدين علي بن حسان، كنز العمال، الموضوع بهامش الجزء الثالث من مسند الإمام أحمد بن حنبل، ص 125.

فمن المسلم به أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص فلا بد أن يكون هناك نص يجرم الفعل المرتكب وهو ما يسمى بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات إلا أن مبدأ الشرعية في المجال التأديبي يختلف حيث لم ينتهج المشرع مسلك قانون العقوبات في شأن تأثم الأفعال وتحديد أركانها ونوع العقوبة. بل أورد أمثلة من واجبات الوظيفة ومقتضياتها.

وإلى جانب المسؤولية الجنائية والتأديبية تنهض المسؤولية المدنية وذلك متى تعرضت المصالح الخاصة للضرر ويترتب على هذا تعويض المتضرر متى كان له مقتضى وهو ما سنتعرض له تفصيلاً من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية

نتحدث في هذا المطلب عن المسؤولية الجنائية والمدنية ومظاهر الارتباط والاستقلال بينهما على النحو التالي :

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للموظف العام:

يمكن تعريف المخالفة الجنائية بأنها :

كل فعل أو امتناع ينتج عنه تعرض مصلحة عامة للضرر أو الخطر يحميه جزاء جنائي، وتستند هذه المسؤولية أساساً على الخطأ، بحكم أن المخالفة ليست محض سلوك ضار أو خطر فهذا هو الوجه الموضوعي لها، ولكن في الوقت نفسه بالنسبة لفاعلها انحراف عن الواجب يستوجب اللوم والمواخذة.

فالخطأ الذي يشكل جريمة من الجرائم التي حددها قانون العقوبات كالقتل وخيانة الأمانة، يعرض الموظف للمسؤولية الجنائية كما يعرضه في الوقت ذاته

للمسؤولية التأديبية حتى لو ارتكب هذا الخطأ خارج نطاق الوظيفة العامة، فلا يسوغ للموظف خارج نطاق وظيفته أن يغفل صفته كموظف .

وثبتت صفة الموظف هي التي دعت الأستاذ / مار سيل فالين " لأن يجري تمييزاً بين أربعة أنواع من الجرائم:

النوع الأول: جرائم لا يرتكبها غير الموظفين.

النوع الثاني: جرائم يتغير تكييفها إذا ارتكبها موظف.

النوع الثالث: جرائم لا يتغير تكييفها ولكن المشرع يقرر العقوبة إذا ارتكبها موظف.

النوع الرابع: جرائم عادية ولكنها تطرح بعض المشكلات إذا ارتكبها موظف(1)

ولهذا نجد أن قانون العقوبات الليبي قد أورد جرائم تقوم علي صفة الموظف العام، وشدد العقوبة بناء علي الصفة، كجرائم الرشوة واختلاس المال العام المواد (341، 344)، والحكمة التي تكمن في هذا ترجع إلي كون الموظف العام "يمارس جزءاً من السلطة العامة، وهذه المكانة تضعه في مركز أسمى من المواطن العادي، حيث يكون موضع ثقة المتعاملين معه. ولذلك يخشى أن ينحرف في استعمال سلطته، ولهذا يتوجب علي الإدارة والمجتمع أن تؤمن علي هذا الانحراف بفرض عقوبات رادعة علي الجرائم التي يرتكبها الموظف"(2).

* أساس المسؤولية الجنائية:

تستند المسؤولية الجنائية علي المبدأ القانوني الشهير "للاجريمة وللعقوبة إلا بنص" حيث وردت الجرائم علي سبيل الحصر، وحدد المشرع أركانها، وبذلك

(1) راجع في هذا: مصطفى سليم - مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ أوامر رؤسائه إجرامياً وخائياً، ومدنيا رسالة نكتوراه - كلية الحقوق، جامعة المنصورة - 1988ف.
(2) قضاة كذا المواد (444، 445) عقوبات ليبي، وكذلك المادتان (27، 28) من قانون الحرقم الاحتمالية رقم 2 لسنة 1979ف وكذلك المادة 237 عقوبات ليبي .

تضمن قانون العقوبات الليبي هذا المبدأ، كما نص عليه الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 21 . 11 . 1969 فبقوله "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون" ومن أهم نتائج هذا المبدأ:

أن المشرع (القانون) هو المصدر الوحيد للتجريم والعقاب وهو ما يغفل يد القاضي على إيقاع أي عقوبة غير منصوص عليها قانونا .

- حظر القياس في مجال التجريم والعقاب .

- عدم رجعية النصوص الجنائية (إلا إذا كان القانون أصلح للمتهم".

* أركان المخالفة الجنائية :

تقوم المخالفة الجنائية إذا توافرت أركانها الثلاثة وهي:

1- الركن الشرعي: ويقصد به النص القانوني الذي يحدد المخالفة والعقوبة المقررة لها.

2- الركن المادي : ويقصد به المظهر الخارجي الملموس للجريمة متي توافرت فيه عناصرها وهي :

أ- السلوك الإجرامي الصادر عن الفاعل .

ب- النتيجة الضارة المترتبة على السلوك.

ج- رابطة السببية بين السلوك والنتيجة.

3- الركن المعنوي: ويقصد به الرابطة النفسية بين شخصية الجاني وماديات المخالفة ويستند هذا الركن على عنصرين هما:

أ- إرادة سليمة يعتد بها القانون .

ب- إرادة أئمة مخالفة للقانون .

ويأخذ هذا الركن صورتين هما: (القصد الجنائي - الخطأ غير العمدي) ويرتبط بالمخالفة الجنائية (موانع العقاب وأسباب الإباحة) علي النحو الذي ذكرناه سلفاً .

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية للموظف العام:

تنهض المسؤولية المدنية للموظف العام إذا تعرضت المصالح الخاصة للضرر، وبالتالي تستهدف هذه المسؤولية (تعويض ما يحدث من ضرر)، فهي تقوم حين يخل الفرد بما التزم به قبل الغير قانوناً أو اتفاقاً، والجزاء المترتب على هذا الإخلال هو تعويض الضرر الناشئ عنه، أي إعادة التوازن الذي أخل به الطرف المخطئ، فإذا ارتكب الموظف خطأً تأديبياً يترتب عليه ضرر بالنسبة للإدارة أو الأفراد فإنه يكون عرضه لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقاً لقواعد المسؤولية المدنية.

* أساس هذه المسؤولية:

يقوم أساس هذه المسؤولية علي نص المادة 166 مدني ليبي والتي تنص (بأن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض) وكذلك المادة 79 من قانون الخدمة المدنية والتي تنص: "لا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي"

كما تضمنت المادة (2) من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت

المملوكة للمجتمع نفس المعني.

* أركان المسؤولية المدنية:

تقوم المسؤولية المدنية علي ثلاثة أركان هي:

1- الخطأ 2- الضرر 3- علاقة السببية

فإذا اجتمعت هذه الأركان، كان الموظف مسئولاً مدنياً وينفذ الحكم ضده في أمواله الخاصة، وترتفع هنا مسئولية الإدارة أو الجهة التابع لها، فالأعمال والتصرفات التي يقوم بها الموظف ويجريها باسم جهة الإدارة يُسأل عنها مدنياً إذا كانت ناتجة عن خطئه الشخصي، وذلك على النحو الذي سنراه لاحقاً عند حديثنا عن الخطأ الشخصي والمرفقي ومعياري التمييز بينهما.

الفرع الثالث: الخطأ الشخصي والمرفقي في نطاق المسئولية التأديبية:

الخطأ الشخصي: فكرة مرنة يصعب تحديد ماهيتها أو وضع تعريف جامع مانع لها، إلا أنها تركز على إهمال الموظف ونسبته إليه، حيث إنه من المقرر في القضاء الإداري أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية. أما الخطأ المرفقي فهو: الذي ينسب فيه الإهمال والتقصير إلى المرفق نفسه وبالتالي تقع المسئولية على الإدارة وحدها.

ولقد وضع المشرع نصاً عاماً يقضي بأن الموظف لا يسأل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي، وبالتالي ترك الباب مفتوحاً لاجتهادات الفقه والقضاء في شأن تحديد ما يعد خطأ (شخصياً) وما يعد خطأ (مرفقياً).

* معيار الخطأ الشخصي:

استقر القضاء الإداري المقارن على أن العمل الضار الذي يرتكبه الموظف إذا كان مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن ضعف الإنسان وعدم تبصره، أو نزواته أو منفعته الشخصية أو قصد النكاية أو الأضرار بالغير، وكان مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطأ جسيماً يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، كان خطأ شخصياً يتحمل نتائجه.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر في تمييز فكرة الخطأ

الشخصي بمعياريين:

أ- النية: أي القصد الذي يهدف إليه الموظف من خلال إصداره للقرار.

ب- الخطأ الجسيم⁽¹⁾.

وفي فتوى للجمعية العمومية لمجلس الدولة بمصر تقول:

(..... وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكون

بالبحث وراء نية العامل ، فإذا كان يستهدف تحقيق المصلحة العامة، أو كان قد

تصرف بتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في وظيفتها

الإدارية، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها ويعتبر

من الأخطاء المنسوبة للمرفق العام، أما إذا تبين أن العامل لم يعمل للصالح العام

أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو الإضرار بالغير أو تحقيق منفعة ذاتية أو

كان خطؤه جسيماً، فإنه يعتبر خطأ شخصياً يسأل عنه في ماله الخاص)⁽²⁾.

أما الفقه المصري فقد وضع عدة معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي

والمرفقي وهي آراء فقهية متباينة لا يتسع المجال لسردها⁽³⁾.

* موقف القضاء الليبي من معيار التمييز:

تبني القضاء الليبي موقف الفقه والقضاء المصري في التمييز بين الخطأ

الشخصي والمرفقي على أساس نية الموظف والخطأ الجسيم، حيث جاء في فتوى

إدارة الفتوى والتشريع في بلادنا رقم (20، 4، 646) بتاريخ 11 . 9 . 1974 ف

مانصه (إن معيار التفرقة بين الخطأ الشخص والخطأ المرفقي يكون بالبحث

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، قضية رقم (2/1831 ق) السنة الثانية العدد 2 رقم 66 ، 1957/3/2 ف مجموعة المبادئ المرجع السابق.

(2) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري مجلس دولة مصري،، جلسة 31 . 5 . 1972 لسنة 26 رقم 127.

(3) راجع في تفصيل ذلك، د. أسى حاتم سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في محل المسئولية الإدارية لطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص 160 وما بعدها.

وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من وراء تصرفه الذي اكتتفه الخطأ تحقيق الصالح العام فإن خطأه في هذه الحالة يندرج في أعمال الوظيفة، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، ويكون خطأ الموظف بالتالي مرفقياً، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصياً⁽¹⁾.

* جهة الاختصاص بنظر الدعوى:

ينعقد الاختصاص بنظر دعاوى المسؤولية المدنية للموظف العام للقضاء العادي وفقاً للمادة (16) من قانون نظام القضاء رقم (51) لسنة 1976 ف وذلك متى كان منشأ الضرر عملاً (مادياً)، أما إذا كان منشأ الضرر تصرفاً قانونياً فإن الاختصاص في هذه الحالة ينعقد للقضاء الإداري مشتركاً في ذلك مع القضاء المدني طبقاً الأحكام المادة (3) من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971 ف، وتجدر الإشارة إلى أن القاضي (مدنياً أو إدارياً) ملزم بتطبيق تشريعات الدولة أياً كانت صفتها أو موضوعها، وبالتالي فإن المبدأ السابق الذي يقرر عدم مسؤولية الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي يتعين تطبيقه من القضاء أياً كان نوعه⁽²⁾.

(1) انظر - مجموعة المبادئ الصادرة عن إدارة الفتوى والتشريع بليبيا الصادرة عن وزارة العدل - مطبعة العدل، طبعة 1975 ف، ص 25، وما بعدها.

(2) انظر في هذه المعنى د. عبدالفتاح حسن، التائب، مرجع سبق ذكره، ص 296 وكذلك د. خليفة الجهمي مرجع سبق ذكره ص 51.

المطلب الثاني

مدي إعمال قواعد المسؤولية الجنائية

في مجال المسؤولية التأديبية والتأثير المتبادل بين المسئوليتين.

تمهيد:

عندما يقترب الموظف جرمًا ما فإن هذا الجرم قد تترتب عليه مسؤوليته (الجنائية أو المدنية أو التأديبية)، لذلك يثير هذا الأمر تداخلًا وتشابكًا بين الأنواع الثلاثة من المسؤولية، الأمر الذي جعل من الضروري تحديد الإطار العام لكل مسؤولية من ناحية الاتصال و الانفصال .

وسنركز خلال هذا المطلب على تحديد الصلة بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، فقد استقر الفقه والقضاء على وجود استقلال بين هاتين الجريمتين، بحيث لا تتوقف المسؤولية التأديبية على نتيجة المسؤولية الجنائية لاختلاف نطاق كل من المسئوليتين وأهدافهما .

ومن الملاحظ أن نطاق المسؤولية التأديبية أوسع مدى من المسؤولية الجنائية بحكم أن الأولى يتحدد نطاقها بارتكاب الموظف خطأً تأديبياً، ومن المعلوم أن الأخطاء التأديبية غير محددة على سبيل الحصر عدداً أو نوعاً وإنما هي متروكة لتقدير السلطة التأديبية، وإن كانت سلطتها مقيدة بعدم الخروج عن مقتضيات الصالح العام أو الانحراف عنه، فالمسؤولية الجنائية تخضع لمبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) وهي محصورة بالنص عليها مقدماً.

أما من حيث الأهداف فالمسؤولية التأديبية أضيق نطاقاً بحكم أن هدفها ينحصر في غاية مصلحة مهنية منظمة وهي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

في حين في الجريمة الجنائية فإن الغاية تتسم بالشمولية والعموم وهي غاية مقررّة لحماية مصلحة الجماعة ككل، ورغم أن الأصل هو استقلال الجريمتين ألا أن هذا لا يعني الانفصال التام بينهما حيث ثمة تأثير متبادل بين الجريمتين سنحاول بيانه على النحو التالي:

الفرع الأول : خصائص المسؤولية التأديبية:

تنهض المسؤولية التأديبية كما ذكرنا متى وقع إخلال من الموظف بواجبات وظيفته، أو خروج عن مقتضياتها أو إتيان الموظف لفعل من الأفعال المحظورة عليه، أو فعله سلوكا شائناً من شأنه الحط من كرامة الوظيفة وهيبتها.

إلا أن للمسئولية التأديبية خصائص يتعين ذكرها وهي:

1- النطاق الشخصي للمسئولية التأديبية:

ويعني الصفة التي يتمتع بها الشخص في نظام التأديب ومركزه القانوني من هذا النظام، وبالتالي يوصف النظام التأديبي بأنه شخصي حيث يسمح بتتبع الشخص الخاضع له أينما وجد وحيثما حل.

2- النطاق الموضوعي للمسئولية التأديبية:

ويعني أن هذه المسؤولية لا تنهض إلا إذا وقع إخلال بواجب من الواجبات الوظيفية أو خروج عن مقتضياتها .

3- طبيعة العقوبة في المسؤولية التأديبية

تقع العقوبة على مرتكب المخالفة التأديبية في مركزه الوظيفي، فهي تتمحور في حرمانه من مزايا وظيفته ولا تلحق شخص الموظف في حريته أو ماله إلا نادراً .

الفرع الثاني : استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية:

إن الأصل هو استقلال هاتين الجريمتين عن بعضهما، وذلك بحكم الاختلاف في طبيعة المسؤولية واختلاف الغاية والأساس، ولا يخل تطبيق أيا من النظامين بقواعد تطبيق النظام الآخر .

وبالتالي تنحصر أوجه الاختلاف بين الجريمتين في الآتي:

1- من حيث الشرعية:

المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية، فالمخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر بينما الجريمة الجنائية تخضع لمبدأ الشرعية (فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) .

2- من حيث الأساس:

المخالفة التأديبية أساسها (الخطأ الوظيفي) .

المخالفة الجنائية أساسها (الإخلال بواجب قانوني) .

3- من حيث الهدف:

المخالفة التأديبية تهدف إلى كفالة حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد .
الجريمة الجنائية تهدف إلى مكافحة الجريمة وهي غاية مقررّة لمصلحة الجماعة ككل.

4- من حيث نطاق المسؤولية:

المسؤولية التأديبية نطاقها ارتكاب موظف لخطأ تأديبي (نطاق مرّن فضفاض)
المسؤولية الجنائية نطاقها ارتكاب موظف فعلاً أو امتناعه عنه رتب عليه القانون عقوبة⁽¹⁾.

5- من حيث تقسيم الجرائم:

المخالفة التأديبية لا تعرف تقسيماً في الجرائم بحدّيتها .

المخالفة الجنائية تقسم إلى جنایات وجنح ومخالفات .

(1) د. عبد الرؤوف هاشم بسونى، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط. 1995، ص/ 60 وما بعدها.

6- من حيث حجبة الحكم:

أن الحكم الجنائي له حجبة أمام السلطات التأديبية في حين أن الحكم التساوي لا يحوز هذه الحجبة .

7- من حيث العقوبة:

المخالفة التأديبية لا تمس العقوبة فيها المتهم إلا في حياته الوظيفية .
أما الجريمة الجنائية فهي تمس المتهم في حياته العامة أو الشخصية أو ماله الخاص.

8- من حيث التقادم:

التقادم في الجريمة الجنائية أطول من التقادم في المخالفة التأديبية .
كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن قاعدة (الجنائي يوقف المدني) غير معمول بها في مجال التأديبي، وكذلك فإن الاستقلال يظهر من خلال استقلالية أسس ودعائم الاتهام في الجريمتين، بحيث يمتنع على جهة المحاكمة استعارة وصف جنائي لمخالفة تأديبية، مما يُعدُّ جنوحاً يُلَبِّدُ الدعوى التأديبية إلى دعوى جنائية، وهو ما يخالف غرض المشرع من تقرير المحاكمة⁽¹⁾.

أ- النتائج المترتبة على الاستقلال بينهما:

يترتب على استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية عدة نتائج وهي:

- 1- أن المسؤولية التأديبية والجنائية لا تجب إحداهما الأخرى.
- 2- عدم تقيد جهات التأديب بقرارات الحفظ الصادرة من سلطات التحقيق .

3- لا حجبة للقرار التأديبي أمام القاضي الجنائي .

(1) المرجع السابق، ص 62.

ب - المشكلات التي تترتب على الاستقلال بينهما:

يترتب على الإستقلال بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية عدة مشكلات هي:

1- صدور القرار أو الحكم التأديبي قبل الحكم الجنائي:

من المسلم به أن الإثبات أو النفي للوجود المادي للوقائع كما يستظهره الحكم الجنائي يفيد السلطة التأديبية، ولكن التساؤل يثور عند الحكم بالبراءة من السلطة التأديبية ثم يؤكد الحكم الجنائي ثبوتها، فهل تجوز إعادة مساءلة الموظف تأديبياً؟

يري البعض أن هذا لا يمنع إعادة المساءلة التأديبية بحكم أن ذلك قرره الحكم الجنائي بقرينة لا تقبل العكس (1).

إلا أن الأرجح أن لكل من النظامين ضوابطهما ومقوماتهما والسلطة التأديبية قد مارست سلطتها المخولة بها قانوناً، وترتب على هذه الممارسة مراكز قانونية ينبغي عدم المساس بها، وإلا فإن هذا المساس يترتب عليه القضاء على الاستقرار والثبات .

- أما حالة صدور قرار تأديبي بالإدانة ثم يصدر حكم جنائي ينفي الوقائع المنسوبة للمتهم، فإنه إذا لم يكن القرار نهائياً فيمكن الطعن فيه أمام المحاكم المختصة.

- أما إذا كان نهائياً فإن هذا يعد ظرفاً جديداً يجيز لصاحب الشأن أن يطلب من مصدر القرار سحبه، وإلا كان له الطعن من جديد في قراره الصادر بالرفض خلال المواعيد القانونية.

- أما إذا صدر الجزاء بحكم نهائي من المحكمة التأديبية أو (مجلس التأديب)، فلا يجوز القول بسحبه كالقرار الإداري كما لا يجوز أيضاً طلب إعادة النظر فيه (2).

(1) د. عبد الفتاح حسن، التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 290 - 292.
(2) انظر من هذا الرأي د. محمد مختار عثمان، محاضراته، مرجع سبق ذكره، ص 97 وما بعدها.

فإن الرأي الراجح والسليم أن يتم بتدخل تشريعي يجيز إعادة النظر في مثل هذه الحالات .

2- العفو الشامل:

من المعلوم أن العفو الشامل الذي يزيل المخالفة لا يكون إلا بقانون ولا يمتد سريان هذا العفو إلي المخالفة التأديبية إلا بنص خاص. أما العفو عن العقوبة أو العفو البسيط فإن أثره يقتصر على العقوبة الجنائية ولا يمنع من المسؤولية التأديبية، إلا أنه يمتنع على السلطات التأديبية معاقبة الموظف عن المخالفة التي صدر بشأنها العفو، أو أن تصدر قرارا إداريا يستند إلي الوقائع التي شملها العفو الشامل⁽¹⁾.

(1) د. محمد مختار عثمان، للجريمة التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 199.

الفرع الثالث: التأثير المتبادل بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية:

رغم أن الأصل كما ذكرنا استقلال كلا الجريمتين عن بعضهما، إلا إننا

نلاحظ تأثيراً متبادلاً بينهما حيث يمكن أن نحدد أوجه التشابه في الآتي :

1- من حيث التعريف :

لم يعرف المشرع في كلا النظامين المخالفة وترك ذلك لفقهاء والقضاء.

2- من حيث الأركان :

تتفق الجريمتان في أن أركانتهما واحدة، باستثناء الركن الشرعي الذي

أثير حوله الجدل، ولكن الأغلب أنه يعد ركناً في المخالفة التأديبية⁽¹⁾.

3- من حيث جوهر المسؤولية:

أن كلا الجريمتين تقومان على سمة مميزة وهي (الإثم)، أي انصراف

القصد فيهما إلى العدوان أو الإهمال.

4- من حيث شرعية العقوبة:

تخضع كلا الجريمتين لمبدأ (شرعية العقوبة) فلا عقوبة إلا بنص، حيث يخضع

الجزاء التأديبي للضوابط التي تخضع لها العقوبة الجنائية وهي :

أ- "مبدأ شرعية العقوبة" ويعني إلزام الجهة المختصة بتوقيع العقوبة الواردة على

سبيل الحصر .

ب- "مبدأ توحيد العقوبة" أي عدم التعدد في الجزاء، بمعنى أنه لا يجوز توقيع

أكثر من عقوبة عن ذات الفعل .

ج- "مبدأ مراعاة التناسب" ويعني توافر التناسب بين الجزاء والفعل والاعتداد

بالعناصر الشخصية في توقيع الجزاء.

⁽¹⁾ يراجع د. عبد الرؤوف هاشم سنوني، المرجع السابق ذكره، ص 90.

د- "من حيث التأثير على الموظف" تؤثر كلا الجريمتين على مستقبل الموظف سواء باعتباره مواطناً بصفة عامة أو موظفاً بصفة خاصة .

هـ- "من حيث التقادم" فالدعوى التأديبية لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجنائية

و- "من حيث وجود إجراء قانوني" تتفق كلا الجريمتين في ضرورة إجراء تحقيق قانوني، تتوافر فيه كافة الضمانات المختلفة للمحال للتحقيق، قبل توقيع العقوبة، على النحو الذي سنراه عند دراستنا لموضوع الضمانات التأديبية .

ز- "من حيث ثبوت الإدانة" تتفق كلا الجريمتين من حيث أن قيامهما يجب أن يكون مبنياً على اليقين التام بثبوت الإدانة (فالمتهم بريء حتى تثبت إدانته).

وتجدر الإشارة إلى أن التزام السلطات التأديبية بمعاقبة المخالف لمجرد

الشك في تصرفاته، إن هذا الشك ليس في ثبوت الإدانة أو في تعيين السلطة التأديبية وإنما الشك في طبيعة المخالفة ذاتها⁽¹⁾.

كما تتفق الجريمتان من حيث الإجراءات الواجب اتخاذها عند ثبوت

المخالفة وخاصة فيما يتعلق بالرجوع إلى قانوني المرافعات المدنية والإجراءات الجنائية .

(1) المستشار هاني فريديري، الدليل العملي للإجراءات والمصغ القانونية أمام مجلس الدولة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1980، ص 484 وما بعدها.

الفرع الرابع : أثر الحكم الجنائي وحجيته أمام السلطات التأديبية:

تنص المادة (417) من قانون الإجراءات الجنائية الليبي على أنه:

(يكون الحكم الجنائي الصادر من المحكمة الجنائية في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو بالإدانة في قوة الشيء المحكوم به أمام المحاكم المدنية في دعاوى التي لم يكن قد فصل فيها نهائياً فيما يتعلق بوقوع المخالفة وبوصفها القانوني ونسبتها إلى الفاعل، ويكون للحكم بالبراءة القوة سواء بني على انتفاء التهمة أو على كفاية الأدلة، ولا تكون له هذه القوة إذا كان مبنياً على أن الفعل لا يعاقب عليه القانون).

ورغم أن هذا النص حجيته قاصرة على النطاق المدني، إلا أن الفقه والقضاء الإداري قد اجمع على أعماله أيضاً في المجال التأديبي، وذلك لصدات الحكمة التي تقررت من أجلها، وهي منع تضارب وجهات النظر بين الهيئات المختلفة واحترام حجية الشيء المحكوم فيه⁽¹⁾.

ويمكن التعرض لهذه الحجية من خلال الآتي:

أولاً : شروط الحكم الجنائي الذي يجوز الحجية:

لا تثبت هذه الحجية لأي حكم جنائي وإنما يكتسبها الحكم بشروط وهي :

1- أن يكون الحكم الجنائي صادراً في خصوص الدعوى العمومية أي أن يكون

ذا صيغة جنائية بغض النظر عن الجية التي أصدرته.

2- أن يكون الحكم الجنائي باتاً أي أن تكون قد استنفذت كافة طرق الطعن

(ماعدا التماس إعادة النظر) .

(1) انظر في هذا المعنى د/ خليفة الجهمي مرجع سبق ذكره، ص 153.

3- أن يكون الحكم الجنائي فاصلاً في الموضوع بالبراءة أو الإدانة، ويترتب على هذا أن الأحكام غير الفاصلة في موضوع الدعوى بالبراءة أو الإدانة لا يجوز أي حجية في هذا الشأن، كالحكم بعدم الاختصاص مثلاً.

أما أحكام البراءة فلا تجوز الحجية إلا إذا كانت مبنية على أن الفعل لا يُعاقب عليه القانون، وتكون لها هذه الحجية إذا بنيت على انتفاء التهمة أو الواقعة أو على عدم كفاية الأدلة⁽¹⁾.

ثانياً : حجية الحكم الجنائي في مجال التأديب:

يتحدد نطاق هذه الحجية في مجال التأديب في الآتي:

1- حجية الحكم الجنائي لا تثبت إلا لمنطوقه بحسب الأصل حيث من المقرر أن الحجية تثبت لمنطوق الحكم دون أسبابه ، فمن المسلم به أن البراءة الجنائية لا تستتبع ضمان البراءة التأديبية، وبالتالي يتعين الرجوع إلى أسباب الحكم الجنائي القاضي بالبراءة ومعرفة ما إذا كان يترتب عليها ضرورة البراءة التأديبية .

2- الحكم الجنائي في مجال التأديب لا يكون إلا في خصوص ثبوت أو نفي الواقعة موضوع الاتهام وصحة أو فساد إسنادها للمتهم.

وتطبيقاً لذلك قرر مجلس التأديب للمخالفات المالية في الدعوى التأديبية رقم (4/كؤ) بتاريخ 3 . 5 . 1973 أن المخالفة التأديبية المنسوبة للمتهم تتميز عن المخالفة الجنائية التي برأته المحكمة منها، ومن ثم فلا يمنع الحكم الجنائي الصادر ببراءته من إدانته تأديبياً لما ثبت في جانبه من إهمال⁽²⁾ .

(1) انظر في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ضمن رقم (1496/2/تق) جلسة 18 . 1 . 1958 ، مجموعة المبادئ قاعدة 66 ، من 546 ، مشرو فيه لادى : خليفة الجهمي ، مرجع سبق ذكره ، ص 162 .
(2) مجموعة قرارات مجلس التأديب للمخالفات المالية ، المرجع السابق ص 147 .

3- حجية أحكام البراءة الجنائية القائمة عدم كفاية الأدلة أو الشك حسم المشرع الليبي الخلاف الذي ثار حول حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني وفقاً لما ورد بالمادة (417) إجراءات جنائية والتي سبق الإشارة إليها .

إلا أن الخلاف ثار حول المساءلة التأديبية ومن حيث حجية الحكم الجنائي الصادر بالبراءة تأسيساً على الشك، أو عدم كفاية الأدلة في المجال التأديبي.

حيث أن الرأي الراجح في الفقه هو التسليم بحجية هذا الحكم الجنائي مع ملاحظة أن ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف العام تأديبياً بحكم سلوكه مسلكاً شائناً لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة وينعكس سلباً على مركزه الوظيفي، وهو بلا شك يشكل جريمة تستوجب المساءلة التأديبية .

ومن خلال ما تم عرضه ... فإن الأمر يقتضي ضرورة توسيع نطاق الفصل بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية، بحيث لا تتوقف الأولى على الثانية بما يكفل لسلطة التأديب استقلاليتها وهيبتها⁽¹⁾.

الخلاصة:

نخلص مما سبق إلى أن المشرع الليبي شأنه شأن بقية المشرعين الآخرين لم يضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية وترك ذلك لإجتهادات الفقه والقضاء، حيث رأينا إن لهذه المخالفة التأديبية أركان ثلاثة يجب توافرها وهي الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي، ثم تحدثنا عن صور هذه المخالفة في القانون الليبي والمقارن حيث رأينا العلاقة الوثيقة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية ومدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال

(1) انظر في هذا د. خليفة الجهمي، المرجع السابق، ص 164.

المسئولية التأديبية، حيث لاحظنا بجلاء إن نطاق المسئولية التأديبية أوسع مدى من المسئولية الجنائية، حيث إن الأخطاء التأديبية غير محددة حصراً ولكن من حيث الأهداف في المسئولية التأديبية أضيق مجالاً حيث ينحصر هدفها في غاية مصلحة مهنية معينة وهي ضمان سير المرافق العامة بانتظام وإيراد.

أما الجريمة الجنائية فهي تتسم بالشمول والعموم وهي غاية مقرررة لمصلحة الجماعة ككل.

الفصل الثالث

سلطات التأديب في القانون الليبي والمقارن

تمهيد:

قبل أن نتناول سلطة التأديب في القانون الليبي والمقارن لابد من الحديث عن مفهوم هذه السلطة وأساسها وطبيعة الاتجاهات فيها بشكل تفصيلي بحكم أهمية هذا الموضوع وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم سلطة التأديب:

إن السلطة التأديبية هي: سلطة توقيع الجزاء في حالة وجود مخالفة تستوجب المساءلة، ويقصد بالسلطة التأديبية الجهة التي أوكل لها المشرع تطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً، وبالتالي يحكم هذه السلطة عند ممارستها صلاحياتها المخولة بها قانوناً جملة من المبادئ وهي :

- 1- خضوع سلطة التأديب لمبدأ الشرعية، بحيث لا تستطيع توقيع العقوبة إلا الجهة التي حددها المشرع .
- 2- لا يجوز للسلطة المختصة بالتأديب تفويض غيرها في الاختصاصات الممنوحة لها إلا في حدود القوانين التي تنظم تفويض الاختصاص .
- 3- لا تستطيع أي جهة الحلول محل السلطة التأديبية إلا إذا عينها المشرع .
- 4- مناط التأديب قيام العلاقة الوظيفية وجوداً وعدمياً (1).

ثانياً: أساس سلطة التأديب:

يتحدد أساس سلطة التأديب بحسب نوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة ويحكم تعرضنا إلي هذا حديثاً عن طبيعة علاقة الموظف

(1) بحكم أن ولاية التأديب معقودة أصلاً للجهة الرئيسية للموظف فيكتفي في منتهى هذه الولاية من حق الأشراف على أعمال الموظف ورقيبته راجع في هذا المعنى د/ عبدالوهاب البنداري، الاختصاص الليبي والسلطات التأديبية دول الفكر العربي بنون سنة طبعه ص 21 .

بالإدارة خلال الفصل التمهيدي، فإننا لن نتعرض له وسنقتصر فيه على ما يتعلق بأساس سلطة التأديب فقط.

أ- النظرية التعاقدية : يقوم أساس هذه النظرية على أساس أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية ترتب التزامات متبادلة، ولهذا يكون أساس نشوء السلطة التأديبية إخلال الموظف بالتزاماته التعاقدية وهذه النظرية كما ذكرنا سلفاً هجرها الفقه لغموضها وعدم كفايتها⁽¹⁾.

ب- النظرية التنظيمية (اللاتحوية)

يستند أساس هذه النظرية على أن أحكام الوظيفة العامة بما تحتويه من حقوق وواجبات نابعة من القوانين واللوائح المنظمة لها. ولذلك فالموظف في مركز تنظيمي أو لائح. فقرار تعيين الموظف لا ينشئ له مركزاً ذاتياً بحكم أن هذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح، فالوظيفة لم تنشأ للموظف بل وجد الموظف للوظيفة ذاتها، وقد نشأت في هذا المجال عدة نظريات هي⁽²⁾:

1- نظرية المؤسسة: وقد أسسها الفقيه (هوريو) وتتلخص مقوماتها في أن أساس سلطة التأديب "ضرورة وجود سلطة تسهر على تنظيم الجماعة بالإضافة إلى وجود مصلحة بين المواطنين لتحقيق هذه الفكرة".

2- نظرية السلطة الرئاسية: يستند أساس هذه النظرية على حق سلطة التأديب بحكم مسؤوليتها عن حسن سير عمل المرفق العام بانتظام في استخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق هذا الهدف.

(1) انظر في هذا:

أ- د. جونيت الملط، مرجع سبق ذكره، ص 22.

ب- د. محمد مختار عثمان، الحرية التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 33.

ج- د. ميكة الصروخ، سلطة التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 39.

(2) يراجع في هذا الشأن كذلك:

أ- د. عمر فواد بركات، مرجع سبق ذكره، ص 52.

ب- د. مصطفى عفيفي، مرجع سبق ذكره، ص 30.

إلا أن تدخل المشرع بوضع ضمانات للحد من تعسف الإدارة عن طريق اشتراك القضاء الإداري والتأديبي في ولاية التأديب، جعل الفقه يعرض جانباً عنها فلم يكن حالها بأحسن من سابقتها.

3- نظرية سلطة الدولة: أسس هذه النظرية الفقيه (دوجيه) ويقوم أساسها على

أن علاقة الدولة بالموظف هي علاقة سلطة، فالدولة تمارس حقها بتطبيق

الجزاء التأديبي بوصفها التشخيص القانوني للجماعة الوطنية، وسلطة

الدولة هذه تمارس لصالح الشعب وفقاً لما يحدده نظام الوظيفة العامة.

وقد انتقدت هذه النظرية خاصة فيما يتعلق بأعمال السيادة المطلقة للدولة حيث

يتجه الفقه إلى الحد منها كذلك وإن سلطة التأديب التي تعتبر عنصراً من عناصر

سلطة الدولة غير مقصورة على موظفي الدولة، بل توجد حتى في أنظمة أخرى

كالنقابات المهنية مثلاً، رغم ذلك فإن هذه النظرية هي الأقرب للاعتبارات

التالية:-

أ- ارتباط التجريم والتأديب بالنظام العام للدولة.

ب- إن خضوع الموظف لنظام التأديب هو اكتسابه صفة الموظف العام وفقاً

لنظام القانوني الذي يحكمه وهو من تنظيم الدولة.

ج- إن سلطة التأديب للموظف تعتبر جزءاً من النظام العام بالدولة حيث أنه

يلحق الموظف المذنب حتى بعد تركه الوظيفة أو إحالته على الضمان

الإجتماعي بل حتى ولو كان خارج إقليم الدولة.

د- استخدام النظام التأديبي لوسائل جنائية لإجبار الموظف على إحترام

واجبات وظيفته⁽¹⁾.

(1) انظر في هذا من الفقه العربي:

أ- د. مليكة لصروخ، مرجع الشلق نكر، ص 41.

ب- ومن فقه الأحنفي: Roger Cregoire, Lafonction Publique Paris 1954 p. 208.

ثالثاً: طبيعة الاتجاهات في أنظمة سلطة التأديب⁽¹⁾

ظهرت عدة اتجاهات في تحديث أنظمة سلطة التأديب وفقاً للنظام القانوني لكل دولة وهذه الاتجاهات هي:

1- الاتجاه الإداري (الرئاسي):

ويقضي بمنح الرؤساء الإداريين صلاحية تحديد الأخطاء التأديبية والعقوبات المقررة لها دون أي تدخل من أي جهة. وتأخذ بهذا الاتجاه (الولايات المتحدة - بريطانيا - إسبانيا - كندا) وأغلب الدول العربية.

2- الاتجاه شبه القضائي:

وتختص فيه السلطة الرئاسية بتوقيع الجزاء، إلا أنها ملزمة قبل توقيعه باستشارة هيئات تمثل فيها كل من الحكومة والموظفين بالتساوي، إضافة إلى وجود عناصر قضائية في تشكيل المجالس ومحاكم استئناف إدارية، ويطبق هذا النظام في بعض الدول العربية (كليبيا - المغرب) وبعض الدول الأوربية (كإيطاليا - فرنسا).

⁽¹⁾ يعثر الاختصاص التأديبي من النظام العام لما فيه من ضمانات قدرها المشرع ويترتب على ذلك أن سلطة التأديبية لا تمكن النزول عن اختصاصها أو التوفيق فيه إلا بقصد تشريعي لذلك لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص التأديبي.

ب- أن أي قرار يصدر من غير المختص يعد باطلاً.

ج- القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يصح بقرار لاحق من الجهة المختصة أو بتصديق من الجهة الأعلى ولكن يجوز للجهة المختصة أن تصدر قراراً جديداً في هذا الشأن إلا أن هذا القرار لا ينتج أثر إلا من تاريخ صدوره وليس بالثر رجعي من تاريخ القرار الباطل.

* ويعني مفهوم سلطة التأديبية "الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانوناً وبحكمها مبدأ شرعية" انظر د. سليمان الطموني، قضاء التأديب مرجع سبق ذكره، طبعة 1987م، ص 432.

3- الاتجاه القضائي:

حيث يقوم هذا النظام على الفصل بين السلطة الرئاسية كجهة اتهام التي ترفع الدعوى وتتابعها، وهيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بنظر الدعوى وتقدير الخطأ المينى المنسوب للموظف والجزاء اللازم لتطبيقه، ويكون قرارها ملزماً للسلطة الرئاسية ويتميز هذا النظام باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية وهو مطبق في (ألمانيا، النمسا، يوغسلافيا، مصر)، أما الفقه الإداري فقد نادى بعضه بتغليب الطابع الإداري على الطابع القضائي، ونادى البعض الآخر بتغليب الطابع القضائي على الطابع الإداري، ولكل حججه وأسانيده على النحو التالي:

أولاً: مؤيدو الاتجاه الإداري⁽¹⁾:

يسوق مؤيدو الاتجاه الإداري في التأديب عدة مبررات للأخذ به وهي:

- 1- إن الرئيس الإداري مسئول عن حسن سير العمل في المرفق المنوط به إدارته وحيث تكون المسئولية تكون السلطة وإلا استحال عليه القيام بعمله.
- 2- إن إسباغ وصف المخالفة على الفعل ثم تقدير الجزاء الملانم لكل مخالفة أمر لا يخضع دائماً لإعتبارات قانونية، بل يتم في ضوء الكثير من الاعتبارات العملية، وقد لا يتحقق للقضاء معرفة هذه الاعتبارات.
- 3- إن قصر سلطة الرئيس الإداري على مجرد الاتهام وإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، يهز هيبة الرئيس الإداري إذا ما برئ الموظف.
- 4- إن إجراءات التأديب تتأخر إذا ما جعل التأديب في غير يد الإدارة، وبالتالي تفقد العقوبة فاعليتها وأثرها المطلوب في الردع والإصلاح.

⁽¹⁾ انظر في تفصيل ذلك، المستشار عبدالوهاب عبدالرحمن، الاختصاص التأديبي، مرجع سبق ذكره، ص 102 وما بعدها.

5- إن الهدف من التأديب ليس مجرد العقاب فحسب، بل أنه يرقى أساساً إلى تمكين المرفق العام من أداء مهامه وقيام الإدارة بذلك يجعلها تحيط بالظروف التي أدت إلى ارتكاب الخطأ وليتسنى لها سد الثغرات ومعالجة العيوب في نظام الإدارة

ثانياً: مؤيدو الاتجاه القضائي:

يرد مؤيدو الاتجاه القضائي على الحجج السابقة لمؤيدي الاتجاه الإداري

بالآتي:

1- أن الطابع القضائي للتأديب يتيح ضماناً أكبر للموظف المتهم، ويجعله مطمئناً لحيداء القضاء، وعدم تأثره بالدوافع الشخصية التي قد تخالط بعض الرؤساء الإداريين.

2- إن مسئولية الرئيس الإداري عن حسن سير المرفق العام لا يعطيه رخصة شاملة في أن يكون مناط التأديب في يده، فرجال الأمن مثلاً مسئولون ومع ذلك لم يقل أحد بوجود أن يكونوا هم القضاة الذين ينزلون العقاب.

3- إن القضاء التأديبي قضاء متخصص، فهو يحيط كذلك بالأصول القانونية الواجب اتباعها، وهو ما يسقط مقولة بأن القضاء غير ملم بالاعتبارات العلمية.

4- القول بأن إجراءات التأديب تتأخر مردود، فسبب التأخير يرجع إلى دقة التحقيق الإداري أو عدم استكمال المستندات وتراخي جهة الإدارة.

5- إن المحكمة التأديبية لا تقوم بتأديب الموظفين في مرفق معين، بل تشمل جميع العاملين في كافة الجهات مما يعطيها قدرة على ضبط ميزان تقدير العقوبة⁽¹⁾.

(1) انظر في تمثيل ذلك، د. مليكة الصروخ، مرجع سبق ذكره، ص 37.

ثالثاً: الاتجاه شبه القضائي:

وهو ما يأخذ به نظام التأديب في بلدنا وله عدة مبررات وهي:

- 1- تغليب منطق الضمان والحد من السلطات التقديرية لجهة الإدارة.
- 2- الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام والحكم.
- 3- التوفيق بين المصلحة وما يجب تحقيقه من تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير، وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة.

وقد أخذ على هذا الاتجاه عدة عيوب منها⁽¹⁾:

- 1- إن تدخل القضاء في التأديب أدى إلى تعقيد وتنازع في الاختصاص بين جهة القضاء العادي والإداري.
- 2- إن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه القضائي قد أدى إلى انكماش السلطات الرئاسية في التأديب واستبعاد العقوبات الجسيمة خوفاً من تعسفها.
- 3- يؤخذ على هذا النظام وجود محاكم خاصة للنظر في المنازعات الإدارية وتطبيق قانون خاص لتلك المنازعات، وهو ما يثير شبه التحيز للإدارة لاسيما وأن هؤلاء القضاة لا يتمتعون بضمانات قانونية تحقق استقلالهم اتجاه السلطة التنفيذية.

وحيث أن النظام القانوني الفرنسي يعد الأصل العام لأغلب التشريعات العربية التي استقت منه تشريعاتها، لذلك لا بد من الحديث وبشكل موجز عن طبيعة نظام التأديب في فرنسا.

⁽¹⁾ المرجع السابق نفسه، ص 112 وما بعدها.

رابعاً: أساس نظام التأديب في فرنسا وطبيعته:

بحكم أن القانون الفرنسي هو الأصل التاريخي لأغلب التشريعات العربية وخاصة التشريعات موضوع بحثنا، لذلك ارتأيت الحديث عن أساس نظام التأديب في فرنسا وطبيعته بشيء من الإيجاز وذلك على النحو الآتي:

أ- أساس نظام التأديب في فرنسا:

أحدثت الثورة في فرنسا تغييرات جذرية في الأفكار والنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، حيث أقام نابليون أول هيكل للوظيفة العامة لتكون شبيهة بالنظام العسكري، وكان من أهم مظاهر التطور في الوظيفة العامة هو امتداد ضمانات الموظفين إلى التأديب وإجراءات التحقيق وتوقيع الجزاءات⁽¹⁾. ومن أبرز التعديلات التي لحقت بنظام الوظيفة العامة في فرنسا القانون الصادر في 22 / 4 / 1950م الذي قرر في المادة 65 منه على (حق إطلاع الموظف على ملف خدمته)⁽²⁾.

وبعد صدور عدة تشريعات أخرى لاحقة للقانون المشار إليه صدر القانون الجديد رقم 634 لسنة 1983م المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين⁽³⁾.

ب- طبيعة نظام التأديب في فرنسا:

ذهب بعض الفقه العربي إلى أن طبيعة نظام التأديب في فرنسا هو (نظام إداري)، حيث أن الأصل في هذا النظام أن السلطة التأديبية منوطة بالجهة التي تملك سلطة التعيين، ولا يعتبر من طبيعة النظام الإداري أو الرئاسي كون السلطة التأديبية تستشير لجان يطلق عليها تسمية اللجان الإدارية المشتركة، إذ إن ما تنتهي إليه هذه اللجان هو مجرد رأي غير ملزم للسلطة المختصة بالتعيين، والتي

⁽¹⁾ SALON (SERGE) OP. CIT p.3

⁽²⁾ La communication de dossier

⁽³⁾ لم ينص الدستور الفرنسي على حق الدفاع ولكن هذا لا يعني عدم الاعتداد به ومرد ذلك أنه حق طبيعي ليس بحاجة للتكوين - فطر. Havean La protection des droits dans la defense endroit belge, 1967-p461

تملك التأديب منها أن توقع عقوبة أخف أو أشد مما افترضته اللجنة الإدارية
المشتركة⁽¹⁾

بينما رأى جانب آخر بأن "القانون الفرنسي يجمع بين النظامين الإداري
وشبه القضائي، فهو يأخذ من الأول حق السلطة الإدارية منفردة في توقيع بعض
العقوبات (الإنذار - اللوم)، ويأخذ من النظام الثاني - كون باقي العقوبات لا
يجوز توقيعها إلا بعد استطلاع رأي هيئة معينة حددها المشرع، ويصدر القرار
التأديبي دائماً من الجهة الإدارية بكامل حريتها، بمعنى أن القانون الفرنسي في
شقه شبه القضائي يأخذ بالصورة الأولى من هذا النظام واللجنة الإدارية المشتركة
والمجلس الأعلى للوظيفة العامة لا يصدر أيهما قرار الجزاء، ورأيه لا يلزم
الإدارة بل مجرد رأي استشاري يمكن أن تتبناه الإدارة أو تطرحه⁽²⁾.

بعد أن تحدثنا عن مفهوم السلطة وطبيعة الاتجاهات المختلفة لسلطة التأديب
نعرض في المبحث الآتي لطبيعة سلطة التأديب في القانون الليبي والمقارن.

(1) انظر د. سليمان الطموي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 18، وفي ذات المعنى د. جودت المظ، المسؤولية
التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 341.

(2) د. عبدالفتاح حسن، التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 178.

المبحث الأول

السلطات التأديبية في القانون الليبي

مجالس تأديب الموظفين قواعد تشكيلها واختصاصاتها

ذكرنا أن المقصود بالسلطة التأديبية الرئاسية هي الجهة الإدارية التي منحها المشرع الاختصاص القانوني بإجراء التأديب، بدءاً من توجيه الاتهام واتخاذ الإجراءات التأديبية، مروراً بتحديد المخالفة التأديبية والجزاء القانوني المناسب لها عند الإدانة أو الحكم بالبراءة في الاتهام، ويتولى ممارسة هذه السلطة الرؤساء الإداريون المباشرون، ولقد حدث تطورٌ في السلطات الرئاسية التأديبية في التشريع الليبي، حيث لم تكن حقيقة السلطات التأديبية واضحة المعالم في تشريعات الولايات الليبية الثلاث آنذاك، إلا أن الضرورة المنهجية تقتضي الإشارة إليها بإيجاز. وفق ما نتناوله من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: السلطات التأديبية في قانون الخدمة المدنية الحالي والتشريعات السابقة عليه.

المطلب الثاني: السلطات التأديبية في التشريعات الليبية اللاحقة للقانون الحالي للخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 ف.

المطلب الثالث: طبيعة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب وحدود صلاحياتها.

المطلب الأول

السلطات التأديبية في القانون الخدمة المدنية الحالي
رقم "55 لسنة 1976 ف"، والتشريعات السابقة عليه

قبل الخوض في السلطات التأديبية في القانون الحالي لابد من الإشارة
بشكل موجز إلى المرحلة التاريخية السابقة على العمل بهذا القانون وذلك على
النحو التالي:

الفرع الأول: السلطات التأديبية في التشريعات الوظيفية السابقة على القانون
الحالي للخدمة المدنية رقم "55 لسنة 1976 ف"

1- القانون رقم (2) لسنة 1951 ف

لم يحدد هذا القانون بصورة واضحة السلطة التأديبية المختصة بتوقيع
العقوبة فلم يورد هذا القانون سوى سلطة واحدة وهي الواردة في المادة (59) من
هذا القانون حيث منحت (رئيس الوزراء) سلطة توقيع عقوبات:

- الفصل من الوظيفة.

- إنزال الموظف إلى درجة أدنى.

- وقف أو تأجيل العلاوات

- توقيع الغرامة.

كما خول هذا القانون سلطات تأديبية (استثنائية) لوزير العدل في حالة تقديم
الشكوى ضد موظف تابع للوزارة⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ودرجت ذات الأحكام في تشريعات الولايات الثلاث:

1- قانون الخدمة المدنية البرفاساري رقم 6 لسنة 1950 ف المادة (59) منه.

2- قانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس رقم 24 لسنة 1951 المادة (60) منه.

3- قانون الخدمة المدنية لولاية نواكشوط رقم 2 لسنة 1952 ف المادة (60) منه.

2- القانون رقم 36 لسنة 1956 ف

حددت المادة (52) من هذا القانون السلطات التأديبية الرئاسية في الآتي:

- 1- رئيس المصلحة وله صلاحية توقيع عقوبتي (الإنذار - الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام في السنة).
- 2- الوزير المختص وله صلاحية توقيع العقوبات المتمثلة في الخصم لمدة تزيد عن خمسة أيام، ولا تتجاوز خمسة عشر يوماً، وكذلك تأجيل العلاوة لمدة ستة أشهر، أو الحرمان منها.

3- القانون رقم 19 لسنة 1964 ف

حددت المادة (52) من هذا القانون السلطات التأديبية الرئاسية في الآتي:

- 1- رئيس المصلحة أو (من يفوضه) وله إيقاع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة.
- 2- الوزير المختص وله توقيع عقوبات الإنذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم عن ستين يوماً في السنة.

ويلاحظ على هذا التشريع توسعه في تعريف رئيس المصلحة وكذلك في زيادة مدة الخصم، حيث عرفت المادة الثانية:

رئيس المصلحة بأنه (الوزير - وكيل الوزارة، الوكيل المساعد - المحافظ المتصرف، المدير العام في الإدارة المركزية - المدير الإقليمي في الإدارة المحلية) ويحدد رؤساء المصالح أو من يقوم مقامهم في تطبيق أحكام هذا القانون بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من اللجنة (لجنة الخدمة المدنية) بعد أخذ رأي الوزير المختص).

الفرع الثاني: السلطة التأديبية في ظل القانون الحالي للخدمة المدنية رقم
"55 لسنة 1976 ف"

يعد هذا القانون هو الأصل العام لجميع التشريعات الوظيفية، حيث كثيراً ما
تميل التشريعات الأخرى إليه في كل ما يتعلق بالشئون الوظيفية.
وقد حددت المادة (84) منه الاختصاص التأديبي الرئاسي ووزعته بين
سلطات وكيل الوزراء أو رئيس المصلحة وسلطات الوزير.⁽¹⁾

1- سلطات وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة:

وتكون لها صلاحية إيقاع عقوبة: الإنذار - الخصم من المرتب لمدة لا
تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة، ولا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.
وحيث إن هذا الاختصاص يتحدد في (رئيس المصلحة) مترادفاً مع (وكيل
الوزارة)، فإنه أمام عدم تحديد المشرع للمقصود برئيس المصلحة فإن الأقرب
لذلك أنه :

يقصد به (رئيس الهيئة العامة - المؤسسة العامة - الوحدة الإدارية، ذات
الكيان المستقل والميزانية الخاصة).

وأجازت للوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته لوكيل الوزارة أو مدير
الإدارة العامة، أو رئيس المصلحة أو من في حكمهم.
كما أجازت لوكيل الوزارة أن يعهد باختصاصاته إلى وكيل الوزارة
المساعد، أو مدراء الإدارات العامة أو من في حكمهم⁽²⁾.

(1) تغيرت التسميات في هذا القانون لاحقاً (الوزير - الأمين) و (الوزارة) (الامانة) وكيل الوزارة - الكاتب العام وذلك بعد إعلان قيام سلطة الشعب في 2 / مارس / 1977 ف.
(2) د. عبدالقادر فتور، محاضراته، مرجع سبق ذكره، ص 65.

2- سلطات الوزير:

أجازت المادة 84 من قانون الخدمة المدنية الحالي (للوزير) توقيع العقوبات التالية (الإنذار - الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة وبحيث لا تزيد عن ثلاثين يوماً في المرة الواحدة).

3- حق التعقيب على القرارات التأديبية:

لم يمنح المشرع الليبي (للوزير) حق التعقيب على القرارات التأديبية عكس المشرع المصري وسكت عنه في قانون الخدمة المدنية، وهو ما دفع بعض شراح القانون الإداري الليبي إلى التساؤل هل يحق للوزير المختص ذلك أم لا؟⁽¹⁾ رأينا الخاص:

إننا لا نميل إلى الرأي الذي لا يجيز ذلك، حيث نرى أن الأنسب هو القول بصلاحيه الوزير (الأمين) بالتعقيب على القرارات التأديبية بحكم أنه المسؤول الأول عن سير العمل، فهو يحكم طبيعة منصبه يعد الرئيس الأعلى في (وزارته) (أمانته) جهة عمله، فلا ينبغي غل يده عن ممارسة هذا الحق .

الفرع الثالث: طبيعة المجالس التأديبية في التشريع الليبي وقواعد اختصاصها:

أولاً: طبيعة المجالس التأديبية في التشريع الليبي:

ذكرنا أن المشرع الليبي قد أخذ بالنظام شبه القضائي فيما يتعلق بالسلطة المختصة بالتأديب، حيث شيد النظام القانوني للمجالس التأديبية عدة تطورات وأستند إلى عدة معايير منها - مكانة الموظف - درجته الوظيفية - جسامه المخالفة التأديبية وطبيعتها ونوع المخالفة (إدارية أو مالية).

⁽¹⁾ نشر د. نصر الدين القاضي، رسائله نظرية التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 453

حيث تطورت هذه المجالس وفقاً للتشريعات الوظيفية العامة السابقة في ليبيا بدءاً من قانون رقم 2 لسنة 1951 ف ومروراً بالقانونين رقمي (36) لسنة 1956 ف ، 19 لسنة 1964 ف وكذلك قانون النظام المالي للدولة الصادر في 24 . 10 . 1967 ف حتى مرحلة القانون الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف.

وحيث أن هذه التشريعات قد ألغيت ولم يعد معمولاً بها فإننا لن نتعرض لها بحكم أنها أصبحت في ذمة التاريخ⁽¹⁾.

فقد نص القانون الحالي للخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف في المادة (86) منه على تشكيل مجلس تأديب في كل وحدة إدارية بقرار من (الوزير) المختص على النحو التالي:

1- وكيل الوزارة أو أحد موظفيها لا تقل درجته عن الخاصة ج ،
(الحادية عشرة) حالياً يكون رئيساً.

2- أمين عام الوحدة الإدارية.

3- المستشار القانوني للوحدة الإدارية وعضوين آخرين .

ويختص هذا المجلس بمحاكمة الموظفين الذين تقل درجاتهم عن الدرجة العاشرة فأقل عن أية مخالفة إدارية وله توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة 83 فقرة (1) .

أما المادة (87) فنصت على تشكيل مجلس التأديب الأعلى على النحو التالي:

1- (وزير) العدل رئيساً.

2- النائب العام عضواً.

3- رئيس إدارة الفتوى والتشريع، ومن يقوم مقامه عضواً.

4- وكيل وزارة العمل والخدمة المدنية عضواً.

⁽¹⁾ لمزيد من الاطلاع تراجع رسالة د. نصر الدين القاضي - المرجع السابق ذكره ، ص / 464 وما بعدها .

بحيث يختص هذا المجلس بمحاكمة الذين يشغلون الدرجة الحادية عشر فما فوق أي ذوي وظائف الإدارة العليا.

أما المادة (88) من هذا القانون فقد نصت على تشكيل المجلس التأديبي

للمخالفات المالية بقرار من رئيس مجلس الوزراء على النحو التالي:

1- أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار محكمة الاستئناف

يرشحه وزير العدل ويتولى رئاسة هذا المجلس.

2- وكيل وزارة الخزانة (عضواً).

3- أحد أعضاء إدارة الفتوى والتشريع أو النيابة العامة لا تقل درجته عن

نائب نيابة درجة ثانية يرشحه وزير العدل (عضواً).

ثانياً: قواعد اختصاص المجلس:

حددت المادة (89) قواعد اختصاص المجلس التأديبي بالآتي:

1- يتحدد اختصاص مجلس التأديب تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقست إقامة الدعوى.

2- إذا تعدد الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة كان

المجلس المختص بمحاكمة أعلامهم درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعاً.

3- إذا نسب إلى الموظف مخالفة مرتبطة بعضها إدارية وبعضها مالية

فيختص بالمحاكمة المجلس التأديبي للمخالفات المالية.

المطلب الثاني

سلطات التأديب في التشريعات الليبية اللاحقة لقانون

الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف

تعددت السلطات التأديبية في التشريعات اللاحقة لقانون الخدمة المدنية الحالية الأمر الذي يستوجب البحث فيها ودراستها بشيء من الإستفاضة وذلك من خلال الآتي:

الفرع الأول : سلطات التأديب في ظل القانون رقم (1) لسنة 1369 و.ر (2001) ف بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية⁽⁴⁾.

في خطوة نحو اللامركزية الإدارية في بلادنا أصدر المشرع القانون رقم (2) لسنة 1428 (1999) ف، بتعديل حكم في القانون رقم 1 لسنة 1425 ميلادية بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، نص في مادته الأولى على تقسيم الجماهيرية العظمى إلى وحدات إدارية تسمى - الشعبيات -، تضم كل منها عدد من المحلات، وأسند هذا القانون إلى اللجنة الشعبية العامة صلاحية تحديدها والمحلات الواقعة بها وحدودها الإدارية.

وأهم حكم في هذا القانون هو منح هذه الشعبيات الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتعد كل شعبية وحدة إدارية واحدة لأغراض تطبيق القوانين واللوائح (شؤون الوظيفة العامة).

ثم صدر القانون رقم (1) لسنة 1369 و.ر 2001 ف والذي ألغى القانون السابق حيث منح هذا القانون في المادة التاسعة منه الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة لكل مؤتمر شعبي أساسي، لأغراض الوظيفة والأقدمية والترقية.

⁽⁴⁾ منشور في مذونة تشريعات ليبيا العدد (1) لسنة الأولى 2 - 8 - 2001 ف.

وخص هذا القانون أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية صلاحية منح الإذن بالتحقيق، أو تشكيل لجان تحقيق مع أي من أعضاء المؤتمرات الشعبية أو أعضاء اللجنة الشعبية للشعبية، وإحالة من تجب محاكمته إلى المحكمة الشعبية المختصة ولها إيقاف المحال إلى التحقيق عن العمل.

كما تضمن هذا القانون نص يقضي بأن اللجنة الشعبية للشعبية وأمانة المؤتمر الشعبي للشعبية وقطاعاتها تعد وحدة إدارية واحدة لأغراض الوظيفة والأقدمية والترقية تكون لها لجنة واحدة لشؤون العاملين⁽¹⁾.

ثم صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بموجب قرار الأمانة العامة للمؤتمرات الشعبية الأساسية رقم 1 لسنة 1369 و.ر (2001) بتاريخ 18 . 7 . 2001 ف حيث فصلت اختصاصات اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية والقطاعات بالشعبية.

ثم جاءت المادة (16) من اللائحة بنص فريد، حيث خولت هذه المادة مؤتمر الشعب العام فرض عقوبات إدارية ومالية على الشعبيات التي يثبت تقصيرها أو عدم التزامها بالسياسة العامة، بما في ذلك ما يتعلق بالتسيب والفساد الإداري والاقتصادي والاجتماعي أو الإهمال أو عدم استغلالها للخامسات، وفي تعبئة الإمكانات الشعبية المحلية.

ثم حددت العقوبات وهي:

- 1- الحرمان من حصصها في الإيرادات العامة أو المحلية أو كليهما.
- 2- الحرمان من حق النقاش وإيداء الرأي في مؤتمر الشعب العام، أو أمانة المؤتمرات الشعبية الأساسية، أو بالشعبيات أو اللجنة الشعبية العامة، أو اللجنة الشعبية العامة للشعبيات.

⁽¹⁾ انظر نص المادة (131) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (1) لسنة 1369 و.ر - منزلة الإجراءات العدد (5) بتاريخ 18 . 7 . 1369 و.ر

3- الحرمان من الخدمات العامة أو بعضها.

4- نقل أمانات المؤتمرات الشعبية أو اللجان الشعبية لهذه المؤتمرات من مؤتمر شعبي إلى آخر.

ثم حددت المادة (17) الضوابط التالية:

1- أن يثبت بالتفتيش أو المساءلة أو عن طريق المتابعة أو الرقابة أو التحقيق، وقوع أي نوع من المخالفات المنصوص عليها بالمادة السابقة.

2- أن يسبق فرض العقوبات تنبيه من أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية مع إجراء التحقيقات اللازمة من قبل الأجهزة الرقابية.

3- أن يُحال تقرير مسبب بالوقائع التي تستوجب العقوبة إلى أمانة مؤتمر الشعب العام لتتولى فرض العقوبات.

أما المادة (130) من هذه اللائحة فقد نصت:

بأن تكون المحاكمة التأديبية لموظفي أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية، وأمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واللجنة الشعبية للشعبية واللجان الشعبية للمؤتمرات والقطاعات التابعة لها بالشعبية، وتشكيل مجالس التأديب وإجراءات الإحالة عليها وفقاً للقانون رقم 55 لسنة 1976ف.

كما نصت على صلاحية اللجنة الشعبية العامة في الإشراف والمتابعة والضبط الإداري.

الفرع الثاني : سلطات التأديب في ظل قرار اللجنة الشعبية العامة للشعبيات رقم 6 لسنة 1370 و.ر (2002ف):

أصدرت اللجنة الشعبية العامة وهي (الرئيس الأعلى) للجان الشعبية للشعبيات (الوحدات الإدارية)، القرار رقم 6 لسنة 1370 و.ر (2002ف) بشأن تنظيم الجهاز الإداري للجان الشعبية للشعبيات وقطاعاتها، حيث تضمن هذا القرار تكوين الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للجنة الشعبية للشعبية وقطاعاتها⁽¹⁾.

وبينما في نطاق بحثنا منه :

1- مجلس التأديب بالشعبية:

وأهم ما جاء به هو ما ورد في نص المادة (6) منه التي نصت على تشكيل

مجلس التأديب بالشعبية على النحو التالي:

1- الكاتب العام رئيساً.

2- المستشار القانوني عضواً.

3- مدير مكتب القوى العاملة عضواً

ويختار رئيس مجلس التأديب من يتولى مهام أمين سر المجلس.

ولم يشر هذا القرار إلى أية اختصاصات تفصيلية لمجلس التأديب، لذلك

نرى أن هذا المجلس يختص بتوقيع العقوبة على الموظفين من (الدرجة العاشرة)

فأقل. وحيث إن القانون رقم 55 لسنة 1976ف هو الأصل العام الذي تستمد منه

التشريعات اللاحقة المتعلقة بشؤون الوظيفة، فقد فرّق بين الموظفين الخاضعين له

بحسب درجاتهم التطبيقية وذلك ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك، ونلاحظ هنا

أن المشرع في هذا التشكيل قد رجح العنصر الإداري، ووضع سلطة التأديب في

⁽¹⁾ تجدر الإشارة هنا إلى أن حق التأديب تمارسه السلطة المركزية في إطار مراقبتها للنشاط الإداري وضمان سيره في اتجاه المصلحة العامة، وذلك مع عدم الإخلال بالاختصاصات المسندة للوحدات اللامركزية التي لا يجب أن تتلّ يدها عن ممارستها، لمزيد من التفصيل نراجع رسالة د. خليفة الحوامس، مرجع سبق ذكره، ص 105 ومابعدها.

يد الرئيس الأعلى للجهاز الإداري في الشعبية . وذلك بحكم أن مجلس التأديب الأعلى يختص بمساءلة الموظفين من ذوي الدرجات العليا (الحادية عشر فما فوق). كما سنرى ذلك لاحقاً.

الفرع الثالث: سلطات التأديب في ظل القانون رقم 30 لسنة 1369 و.ر بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 11 لسنة 1425 ميلادية بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية. (مجلس التأديب للمخالفات المالية)

جاء في المادة الأولى من هذا القانون في تطبيق أحكام هذا القانون. يقصد بالعبارات والألفاظ الواردة فيما بعد المعاني المقابلة لها ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك.

المجلس التأديبي : المجلس التأديبي للمخالفات المالية.

ثم أورد المشرع في المادة (73) تشكيل هذا المجلس على النحو التالي⁽¹⁾:

أ. أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحاكم الاستئناف تختاره الجمعية العمومية للمحكمة.

ب. أحد موظفي اللجنة الشعبية العامة يختاره أمينها عضواً

ج. أحد الموظفين الماليين باللجنة الشعبية للمالية يختاره أمينها، عضواً

د. أحد أعضاء إدارة القانون يختاره أمين العدل - عضواً

هـ. أحد أعضاء جهاز الرقابة يختاره أمين الجهاز - عضواً

ويجب ألا تقل درجة أي من الأعضاء عن الثالثة عشرة، وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية عضواً في المجلس، تولت الجهة ذات العلاقة اختيار من يحل محله كما حددت مدة العضوية في هذا المجلس (بستنين).

(1) كان آخر قرار لتشكيل هذا المجلس هو بموجب لقانون سابق رقم 11 لسنة 1996 ف.م (73) ومنشور بحرية
فرسية لعدد 4 - لسنة 34 - 19 - 3 . 1995 ف.

كما أعطى القانون أيضاً لأمين الجهاز صلاحية إنشاء مجالس تأديب أخرى، على أن يُحدد القرار دائرة اختصاص كل مجلس وعلى أن يكون تشكيل هذه المجالس وفقاً لأحكام هذه المادة.

أما المادة (74) فقد حددت مكان انعقاد المجلس بمقر الجهاز أو أحد فروعه، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه وفي حالة التساوي يَرَجح الجانب الذي منه الرئيس.

قرار المجلس:

يجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بُني عليها، ويُبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس (نهائياً) ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف.

نطاق اختصاص المجلس:

1- يختص المجلس بالنظر في المخالفات التأديبية المالية التي ترتكب مخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه⁽¹⁾.

2- المخالفات الواردة في قانون الرقابة الشعبية.

3- المخالفات الواردة في قانون الخدمة المدنية.

(1) يعتبر من المخالفات المالية وفقاً لنص المادة (83) من القانون رقم 11 لسنة 1425 م . 1996 ف بشأن الرقابة الشعبية وتعديلاته:

(1) مخالفة القواعد والأحكام والنظم المحاسبية والمالية المتعلقة بإعداد الميزانيات أو تنفيذها أو أسس إعدادها أو إصدار من تعليمات وتوجيهات من شأنها . (2) الإخلال بأحكام التعمدات أو المخازن أو المشتريات أو غيرها من اللوائح والنظم المحاسبية والمالية .

(3) كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بدون وجه حق أو ضياع حق من حقوق المالية للدولة أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز . - (4) عدم موافاة الجهاز بصور من العقود أو الاتفاقيات أو أي مستندات تقتضي تنفيذ هذا القانون موافاة بها . - (5) عدم موافاة الجهاز لعرض مقبول بما يطلبه من حسابات أو مستندات لازمة لتأديتها . - (6) عدم الرد على استفسارات الجهاز أو ملاحظاته أو التأخير في الرد عليها . - (7) عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في المخالفات التي تتضمنها ملاحظات الجهاز . - (8) إبرام العقود الخاضعة لرقابة الجهاز قبل مراجعتها من قبله وإيداع ملاحظاته بشأنه . (9) كل تصرف أو موقف يكون من شأنه إعفاء الجهاز عند مباشرة اختصاصه المتمتع بالرقابة المالية .

نظر كذلك التعديلات الفلاحية لهذا القانون (بالقانون رقم 24 لسنة 1369 و) وكذلك تعديله (بالقانون رقم 13 لسنة 1371 و) 2003 ف) المشمل فيما سبقاً.

4- عند ارتباط عدة مخالفات إدارية ومالية ببعضها فينعتد الاختصاص للمجلس التأديبي للمخالفات المالية للنظر في المخالفة.

العقوبات التي يجوز له توقيعها (1) :

نصت المادة (77) مكرر (أ) على العقوبات التي يجوز توقيعها وهي:

- 1- الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهراً واحداً في السنة.
- 2- الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب مدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- 3- الحرمان من الترقية لمدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات.
- 4- الغرامة المالية التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف.
- 5- الفصل من الوظيفة.
- 6- أضافت المادة 77 مكرر (ب) عقوبة الحبس التي لا تتجاوز ثلاثة أشهر لكل من خالف المادتين (15 ، 23) مكرر من هذا القانون، وقد غلبت على هذا التشكيل الصفة القضائية بحكم صفة رئيسه (مستشار) بمحكمة استئناف، وعضوية أحد أعضاء إدارة القانون، وإن كان في هذا اتجاه نحو الأخذ بالنظام القضائي، إلا أنها تظل خطوة واحدة لا غير.

(1) انظر القانون رقم 30 لسنة 1369 ودر بشأن تعديل القانون رقم 11 لسنة 1425 ودر بشأن الرقابة الشعبية ، 1996 ف منشور بمدرسة التشريعات العدد (2) لسنة (2) - 25 . 2 . 2002 ف .

الفرع الرابع: في ظل القانون رقم 6 لسنة 1992 ف بشأن إدارة القانون(مجلس
التأديب الأعلى)

نص هذا القانون على إنشاء إدارة تُسمى إدارة القانون تتبع اللجنة الشعبية
العامّة للعدل وتُعَدّ من الهيئات القضائية.

ثم نصت المادة (4) منه على أن يُشكّل مجلس التأديب الأعلى على الوجه الآتي:

1- رئيس إدارة القانون - رئيساً

2- أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري عضواً

3- أحد رؤساء النيابة الابتدائية عضواً.

ويصدر بنذب العضوين قرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل.

4- أحد موظفي الإدارة العليا ترشحه أمانة اللجنة الشعبية العامة عضواً.

اختصاصات المجلس :

يختص هذا المجلس بمحاكمة الموظفين التابعين للإدارة العليا تأديبياً عن
المخالفات الإدارية، ويتحدد اختصاصه تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت
إقامة الدعوى، أي من (الدرجة الحادية عشرة فما فوق).

فإذا تعدد الموظفون المتيمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة وكان
من بينهم من يشغل وظائف الإدارة العليا ووظائف تقل عن تلك الدرجات، اختص
هذا المجلس بمحاكمتهم جميعاً، وتطبق في شأن إقامة الدعوى التأديبية والمحاكمة
الأحكام والإجراءات الواردة بقانون الخدمة المدنية.

إلا أن اختصاص هذا المجلس بمحاكمة أمناء وأعضاء اللجان الشعبية عما
يفع منهم من مخالفات أثار تساؤل بعض الفقه الليبي فيما يتعلق بالدرجة الوظيفية
التي يشغلها الموظف حيث أن قانون الخدمة المدنية أُعتبر في المادة (87) أن
المهام المناطة بأعضاء اللجان الشعبية تعد من قبل وظائف الإدارة العليا إلا أن

درجات بعض أعضاء اللجان الشعبية تقل عن الدرجة الحادية عشر فهل ينعقد الاختصاص للمجلس أم لا؟

إن الأنسب أن ينعقد الاختصاص للمجلس وله أن يبسط ولايته على المخالف خاصة بعد أن تمت معاملة جميع المصعدين على الدرجات المالية العليا⁽¹⁾

وفي هذا النص نلاحظ اتجاه المشرع الليبي بتغليب العناصر القضائية على العناصر الإدارية (فكرة الضمان على الفاعلية)، وهو مسلك حميد نأمل أن يستمر حتى يتم الأخذ بالنظام القضائي في التأديب، وذلك بحكم ما يوفره هذا النظام من ضمانات أكبر للموظفين في مواجهة الإدارة، وفي ذات الوقت نرى أن توفير الاطمئنان النفسي للموظف سيزيد من فاعلية الإدارة في بلادنا فالإدارة هي الموظف أولاً وأخيراً.

(1) انظر في ذلك: / خليفة صالح احوال وسنة المرجع السابق، ص 521 وما بعدها.

المطلب الثالث

طبيعة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب وحدود صلاحياتها

ذكرنا فيما سبق أن المشرع الليبي قد أخذ بالنظام (شبه القضائي) في مجال التأديب، حيث رجّح مرة الجانب الإداري وأخرى الجانب القضائي وهو بذلك لم ينهج نهج المشرع المصري في ذلك وليته فعل.

وقبل أن نتحدث عن طبيعة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب وتكييفها، لابد أن نتحدث بإيجاز عن ضوابط انعقاد مجالس التأديب وصحة انعقادها، وهي الضوابط التي حددتها المادة (91) من قانون الخدمة المدنية والمتمثلة في الآتي:

- 1- حضور رئيس مجلس التأديب وجميع الأعضاء.
- 2- سرية الجلسات التي تعقدتها.
- 3- أن تصدر قراراتها بالأغلبية وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.
- 4- أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي تبني عليها.
- 5- أن يبلغ الموظف بقرار المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره وتكون قرارات مجلس التأديب نهائية.
- 6- في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أحد أعضائه، وجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب رده، وعلى الجهة المختصة تعيين من يحل محله.

الفرع الأول : التكيف القانوني لقرارات مجالس التأديب ومدى اختصاص القضاء الإداري فيها :

رَجَّحَ المشرع الليبي الجانب الشكلي الذي أخذ به الفقه و القضاء في ليبيا حيث كَيْفَ القرارات التي تصدر عن مجالس التأديب بأنها (قرارات إدارية نهائية) يطعن فيها أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بالقضاء العادي. فالمجلس التأديبي ليس سوى هيئة إدارية.

وفي هذا تقول محكمة استئناف طرابلس (الدائرة الثانية):

(إن القرار المطعون فيه قرار نهائي، صادر عن مجلس تأديبي ذي اختصاص قضائي لا يمكن التظلم منه أو الطعن فيه مباشرة إلا أمام القضاء الإداري، حيث إن الجهة الإدارية لا تملك سحبه أو تعديله أو إلغائه ولا يجوز ذلك إلا عن طريق الطعن أمام دائرة القضاء الإداري)⁽¹⁾.

إن منهجية البحث تقتضي الإشارة إلى المراحل التي مرت بها المحكمة العليا في تكيفها لقرارات المجالس، ففي إحدى الدعاوى القديمة تقول محكمتنا العليا :

(وحيث أن القضية المطروحة ما هي إلا طعن في قرار وحكم صدر عن محكمة استئناف في دعوى تأديبية ومن حيث إن من المسلم به أن الهيئة التي أصدرت القرار والحكم المطعون فيها هيئة قضائية، والحكم الصادر عنها يمكن اعتباره قضائياً، أخذاً بالمعيار الموضوعي لأنه صدر عن جهة قضائية، ويمكن اعتباره إدارياً لأنه قد فصل في دعوى إدارية وتنتهي هذه المحكمة إلى قولها أنه تأسيساً على ما تقدم، فإن هذه المحكمة تراسي قاعدة إدارية تتفق وروح التشريع الليبي بالقانون رقم 4 لسنة 1952 وتسميها قاعدة (ازدواج القرارات)

(1) حكم محكمة استئناف طرابلس طعن بقرار رقم 52 / 1990 في جلسة 19 . 2 . 1991 (غير منشور)

حيث يكون القرار والحكم المطعون فيهما من القرارات القضائية والإدارية في وقت واحد).

لقد رأى البعض في مسلك هذه المحكمة نوعاً من الغلو في رقابة جميع الأعمال القانونية التي لا يتحقق في وصفها "المعيار المختلط"، وبذلك تعرضت المحكمة إلى نقد شديد، حيث من المسلم به أن ثمة فوارق جوهرية بين الحكم القضائي والقرار الإداري، مما جعل المحكمة العليا تهجر هذا المبدأ⁽¹⁾.
أما الفقه الفرنسي:

فقد اعتبر أن الإجراء التأديبي هو قرار إداري من جانب واحد وليس قراراً قضائياً⁽²⁾.

عودة للمعيار الشكلي:

عادت - والعود أحمد - محكمتنا العليا فيما بعد للأخذ بالمعيار الشكلي الذي أقره المشرع في التفرقة بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية وتواترت أحكامها في هذا الشأن ومنها حكمها الصادر في جلسة 29 . 11 . 1973 ف
إذ تقول المحكمة العليا :

(إن المشرع الليبي قد أخذ بما أستقر عليه الرأي الغالب من المعيار الفارق بين القرار الإداري والقرار القضائي، وهو الجهة التي أصدرت القرار فإذا كانت إدارية اعتبر القرار إدارياً، ولا ينظر إلى طبيعة العمل الصادر عنها هل هو عمل إداري أو قضائي)⁽³⁾.

(1) انظر في نقد هذا الحكم د. خالد عريم، القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 812.

(2) Rivero (j), cours de droit Administrative, paris, 1962-1963.

(3) حكم المحكمة العليا من إداري، مجلة المحكمة العليا، السنة العاشرة، العدد 2 جلسة 29 . 11 . 1973، ص 9.

اختصاص القضاء الإداري بالطعون:

قلنا إن قرارات مجالس التأديب هي قرارات إدارية نهائية، يختص القضاء الإداري بالنظر في الطعن فيها طبقاً لحكم الفقرة (3) من المادة (2) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري المشار إليه.

وهذه الرقابة هي رقابة محددة تقتصر على الأسباب التي بنى عليها القرار إلغاءه إن كان مخالفاً للقانون.

وفي هذا تقول المحكمة العليا في طعن إداري في جلسة 2 / 5 / 1964 ف (إن رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية لا تكون إلا في نطاق بحثها من الناحية القانونية، من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقوانين واللوائح، ولا تمتد إلى التقدير الموضوعي، لأن المحكمة ليست هيئة استثنائية للمجلس التأديبي من الجانب الموضوعي من القرارات التي تصدرها، وإنما هي إدارة رقابة قانونية فحسب)⁽¹⁾.

وفي ذات المعنى قالت المحكمة العليا في أحد الأحكام الحديثة لها مضيئة للحكم السابق (.....) وما دامت تلك السلطات قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول صحيحة ثابتة بالأوراق)⁽²⁾.

ولكن ما المقصود بالسلطات التأديبية والقرارات الإدارية النهائية؟ للإجابة نقول بأنه يقصد بهذه المسميات الآتي:

أ. السلطات التأديبية:

يقصد بالسلطات التأديبية الواردة في الفقرة 3 من المادة 2 من القانون رقم

88 لسنة 1971 وهي (السلطات التأديبية - الرئاسية وسلطات مجلس التأديب)

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري، مجلة المحكمة العليا - السنة العاشرة، العدد 2 جلسة 29 / 11 / 1973 ف، ص 9، وكذلك طعن إداري، مجلة المحكمة العليا، السنة السادسة، العدد 4 جلسة 22 / 3 / 1970، ص 8، وكذلك طعن إداري، (7 / 16 / 1964 / 5 / 2) ف، جلسة 2 / 2 / 1964 ف السنة الأولى العدد 2، ص 10.
(2) حكم المحكمة العليا طعن إداري، رقم (4 / 131) ف، جلسة 17 / 6 / 1995 ف (غير منشور).

حسب التفصيل المذكور سلفاً.

ب- أما القرارات الإدارية النهائية:

فيعنى بها القرارات الإدارية القابلة للتنفيذ وهي التي لا تحتاج إلى تصديق من جهات إدارية عليا أو تم التصديق عليها، وتؤثر في المركز القانوني للطاعن بحيث تصير له مصلحة شخصية مباشرة في إلغائه.

وعلى هذا استقر قضاء المحكمة العليا، ففي أحدث أحكامها تقول:

(إن القضاء الإداري قد استقر على أن القرار الإداري الذي يجوز طلب إلغائه، هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه بهذا الطريق⁽¹⁾.

فالقرار الإداري القابل للطعن عليه لا بد أن يكون قراراً تنفيذياً صادراً عن سلطة إدارية مختصة بإصداره، ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أعلى وأن يكون مؤثراً في المركز القانوني لصاحب الشأن، أي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن على هذا القرار.

وهكذا نلاحظ أن المشرع الليبي قد أخذ بنظام المجالس التأديبية، حيث أدخل في تشكيل هذه المجالس "عناصر قضائية"، حيث كونت هذه المجالس تكويناً شبه قضائي من حيث رئاسة المجلس وعضويته، ومع ذلك تظل هذه المجالس إدارية وليست محاكم بالمعنى الدقيق للكلمة.

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري رقم (63/40) في جلسة 24/6/1994 ف (غير منشور).

الفرع الثاني: سلطات مجلس التأديب عند نظر الدعوى:

يُعد الضمان والاطمئنان من أهم القواعد الأساسية في أي محاكمة تأديبية ومن خلال استقراء نصوص قانون الخدمة المدنية الحالي، نجد أنه قد نص في المادة الثانية على أن تنظم إجراءات المحاكمة التأديبية بلائحة تصدر في هذا الشأن، ولكن – للأسف – لم تصدر حتى الآن مما يجعلنا أمام فراغ تشريعي يجب سده، خاصة وأن هذا الأمر يتعلق بالضمانات الأساسية للموظف أثناء محاكمته تأديبياً، وأمام هذا الفراغ لن يكون لنا ملجأ إلا للقواعد العامة وهي:

1- الإعلان:

تختص سلطة الإحالة بإعلان المتهم بما هو منسوب إليه وتحديد ميعاد للجلسة، حيث نصت المادة (3/90) من قانون الخدمة المدنية على أنه: (يجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهمة المنسوبة إلى الموظف، ويبلغ الموظف بهذا القرار وتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته بخطاب يسلم إليه شخصياً، أو يرسل إليه بالبريد المسجل قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، ولا يحول عدم حضوره الجلسة رغم إبلاغه أو امتناعه عند استلام الخطاب دون محاكمته) ويُعد إعلان الموظف وتحديد الميعاد (وجوبياً)، إلا أن عدم إعلان المتهم أصلاً بما يفوت عليه الحضور يُعد عيباً جوهرياً يترتب عليه البطلان.

2- الإطلاع على الأوراق:

بحكم أهمية الأوراق والمستندات في كشف الحقيقة فقد خول القانون في المادة (2 / 93) أن يطلع مجلس التأديب على الأوراق والمستندات والوثائق والملفات والتي يراها متعلقة بالموضوع.

3- سماع أقوال المتهم واستجوابه:

بالإطلاع على نص المادة (2 / 93) نجد أنه قد أوكلت للمجلس مهمة

طلب حضور الموظف واستدعائه ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، ثم استجوابه على ضوء الأدلة ومواجهته بالشهود.

والمجلس أيضا استدعاء الشهود وسماع أقوالهم سواء كانوا شهود إثبات أو نفي.

4- استيفاء التحقيق:

حيث خولت المادة (93 / 1) من قانون الخدمة المدنية مجلس التأديب

استيفاء التحقيق من تلقاء نفسه، أو أن يعهد بذلك لأحد أعضائه، أو إلى الجهة التي تولت التحقيق، وله أن يختار مقررأ يعهد إليه بذلك.

كما للمجلس الاستعانة بأهل الخبرة في المسائل ذات الطابع الفني كما رأينا

سلفاً.

5- لمجلس التأديب صلاحية:

(مد الوقف الاحتياطي) متى عرض عليه طلب المد، وكذلك صلاحية البث

في أمر الإفراج عن المرتب كله أو بعضه، وهو يمارس ذلك في ظل سلطته التقديرية⁽¹⁾.

6- إحالة الأوراق إلى النيابة العامة عن الجرائم الجنائية:

نصت المادة 95 من قانون الخدمة المدنية بأنه (إذا تبين للمجلس من خلال

المحاكمة التأديبية وجود جريمة جنائية، فإنه يتعين عليه إحالة الأوراق إلى النيابة العامة).

⁽¹⁾ تنص المادة (32) من القانون رقم 11 لسنة 1425 - 1996م بشأن الرقابة الشعبية، المحل بالقانونين (رقم 30 لسنة 1369 و رقم 13 لسنة 1371 - 2003م) مع عدم الإخلال بأحكام المادة الحادية والعشرين من هذا القانون يجوز لتسم الرقابة الإدارية طلب وقف أي موظف عن أعمال وظيفته إذا كانت هناك مسورات قوية تدعو لإتخاذ هذا الإجراء ولأسباب جدية تتعلق بالمصلحة العامة ويصدر قرار الإيقاف من أمين اللجنة الشعبية للجهاز وتطبق بشأن هذا الوقف سائر الأحكام المقررة بالنسبة للوقف لمصلحة التحقيق". وتجدر الإشارة إلى أن المادة (31) من هذا القانون قد منحت لأمين اللجنة الشعبية للجهاز صلاحية منح الإنذار بإجراء المراقبة الفردية كوسيلة للتحري والتكشف عن المخالفات ولوجه لتصور في العمل والإنتاج وقد اشترطت أن يكون هذا الإنذار كتابياً.

المبحث الثاني

سلطة التأديب واختصاصها في التشريعات المقارنة

السلطة التأديبية تمثل بلا شك عنصراً هاماً من عناصر المساءلة التأديبية، حيث يسند المشرع لجهة معينة صلاحية إيقاع الجزاءات متى وقعت مخالفة للواجبات الوظيفية المناطة بالموظف العام.

وفي القانون المقارن (المصري) نجد أن المشرع اتجه إلى اختيار الاتجاه القضائي في السلطة التأديبية وذلك في محاولة منه لمعالجة بعض العيوب وتلافيها والمتمثلة في غلبة العنصر الإداري في تشكيل المجالس التأديبية وبطء الإجراءات وتحقيق ضمانات أكبر للموظفين، وهو ما سنعرض له من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

سلطة التأديب في التشريع المصري

اتجه المشرع المصري إلى الأخذ بالنظام القضائي فيما يتعلق بالتأديب وذلك منذ صدور القانون رقم (117) لسنة 1958 ف الذي نص على وجود المحاكم التأديبية الذي حل محل القانون رقم (210) لسنة 1951 ف، الذي كان يعتمد نظام المجالس التأديبية وأكدته بصدور القانون رقم 47 لسنة 1972 ف بشأن مجلس الدولة، واستمر هذا الوضع حتى بعد صدور قانون العاملين المدنيين الحالي رقم (47) لسنة 1978 ف وهي الدولة العربية الوحيدة التي تأخذ بهذا الاتجاه، وبذلك غلب المشرع المصري عنصر الضمان على عنصر الفاعلية حيث حدد اختصاص المحاكم التأديبية من جانبين:

الجانب الأول: من حيث العاملين الخاضعين للمحاكم التأديبية:

ويكون ذلك في الآتي:

- 1- عدم اقتصاص اختصاص المحكم التأديبية على الموظفين بالمعنى الفني بل يشمل أيضاً الذين ينظم مراكزهم عقد العمل (كالعاملين بوحديات الحكم المحلي - العاملين بالهيئات الخاصة - العاملين بالوحدات الاقتصادية).
- 2- فيما يتعلق بتحديد المحكمة المختصة مكانياً (مكان المصلحة التي يتبعها العامل وقت ارتكاب المخالفة).
- 3- فيما يخص تعدد الموظفين المخطئين حيث يتحدد اختصاص المحاكم التأديبية تبعاً لمستوى العامل وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة قامت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً.

الجانب الثاني:

من حيث طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية

ينقسم هذا الاختصاص من حيث طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية إلى نوعين هما:

أ- الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية حيث تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية ولا سيما التي لا يملك توقيعها الرؤساء الإداريون وقد فرّق المشرع المصري في المعاملة بين العاملين الحكوميين والعاملين في القطاع العام.

أولاً: العاملون الخاضعون للقانون رقم 47 لسنة 1978 ف وهما صنفان:

1- شاغلو الوظائف العليا حيث تختص السلطة المختصة بتوقيع عقوبتنا التوبيه واللوم، أما الإحالة على المعاش والفصل من الخدمة فلا توقعها إلا المحكمة التأديبية المختصة.

2- العاملون من غير شاغلي الوظائف العليا، حيث يخضع هؤلاء للاختصاص التأديبي لرؤسائهم وللمحاكم التأديبية حيث لهذه المحاكم الاختصاص الأشمل.

ثانياً: العاملون بالقطاع العام:

وهؤلاء إما أن توقع عليهم المحاكم التأديبية العقوبات ابتداءً أو أن تعقب على العقوبات التي توقع عليهم من جهات أخرى.

ب، الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية:

منح المشرع المصري المحاكم التأديبية اختصاصاً تبعياً إضافة إلى

اختصاصها الأصلي يتمثل في:

- وقف العاملين أو مد مدة إيقافهم.

- النظر في إيقاف جزء من مرتب العامل.

وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم التأديبية ليس لها أية اختصاص في مجال

التعويضات المدنية، حيث لم يتبع المشرع المنهج الذي اتبعه في الحق بالإدعاء

بالحق المدني أمام المحاكم الجنائية للتعويض عن الأضرار التي تنتج عن الخطأ

التأديبي.

ثالثاً: موقف قضاء المحكمة الإدارية العليا:

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر، على أن المحاكم التأديبية هي

صاحبة الولاية العامة في مجال التأديب، وما يتفرع عنه وما يرتبط به، حيث

قررت جملة من المبادئ في هذا الشأن منها:

أ- متى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة تعين عليها الاستمرار في نظرها،

ولا تملك الجهة الإدارية أثناء نظر الدعوى التأديبية أن تتخذ في

موضوعها أي قرار من شأنه سلب ولايئة المحكمة التأديبية
(جلسة 15 . 5 . 1971 ف).

2- ما دامت الدعوى التأديبية منظورة أمام المحكمة ولم يصدر فيها حكم
نهائي، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية أن توقع عقوبة على المحال
للمحكمة التأديبية عن الأفعال المطروحة أمام المحكمة (جلسة 15 . 1 .
1977 ف).

3- لا تتقيد المحكمة التأديبية بالوصف الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع
المسندة للمتهم، وليس من شأن هذا الوصف أن يمنع المحكمة من تعديله.
جلسة (26 . 2 . 1966 ف).

4- للمحكمة سلطة تقدير أدلة الإثبات ومنها الالتجاء إلى الخبرة ومن ثم يكون
للمحكمة التأديبية أن ترفض الطلب المقدم إليها بندب خبير إذا اقتنعت بعدم
جدواه. (جلسة 25 . 11 ، 1967 ف).

5- لا إلزام على المحكمة التأديبية بأن تتعقب دفاع الموظف في وقائعه
وجزئياته للرد على كل منها، ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي
كوتبت منها عقيدتها. (جلسة 28 . 1 . 1967 ف)⁽¹⁾.

كما جرى قضاء هذه المحكمة أيضاً على "أن إلزام العامل بقيمة ما تحتمله جهة
العمل من أعباء مالية بسبب التقصير المنسوب إليه، وإن لم يكن في ذاته من
الجزاءات التأديبية المقررة قانوناً، إلا أنه يرتبط بها ارتباط الأصل بالفرع لقيامه
على أساس المخالفة التأديبية المنسوبة للعامل، وهو ذات الأساس الذي يقوم عليه
قرار الجزاء عن هذه المخالفة، وبهذه المثابة وباعتبار أن قاضي الأصل هو
قاضي الفرع يعقد للمحكمة التأديبية الاختصاص بالفصل في مدى التزام العامل بما

(1) انظر تمصيل ذلك، د. الطموني، قضاء القليب، مرجع سبق ذكره، ص 492.

ألزمته به جهة العمل من مبالغ بسبب هذه المخالفة، ليستوي في ذلك أن يكون طلب العامل في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي التي تكون جهة الإدارة قد أوقعتة على العامل، أو أن يكون قد قدم إليها على استقلال وبغض النظر عما كان التحقيق مع العامل قد تمخض عن جزاء تأديبي أم لم يتمخض عن ثمة جزاء⁽¹⁾.

(1) ضمن ، المحكمة الإدارية العليا، بمصر رقم 30/524ق جلسة 22 ، 4 . 1986ف لسنة 31 ، ج2 (مجموعة المبادئ) مرجع سبق ذكره، ص 1648.

المطلب الثاني

سلطة التأديب في القانون المغربي

ذكرنا أن النظام الأساسي للوظيفة العمومية في المغرب قد صدر بمقتضى الظهير الشريف رقم (008 . 158)، حيث أسند المشرع للسلطة الرئاسية الاختصاص بتطبيق الجزاء التأديبي وهي السلطة المخولة بالتعيين، حيث منح لها هذا الحق بصفة مستقلة أحياناً وفي أحيان أخرى قيده بضرورة استطلاع رأي جهة معينة. لذلك سنتعرض لهذا من خلال الآتي:

أولاً: السلطات الإدارية في التأديب:

1- الرئيس الإداري:

حيث يملك هذا الرئيس صلاحيات واسعة فيما يتعلق بالتأديب، فالوزير في النظام المغربي يأتي على قمة الهرم الوظيفي وهو بمثابة رب العمل بالنسبة للعاملين في وزارته، وقد جرى العمل على أن يتولى الرئيس المباشر للموظف سلطة التأديب عن المخالفات العادية⁽¹⁾.

أما في حالة المخالفات الجسيمة فيلتزم الرئيس قبل تطبيق الجزاء استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

2- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (المجلس التأديبي).

تعد هذه اللجان بمثابة مجلس تأديبي حيث تشكل في كل إدارة بالنسبة لكل مجموعة من الموظفين بقرار من الوزير المختص، بحيث تتضمن كل لجنة من هذه اللجان عدداً متساوياً من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، ويوجد إلى جانب هؤلاء الأعضاء الأصليين أعضاء احتياطيون، (لا يجوز لهم الحضور في اللجنة

(1) د. مليكة الصروخ، مرجع سبق ذكره، ص 357.

إلا عند تغيب الأعضاء الأصليين)، حيث يعين ممثلو الإدارة من طرف الرؤساء المعيّنين، أما ممثلو المستخدمين فينتخبهم الموظفون العاملون أو الملحقون بالإدارة أو المصلحة المعنية بالأمر⁽¹⁾.

ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذه المجالس أي مرسوم أو موظف أدنى درجة من الموظف المقدم للمجلس التأديبي، وللمهتم حق الرد في هذا الشأن وله حق الطعن في تشكيل المجلس، ويترأس هذه اللجان (المجالس) بمعرفة مدير أو رئيس المرافق التي تؤدي عملها فيه، ومدة صلاحيتها ست سنوات، وتختص هذه اللجان في النظر في جميع العقوبات عدا عقوبتي (الإنذار والتوبيخ)، وقراراتها استشارية غير ملزمة فيجوز للسلطة الإدارية طرحها أو تعديلها.

ثانياً: صلاحيات السلطات الإدارية في التأديب:

1- السلطات الرئاسية:

وتملك هذه السلطات صلاحيات واسعة في تكييف المخالفة التأديبية وتحديد الجزاء المناسب لها من بين الجزاءات المحددة حصراً في الفصل السادس والستين من النظام الأساسي للتوظيف العمومية، وهي تتزايد حسب درجة خطورتها.

2- مجلس التأديب⁽²⁾:

حيث يلعب هذا المجلس دوراً هاماً في الحفاظ على السير العادي للمؤسسات وذلك من ناحية (إجبار العاملين بالمؤسسات والمرافق العمومية على الانصياع للتعليمات والقيام بالواجبات الوظيفية، وأيضاً من ناحية حماية الموظفين من شطط السلطة الإدارية وتعسفها، وتوفير الضمانات اللازمة للعاملين بالإدارة.

(1) قرار المجلس الأعلى بالمغرب عدد (356)، 18 . 12 . 1974 ف.

(2) يشكل مجلس التأديب من ممثلين عن الإدارة وممثلين الموظفين في حظيرة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التي تنتخب من الموظفين على المستوى الجهوي والوطني (النصل "11" من القانون الأساسي لعام للتوظيفة العمومية في المغرب.

ويختص المجلس التأديبي بالنظر في (القضايا المتعلقة بالتأديب والترقية - وطلب سحب العقوبات التأديبية من ملف الموظف - الإيقاف عن العمل مؤقتاً - الإعفاء من المهام - الإحالة على التقاعد في حالة الإعفاء لعدم الكفاية الخ) ويبحث المجلس في القضايا المعروضة عليه خلال شهر ويجوز له مد هذا الأجل.

وللمجلس القيام بالتحقيق البعدي بناء على أحكام الفصل (70) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الذي يخوله حق إجراء بحث تكميلي عن الأعمال المؤخذ عليها المعني بالأمر أو الظروف التي ارتكبت فيها تلك الأعمال أي عدم اكتفائه بالمعلومات المتوفرة لديه.

3- اللجان المتساوية الأعضاء:

تشتمل هذه اللجان على عدد متساو من المستخدمين ينتخبهم الموظفون العاملون أو الملحقون بالإدارة أو المصلحة المعنية بالأمر، ويؤسس كل وزير في الإدارات أو المصالح التي تحت نفوذه لجاناً إدارية متساوية الأعضاء يكون لها الاختصاص الأساسي⁽¹⁾.

وظيفة اللجان المتساوية الأعضاء:

تتولى اللجان المتساوية الأعضاء وظيفة المجالس التأديبية، حيث تعرض عليها مخالقات الموظفين للأخذ برأيها قبل اتخاذ أي مقرر (قرار) تأديبي، ومتى ثبت أن الموظف قد ارتكب خطأ يستوجب مسائلته تأديبياً فإن الدعوى التأديبية تباشر ضده وفقاً للألية التي سنراها خلال المبحث القادم.

(1) نظر في ذلك، أحمد تاسمي، مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء لقرارات لتأديبية في المغرب، ص. 18 وما بعدها.

المبحث الثالث

مفهوم الدعوى التأديبية

وآلية مباشرتها وسبل انقضاؤها

متى ارتكب الموظف ذنباً إدارياً يستوجب معاقبته عما اقترفه، فإن جهة الإدارة مقيدة بإيقاع أحد الجزاءات المنصوص عليها قانوناً، وهذا يعني أن الدعوى التأديبية ذات طابع طائفي فمتى بلغت المخالفة المرتكبة من الموظف حداً يصل اعتبارها خروجاً عن الواجب أو مقتضياته، فإن هذه الخصومة لا تتعد ولا تقوم رابطتها إلا بناء على إجراءات حددها القانون يترتب على تخلفها البطلان، وذلك على النحو الذي سنراه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

ماهية الدعوى التأديبية

إن الدعوى بوجه عام:

"هي سلطة الالتجاء للقضاء للحصول على تقرير حق أو حمايته، أو هي: سلطة عامة بمقتضاها يلجأ الفرد إلى القضاء"⁽¹⁾.

والرأي الراجح من وجهة نظري أن الدعوى القضائية هي حق إجرائي عبارة عن سلطة أو مكنة أو قدرة يمنحها القانون بطريق مباشر أو غير مباشر لشخص معين، لحماية حقه أو الحفاظ عليه، وهذا الحق يجب استعماله في الشكل الذي حدده القانون، وهو حق مستقل عن الحق الموضوعي الذي وجدت هذه الدعوى لحمايته⁽²⁾.

(1) د. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الطبعة، 15 - 1990 ف، ص 114 وكذلك "جيز" المبادئ العامة للقانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء (1)، ص 113، مشار إليه لدى لواء محمد ماجد بقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع السابق ذكره، ص 146.

(2) فاضل حمزید من التفتیل د. نبیل اسماعیل عمر، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، ط 2000 ف، ص 204 وما بعدها.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن "ولاية التأديب في جوهرها ولاية قضائية وإن هي تمارس في حدود ضيقة، هي المخالفات الوظيفية والمهنية، ويستعير نظام التأديب إطار النظام القضائي وروحه الدافعة وإجراءاته الصارمة، وهي كذلك ولاية عقاب تمارس بشكليات محددة وإجراءات يلزم إتباعها، والشكليات لا تكون إلا بنص"⁽¹⁾.

وبحكم أهميتها رأينا التعرض لها من خلال الآتي:

الفرع الأول: تعريف الدعوى التأديبية وخصائصها:

أولاً: تعريف الدعوى التأديبية:

لم يضع المشرع كعادته في تجنب التعريفات تعريفاً للدعوى وترك ذلك للفقهاء حيث عرفها بعض الفقهاء بأنها:

(مطالبة جهة التأديب أياً كانت صورتها بمحاكمة الموظف عن الفعل أو الأفعال التي وقعت منه بقصد مجازاته تأديبياً وذلك بالحكم عليه بإحدى العقوبات التي نص عليها القانون)⁽²⁾.

كما عرفها البعض الآخر بأنها:

(مجموعة إجراءات تهدف أصلاً إلى تحديد المسؤولية التأديبية ومؤاخذة من يخرج على أحكام وظيفته ومقتضياتها)⁽³⁾.

ويمكن تعريفها بأنها:

(الإجراءات التي تتخذها سلطات التأديب لمعاقبة الموظف عما اقترقه من ذنب يسوغ مؤاخذته تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً)، ولم نقف في الفقه الليبي وشراح القانون الإداري عن أي تعريف لها.

(1) انظر في ذلك، لواء محمد ماجد بقوت، المرجع السابق، ص 152 وما بعدها.

(2) د. مغفوري شاهين، المرجع السابق، ص 373.

(3) د. ماهر عبدالله، الشرعية الإجرائية، في التأديب، القاهرة، الناشر أصول القوانين، ط 1، 1986، ص 310.

ورغم اختلاف هذه التعريفات وتعددتها، إلا أنها تتفق في خصائص الدعوى التأديبية ومرتكزاتها، كما سنرى ذلك.

ثانياً: خصائص الدعوى التأديبية:

تتميز الدعوى التأديبية بعدة خصائص نجملها فيما يلي:

- 1- أن الدعوى التأديبية ذات طابع طائفي، فهي لفئة معينة تحرك وتباشر باسمها ولحسابها، ولا تملك الجهة التي تباشرها وتحركها التنازل عنها.
- 2- إن الدعوى التأديبية لا تقوم على توافر الضرر، فهو ليس ركناً من أركانها.
- 3- إن إجراءاتها كاملة من الممكن أن تقوم أمام رئيس إداري وليس بالضرورة أمام جهة قضائية.
- 4- أن الدعوى التأديبية نتيجة حتمية لوقوع مخالفة تأديبية.

الفرع الثاني: فكرة الخصومة في الدعوى التأديبية:

يقصد بمفهوم الخصومة، الإجراءات التي تبدأ من وقت إيداع صحيفة الدعوى قلم الكتاب إلى حين الحكم فيها أو انقضائها بغير حكم. ولقد رفض الفقه والقضاء المقارن في البداية وجود فكرة الخصومة في الدعوى التأديبية، حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر بتاريخ 26 / 4 / 1960 ف، (القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام وإنما ينشئ حالة جديدة في حق من صدر عليه شأنه في ذلك شأن كل قرار إداري...) (1).

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، جلسة 26 / 4 / 1960 ف - مجموعة المبادئ القانونية، المرجع السابق، السنة الخامسة، ص 314.

ثم عدل القضاء المقارن عن اتجاهه السابق وأخذ بفكرة وجود الخصومة في الدعوى التأديبية حيث تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر:

(إن المنازعة التي تنظر تنطوي على خصومة تدور حول مدى الانحراف الذي يبلغ بمقارنته حد انتهاك تقاليد المهنة وأصولها، إذا الطبيب المتهم يماري في مسألة واقعية أو قانونية، هل ما فرط منه بفرض ثبوته قد بلغ حد المخالفة أم لم يبلغه؟ والحكم التأديبي يحسم هذا النزاع الشاغر بينه وبين النقابة)⁽¹⁾.

فالخصومة إذن توجد كلما وجد إيداع يؤدي إلى طرح مسألة قانونية أو واقعية على القاضي ليقوم بحلها (ولا شك أن كل دعوى تأديبية تطرح فيها مسألة واقعية هي حدوث واقعة معينة ونسبتها لمتهم معين، ثم يتطرق الأمر إلى التكيف القانوني لهذه الواقعة من حيث تشكيلها لمخالفة تأديبية من عدمه. والخصومة التأديبية كذلك لا تتعد ولا تتصل بها المحاكمة إلا إذا أقيمت بالإجراءات التي نص عليها القانون بقرار إحالة من السلطة المختصة وبغير ذلك لا تقوم أو تتعد أصلاً، فلا يملك مجلس التأديب التصدي لنظر دعوى لم تتصل بها بالإجراءات القانونية السليمة ويترتب في هذه الحالة البطلان إذا وقعت بالمخالفة لهذه الإجراءات)⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، جلسة 6 . 1 . 1968 - مجموعة المدعي القانونية، السنة الحادية عشر.
(2) د. عبد الحميد حشيش، "دراسة تطور أحكام قضاء الإداري في التكيف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 3 لسنة العاشرة.

المطلب الثاني

تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها وسبل انقضاؤها

هناك فرق جوهري بين تحريك الدعوى ومباشرتها حيث لكل منهما مدلوله الأمر الذي يقتضي بيان كل منهما بشيء من التفصيل وهو ما سنتناوله من خلال الآتي:

الفرع الأول: تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها:

أولاً: تحريك الدعوى التأديبية:

ويعني الإجراء بنقل الدعوى إلى يد السلطة المختصة، وهو بداية تحريك الدعوى الذي يبدأ مع أول إجراء من إجراءات الإخطار أو الإبلاغ الذي تتلقاه السلطة التأديبية الرئاسية بوقوع مخالفة تأديبية ما بوصفها جهة اتهام، أما إذا كان الإخطار أو البلاغ قد تلقاه جهاز التفتيش والرقابة الشعبية، فإن تحريك الدعوى التأديبية يبدأ بأول عمل من أعمال التحقيق يصدر عن وكيل الجهاز أو من يفوضه بوصفه سلطة إدعاء وتحقيق.

فإقامة الدعوى التأديبية هي صلاحية عرض الأمر على الجهات التأديبية المختصة للحكم في الدعوى، وهي قد ترفع إلى الرئيس الإداري المختص بالتأديب أو مجلس التأديب المختص بحسب الأحوال.

ثانياً: مباشرة الدعوى التأديبية:

يقصد بمباشرة الدعوى التأديبية استخدامها وتفعيلها بمتابعة إجراءاتها أمام (مجلس التأديب) المختص.

ومباشرة الدعوى يعني حق جهاز التفتيش والرقابة الشعبية في متابعة الدعوى التأديبية في كل مراحلها وبكافة درجاتها بما في ذلك حقه في الطعن على الأحكام وفقاً للقانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة جهاز الرقابة الشعبية ودوره في تحريك ومباشرة الدعوى:⁽²⁾

تخضع لرقابة الجهاز كافة الجهات التي تمول من الميزانية العامة للدولة أو التي تكون مملوكة كلياً أو جزئياً وعلى الأخص:

- 1- الجهات التي تدار بواسطة لجان شعبية والوحدات الإدارية التابعة لها.
- 2- الوحدات الإدارية والأجهزة والمصالح العامة القائمة بذاتها وما في حكمها.
- 3- الهيئات والمؤسسات العامة.
- 4- الشركات العامة.
- 5- الشركات التي تساهم فيها أي من الجهات المذكورة في البنود السابقة بما لا يقل عن 25% من رأسمالها.
- 6- الهيئات والمؤسسات والجمعيات ذات النفع العام التي تدعمها الدولة أو تساهم في ميزانياتها.
- 7- المكاتب الشعبية ومكاتب الأخوة بالخارج (السفارات) وما في حكمها.
- 8- الشركات الأجنبية التي تمارس نشاطها داخل الجماهيرية العظمى، والتي تقوم بتنفيذ عقود لصالح الجهات الخاضعة للجهاز، وذلك في حدود الأعمال التي تقوم بتأديتها داخل الجماهيرية العظمى.

(1) أنظر الأستاذ / حسين حموده المهدوي، الاختصاص الجنائي للرقابة الإدارية، المرجع السابق ذكره، ص 15 وما بعدها.
(2) أنظر نص المادة (5) من القانون رقم 30 لسنة 1369 ور بتعديل وإضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم 11 لسنة 1425 ميلادية بشأن الرقابة الشعبية منشور بمجلة التشريعات العدد (2) السنة ثمانية، 25 . 2 . 370 ا.و.ر، (2002)ب.

9- أية جهة أخرى يصدر بإخضاعها لرقابة الجهاز قرار من مؤتمر الشعب العام أو أمانته⁽¹⁾.

وقد سبقَت الإشارة إلى أن لعضو التحقيق بالجهاز صلاحيات النيابة العامة ولأمين الجهاز صلاحية (النائب العام ورؤساء النيابة العامة) فيما يتعلق بإقامة الدعوى التأديبية ومتابعتها إلى حين صدور حكم نهائي فهو يحرك الدعوى ويباشرها فهو (سلطة اتهام وتحقيق).

* ولكن هل يجوز لجهاز التفتيش والرقابة ترك الدعوى التأديبية؟

للإجابة نقول بأنه من خلال الأهداف التي قصدها المشرع والاختصاصات التي أسندها للجهاز فإنه

لا يجوز للجهاز ترك الدعوى التأديبية وذلك باعتباره ممثلاً للمجتمع الوظيفي فقانون الرقابة الحالية يمثل الركيزة الثالثة من التنظيم الوظيفي في بلادنا إلى جانب قانون الخدمة المدنية وقانون نظام المرتبات المشار إليها.

فالجهاز إذن مطالب بالدفاع عن كيان الوظيفة العامة في المجتمع، فلا يجوز له أن يخرج عن حدود تمثيله للمجتمع الوظيفي، وعلى هذا لا يحق له ترك الدعوى التأديبية بعد رفعها إلى القضاء التأديبي (مجالس التأديب) بصورها المختلفة، كما لا يجوز له أيضاً التنازل عن حقه في تحريكها أو رفعها إلى الجهات المختصة بالتصالح مع الموظف المتهم تأديبياً سواء بشروط أو بغير شروط.

(1) أنظر القانون رقم 13 لسنة 1371 أو بـ 2003 ف بشأن تكميل بعض الأحكام بشأن التفتيش والرقابة الشعبية والنظهير، منشور بمدرسة التشريعات العدد (2) لسنة الثانية بتاريخ 25 . 2 . 2002 ف، والذي أستخدمت بموجبه جهازاً جديداً تحت مسمى جهاز الرقابة العالية الفنية.

الفرع الثالث: انقضاء الدعوى التأديبية:

تنقضي الدعوى التأديبية بكل سبب قانوني يحول دون دخولها في حوزة صاحب الولاية التأديبية ودون استمرارها في حوزته.

فالسبب الطبيعي لانقضاء الدعوى هو صدور قرار أو حكم فيها وذلك وفقاً للآتي:
أولاً: انقضاء الدعوى بالحكم في الدعوى:

تنقضي الدعوى التأديبية بالفصل فيها أي بصدور قرار نهائي عن السلطة التأديبية الرئاسية أو سلطة مجلس التأديب بالإدانة أو بالبراءة وقد استنفذ طرق الطعن عليه، فلا تملك هذه السلطات محاكمة الموظف المتهم من جديد عن نفس الفعل موضوع الاتهام.

وبذلك تنقضي الدعوى التأديبية بصدور قرار تأديبي نهائي، أي قرار يتخذ الصيغة التنفيذية دون حاجة إلى تصديق جهة أعلى. كما تنقضي الدعوى بحكم بات حاز قوة الشيء المحكوم فيه.

ثانياً: انقضاء الدعوى بغير قرار نهائي أو حكم بات ويكون في الآتي:

1- مضي المدة:

حيث نصت المادة (96) من قانون الخدمة المدنية على أنه:

(تسقط الدعوى التأديبية بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة وتكون المدة خمس سنوات بالنسبة للمخالفات التي يترتب عليها ضياع حق للخزاتسة العامة. وتنقطع المدة في الحالتين بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء، وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة، ومع ذلك إذا كوّن الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية).

وحكمة النص على سقوط العدة:

إن مرور فترة من الزمن ينسي المخالفة ويفقد العظة في العقاب عليها، كما أن مرور الزمن يطمس معالم المخالفة من حيث إمكانية ثبوتها أو نفيها، وحتى لا يبقى مركز الموظف مهدداً بشبح الاتهام زمنياً طويلاً مما تنعدم معه المصلحة في إثارة المخالفة من جديد⁽¹⁾.

2- وفاة المتهم:

بحكم أن العقوبة هي شخصية فبالنظر إلى إذا توفي الموظف بعد وقوع المخالفة التأديبية فلا محل لإقامة الدعوى التأديبية ضده، إذا لم يكن قرار الإحالة قد صدر بعد أما إذا توفي بعد الإحالة وقبل الحكم فيها، فلا تجوز محاكمته. أما إذا توفي الموظف المتهم تأديبياً بعد صدور الحكم التأديبي وأثناء الطعن فيه فإن الدعوى تنقضي. ولا أثر للوفاة بالنسبة للدعوى المدنية التي قد تترتب على خطئه التأديبي سواء في مواجهة الإدارة أو الغير.

(1) راجع الأستاذ حسين حمود، مرجع سبق ذكره، ص 435.

في خاتمة هذا الفصل أخلص لما يأتي:

- إن النظام التأديبي وإن كان حديث النشأة إلا أنه مع ذلك له قواعده وإجراءاته وخصائصه ومميزاته.
- إن الأدلة والقرائن التأديبية هي عنصر هام في إثبات المخالفة التأديبية يستمدّها النظام التأديبي من القوانين الأخرى، وذلك بحكم أن القانون الإداري بشكل عام غير مقنن ولا زال في طور الإنشاء.
- إن المخالفة التأديبية عنصر هام من عناصر المساءلة التأديبية، فلا يتصور قيام مساءلة بدونها إلا أن لهذه المخالفة صور تختلف من تشريع إلى آخر بحسب النظام القانوني في كل دولة، وتختلف داخل النظام القانوني نفسه من حيث شدتها وخفتها.
- إضافة إلى هذه المسؤولية هناك مسؤوليات أخرى للموظف العام هي مسؤولياته غير التأديبية كالمسؤولية الجنائية والمدنية ولكل منها ضوابطها.
- إن السلطة التأديبية تختلف كذلك بحسب النظام القانوني في كل دولة فهناك اتجاه قضائي، وهناك اتجاه رئاسي أو إداري، وهناك اتجاه شبه قضائي، ولكل اتجاه مزاياه وعيوبه، ورغم أن المشرع الليبي يأخذ بالاتجاه شبه القضائي إلا أن الأنسب، من وجهة نظرنا أن يتم اللجوء إلى الاتجاه القضائي لأن في هذا الأسلوب ضمانات أكبر للموظفين خاصة وأننا نلاحظ نجاحه في القانون المقارن المصري.

الباب الثاني

الباب الثاني

الجزاء التأديبي وضمانات الموظفين فيه

تمهيد:

قبل أن نخوض غمار الجزاءات التأديبية في التشريع الليبي والتشريعات الأخرى المقارنة، حري بنا أن نتحدث عن صور التصنيف الفقهي والتي هي مصدر إلهام المشرع ومصدر قوته، ويمكن إجمالها في الآتي:

أولاً: التقسيم الثنائي:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى تقسيم الجزاءات التأديبية إلى:

أ- جزاءات معنوية (كالإنذار- اللوم).

ب- جزاءات مادية (كالحرمان من الوظيفة والحرمان من المزايا المقررة للموظف)⁽¹⁾

* وذهب آخرون إلى تقسيمها إلى:

أ- جزاءات تمس اعتبار الموظف.

ب- جزاءات سالبة للحقوق الوظيفية والمالية.⁽²⁾

* كما ذهب البعض الآخر إلى تقسيمها إلى:

أ- عقوبات صريحة.

ب- عقوبات مقننة.⁽³⁾

وفي الفقه الفرنسي نجد أن الفقيه (Gibert) قد قَسَمَ العقوبات إلى:

أ- عقوبات أدبية محضة.

ب- عقوبات تمس الوظيفة.⁽⁴⁾

(1) د/ اسماعيل زكي، مرجع سبق ذكره، ص 115.

(2) د/ محمد رشوان، مرجع سبق ذكره، ص 297.

(3) د/ مصطفى بكر مشار إليه لدى د/ عبد الفتاح الشبلي، مرجع سبق ذكره، ص 328.

(4) مشار إليه لدى د/ طعمووي المرجع السابق ص 295.

ثانياً : التصنيف الثلاثي:

يعد هذا التصنيف هو الراجح، حيث كان أول من نادى به الأستاذ (درواي) في رسالته التي قدمها إلى جامعة تولوز سنة 1900م حيث قسم الجزاءات إلى ثلاث مجموعات:

القسم الأول: العقوبات البسيطة كالتوبيخ.

القسم الثاني: العقوبات التي تمس المزايا المادية للوظيفة.

القسم الثالث: العقوبات التي تمس الوظيفة بصفة مؤقتة أو دائمة.

وكذلك ذهب الفقيه (بونار) إلى ذلك أيضاً، فالعقوبات عنده تنقسم إلى: (1)

أ- عقوبات معنوية (كالإنذار - اللوم) .

ب- عقوبات تمس مزايا الوظيفة (كتأخير الترقية- الحرمان المؤقت من المرتب).

ج- عقوبات تمس الوظيفة ذاتها (كالوقف عن العمل - العزل).

كما ترى الأستاذة "شارلوت مارتني" أن العقوبات تنقسم إلى:

أ- العقوبات المعنوية.

ب- العقوبات الماسة بالحالة الإدارية .

ج- العقوبات الاستبعادية(2).

وقد تبنى هذا التقسيم جل الفقهاء العربيين، وعلى ذلك سارت التشريعات العربية المقارنة كما سرنا لاحقاً .

(1) Bonnard . R Précis de P.P 5 e ed 1939 P 273

(2) Marty ch . opcit . p. 109

الفصل الأول

الجزاء التأديبي في القانون

الليبي والمقارن

يعتبر الجزاء التأديبي وسيلة من وسائل جهة الإدارة التي توقعها على المخالفين لواجباتهم الوظيفية وفقاً لما ينص عليه القانون ابتغاء المحافظة على النظام داخل الجماعة الوظيفية وهذا الجزاء على عكس المخالفة التأديبية محدد على سبيل الحصر، فسلطة التأديب ملزمة باختيار الجزاء التي ترى إيقاعه من ضمن الجزاءات التأديبية التي نص عليها القانون، وإنها متى ما خرجت عن ذلك كان قرارها باطلاً لخروجها عن مبدأ المشروعية وما يترتب عليه من نتائج، كعدم رجعية الجزاء، أو عدم معاقبة الموظف المذنب عن ذات الفعل المجرّم مرتين، وهو ما سنتعرض له تفصيلاً من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم وطبيعة الجزاء التأديبي والمبادئ التي تحكمه.

المبحث الثاني: صور الجزاءات التأديبية في التشريع الليبي.

المبحث الثالث: صور الجزاءات التأديبية في التشريعات المقارنة.

المبحث الأول

مفهوم وطبيعة الجزاء التأديبي والمبادئ التي تحكمه

ذكرنا أن الجزاء التأديبي هو وسيلة جهة الإدارة لضمان تسيير مرافقها بانتظام واطراد فهو لذلك ذو طبيعة إدارية ووظيفية، وهو جزاء قانوني تفرضه السلطة المختصة، متى ارتكب أحد الموظفين مخالفة تشكل إخلالاً أو خروجاً عن واجبات الوظيفة، وهذا الأمر جعل الفقه يربط بين الجزاء التأديبي وطبيعة المخالفة التأديبية بحكم ما لهذا الربط من أهمية وفائدة على صعيد الضمانات التأديبية وفاعلية الإدارة، حيث نلاحظ تعدد تعريفات الفقه الليبي والمقارن حول مفهوم الجزاء وأغراضه وطبيعته، وهو ما سنحاول الحديث عنه تفصيلاً في المطالب التالية:

المطلب الأول

مفهوم وغرض الجزاء التأديبي

الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي:⁽¹⁾

لا نجد في التشريعات الليبية ولا غيرها من التشريعات العربية المقارنة تعريفاً للجزاء التأديبي، حيث ترك للفقه والقضاء هذه المهمة. كذلك نلاحظ ندرة الفقه الليبي الذي تناول تعريف الجزاء التأديبي مما حال دون إثراء هذا الجانب، إلا أن هناك محاولات جديرة بالاهتمام والإشارة إليها وهي:

(1) تجدر الإشارة إلى أن مصطلح الجزاء التأديبي قد يعنى عند بعض الفقه والقضاء والمشرع عدة مصطلحات ومفاهيم أخرى (كالعقوبة والمجازاة) وحيث أن هذه المصطلحات تعني مفهوماً واحداً وذكرنا جميعاً في الأحكام القضائية الليبية والمقارنة. إلا أننا سنعمد مفهوم الجزاء التأديبي الذي نعتقد أنه علامة لمفهوم المخالفة التأديبية الذي اعتنقناه...

1- تعريف الأستاذ. حسين حموده المهدي:

حيث عرف الجزاء التأديبي بأنه " جزاء يمس الموظف أو المنتج في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه، أو بنقص مزاياه المادية، أو بإنهاء خدمته، وبمعنى آخر هو جزاء يوقع على الموظف أو المنتج متى ثبتت مسؤوليته عن مخالفة تأديبية " (1)

2- د. نصر الدين القاضي:

حيث يرى بأن تعريف العقوبة التأديبية ينبغي أن يكون منطلقاً من التأصيل اللغوي والفقهية عند العرب، وفي ظل أحكام الشريعة الإسلامية وكذلك في ضوء أحكام المحكمة العليا، بحيث يكون التعريف الأنسب هو أنه " جزاء تأديبي يوقع على الموظف العام من السلطة التأديبية لارتكاب جريمة تأديبية " فغرض العقوبة التأديبية - كما يشير سيادته أيضاً - يتمثل في " ردع الموظف المخطئ وزجره وعظة غيره من الموظفين بما يؤدي إلى سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهي غاية نظام التأديب " وقد اختار سيادته استخدام لفظ العقوبة معتبراً أنها اسم للجزاء، لكن الأرجح أن المعنيين مترادفان والأنسب استخدام لفظ الجزاء في مواجهة، المخالفة التأديبية(2).

ويمكن تعريف الجزاء التأديبي بأنه:

" الجزاء الذي حدده القانون وتفرضه السلطة المختصة على الموظف المخالف لواجبات أو مقتضيات وظيفته، ويكون مؤثراً في مركزه ومستقبله الوظيفي " فالجزاء التأديبي هو عبارة عن جزاء محدد بنص القانون، وطبيعة هذا الجزاء التأديبي أنه يخضع لمبدأ (لا عقوبة إلا بنص).

(1) المرجع السابق، ص 441 .

(2) نصر الدين القاضي، رسالته، المرجع السابق ذكره، ص 298 .

فأي جزء يراد إيقاعه على الموظف المخالف لابد أن يكون منصوباً عليه، كما أن هذه الجزاء لا بد أن يصدر عن الجهة التي حولها القانون، ذلك وهو موجه ضد موظف عام قام بارتكاب فعل يشكّل مخالفة تأديبية، سواء كانت هذه المخالفة قد تمت ضد واجباته الوظيفية، أو كانت خروجاً عن مقتضياتها، أو أي فعل من شأنه الحط من كرامة الوظيفة أو هيبتها .

ويكون هذه الجزاء مؤثراً في المركز القانوني للموظف ومستقبله الوظيفي ولقد أورد بعض الفقه المقارن عدة تعريفات لهذا الجزاء أو العقوبة التأديبية وتحديدها وفقاً لرؤية كل اتجاه من هذا الفقه. (1)

الفرع الثاني: غرض الجزاء التأديبي:

ذكرنا أن وجهات نظر فقهاء القانون الإداري اختلفت حول طبيعة الجزاء التأديبي وأهدافه، وذلك بحكم الفلسفة التي يراها كل اتجاه ويمكن إجمالها في الآتي:

1- غرض الجزاء التأديبي " الإصلاح ":

حيث يرى بعض الفقه المصري " أن التأديب إذا كان يستهدف العقاب من ظاهر الأمور، فإنه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً

(1) انظر من لفقه المصري:

أ. د / محمد حسين حمزة حيث عرف العقوبة التأديبية بأنها " العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي

مزاجها لتتضمنه" وذلك في مؤلفه النظام التأديبي - المرجع السابق ذكره ص 42 .

ب. أما د / جودت العلط فيقول في رسالته السابق ذكرها ص - 297 بأن العقوبة التأديبية " هي جزاء يوقع على الموظف الذي ثبتت مسؤليته عن جريمة تأديبية "

ج. د / محمد عصفور فيقول بأن الجزاء التأديبي هو الذي يصيب الموظف لما في اعتباره لو في مركزه الوظيفي أو في أحد المزايا المترتبة عليه " مؤلفه نحو نظرية عامة للتأديب - المرجع السابق ص 31 .

(2) ومن الفقه العراقي عرفها د / عبد القادر الشبلي /

بأن الجزاء هو إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أدخل بواجبات وظيفته ويسمى مزاجياً وظيفته فحسب " انظر رسالته (الدكتوراه) مرجع سبق ذكره ص (32) .

(3) ومن لفقه المغربي عرفها د / شكية الصروح بـ " وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة تطبقها جهة المختصة بناء على نص في القانون من أجل ردع مرتكب المخالفات - انظر رسالتها (سلطة التأديب) مرجع سبق ذكره ص 71 - (4) .

أما لفقه اللبناني: فيطلق مصطلح المجازاة التأديبية وتعني عقوبة الموظف من أجل الأخطاء التي يرتكبها في تلبية الوظيفة ولا تكون إلا مسكوبة " د / زهدى يكن. القانون الإداري - المكتبة المصرية بيروت سنة الطبع ص 368 .

لما د / زهوة عبد الوهاب تقول في مؤلفها " للتأديب في الوظيفة العامة (رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - الإسكندرية بدون تاريخ ص 181) بأن العقوبة لتأديبية هي :

"جزاء مادي أو معنوي يصيب الموظف في عمله أو وظيفته "

لإصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلاً . فالتأديب إجراء علاجي هدفه حماية نظام المرافق العامة، والحفاظ على استمرار عمليات الإنتاج والخدمات التي تقوم بها مرافق الدولة لإشباع حاجات المجتمع الأساسية . (1)

كما يرى البعض الآخر:

بأن هدف الجزاء التأديبي هو "الإصلاح والتقويم ، فالتأديب لا يقوم أساساً على فكرة العقاب وإنما رسالته الأساسية هي الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء . فهو وسيلة للتقويم والتعليم والتدريب.(2)

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن هدف التأديب هو إصلاح وإعادة تربية الموظف المذنب وتزويده بروح الإخلاص للعمل الجاد، ومراعاة القانون والنظام بدقة، واحترام قواعد السلوك القويم، ودعم القيم الإنسانية التي تحبذ العمل و الإنتاج والمساهمة في تكوين ضمير أخلاقي لكافة العاملين في مرافق الدولة . (3)

2- غرض الجزاء التأديبي :

هو (ضمان حسن سير المرفق العام)

وأساس ذلك أن يتمكن هذا المرفق من أداء مهامه، فأساس العقاب هو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وبما يكفل استقرار قواعده .

حيث يمثل التأديب الضمانة الفعالة لتوجيه الموظف إلى القيام بواجباته (4)

3، غرض الجزاء التأديبي : هو (الردع)

حيث يرى بعض الفقه المصري أن غاية وغرض الجزاء التأديبي " هو العقاب" ومشروعية العقاب تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره. فيؤي يستهدف أمرين :

(1) د / سليمان طموى - قضاء التأديب - مرجع سبق ذكره ص 23 وما بعدها وكذلك مؤلفه - مخالفة التأديبية ص 180,37

(2) د/ محمد مختار عثمان - رسالته - مرجع سبق ذكره ص 438 ، وكذلك محاضراته غير المنشورة (كلية لقانون جامعة قاريونس، بنغازي 1984 - 1985 ف .

(3) د. عبد القادر الشبلي - رسالته الدكتوراه - مرجع سبق ذكره ص "92" مكرر .

(4) د/ السيد محمد منير - قانون الإداري الليبي - دار النهضة - القاهرة ط 64 - 1965 ف .

(منع المخالف من العودة مستقبلاً إلى ارتكاب المخالفة ، وكذلك ضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة).⁽¹⁾

ويأخذ الردع عدة صور منها (الوقاية - الزجر - الفصل من الخدمة)

والأصوب أن هدف الجزاء التأديبي:

هو إصلاح وتقويم الموظف بما يؤدي إلى حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد في المقام الأول، وإن كان هذا الغرض لا يمنع احتواءه على معنى الردع والزجر لمرتكب المخالفة ولغيره، فغرض الجزاء يصعب وضعه في قالب واحد.

(1) د. محمد عصفور نحو نظرية عامة التأنيب - المرجع السابق ذكره، ص 13 وما بعدها وكذلك د/ عيد الفلاح حسن - مرجع سبق ذكره، ص 76 وما بعدها .

المطلب الثاني

طبيعة الجزاء التأديبي والمبادئ التي تحكمه

يعد الجزاء التأديبي وسيلة إدارية لضمان تسيير المرافق العامة وتظراً لأهميته وإتصاقه بالأفراد وما له من تأثير بالغ عليهم أحاطه المشرع بجملة من الضمانات وأورد كذلك مجموعة مبادئ يتعين الالتزام بها وهذا ما سنتعرض له من خلال الآتي:

الفرع الأول: طبيعة الجزاء التأديبي:

تتعدد الفلسفات وتتنوع حول طبيعة الجزاء التأديبي والغرض منه، إلا أن من المسلم به حالياً أن الجزاء التأديبي في مختلف النظم والمعتقدات ينصب على حرمان الموظف من مزايا وظيفته، ولا يمس حياة الموظف أو حريته أو ماله . فالجزاء التأديبي هو وسيلة جهة الإدارة لضمان تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام واطراد، وهو يحمل في طياته الردع والزجر بحيث يتجنب الموظف تكرار المخالفة وكذلك ردع غيره من الموظفين حتى يلتزم أكثر في أداء وظيفته ، فالإدارة تسعى من خلال فرض الجزاء على الموظف المخالف إلى تأمين إحترام القواعد التي تحفظ النظام داخل جهاز العمل بما يكفل لهذه الجهة تحقيق غاياتها وأهدافها .

إذن فطبيعة الجزاء التأديبي فضلاً عن كونها عقوبة قانونية لا تفرض إلا بنص، فهي ذات طبيعة إدارية لأنها وسيلة الإدارة بضمان حسن سير مرافقها بانتظام، وفوق ذلك يتميز الجزاء التأديبي بكونه ذا طبيعة وظيفية تردع المخالف وتمنع غيره من سلوك طريقه. إلا أن جهة الإدارة مقيدة بالالتزام بجملة من المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي، إضافة إلى حرصها على توفير الضمانات

التأديبية للموظف العام سواء كانت هذه الضمانات سابقة أو معاصرة أو لاحقة للجزاء التأديبي، وهو أمر لازم لضمان استقرار الحياة الوظيفية واستمرار المرافق العامة وكافة الأجهزة بالدولة في العمل بما يؤدي إلى تحقيق الصالح العام.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي

تحدثنا في السابق عن الارتباط الوثيق بين القانون الجنائي والنظام التأديبي. حيث يظهر أمامنا جلياً هذا الارتباط المتمثل في استقاء النظام التأديبي للوظيفة العامة مبادئه القانونية العامة من نبع القانون الجنائي، بهدف تحقيق سيادة القانون وتأكيد حقوق الموظفين و ضماناتهم، وأية ذلك حرص المشرع على تضمين هذه المبادئ والحفاظ على توافرها واستدامتها، وهذه المبادئ هي :

أولاً مبدأ شرعية الجزاء:

ذكرنا أن الجزاء التأديبي يخضع لمبدأ " (لا عقوبة إلا بنص) وهذا يعنى عدم معاقبة الموظف على مخالفة تأديبية لم ينص عليها المشرع، فلا تملك السلطات التأديبية توقيع جزاء تأديبي غير منصوص عليه، فالمشرع لم يحدد المخالفات التأديبية كما رأينا، لكنه نص على الجزاءات التأديبية حصراً. ومع ذلك ترك للسلطة التأديبية حرية اختيار الجزاء الملئم للمخالفة التأديبية من بين الجزاءات التأديبية المحددة سلفاً تحت رقابة القضاء.

إن هذا المبدأ يعنى تقيد السلطات التأديبية بالجزاء المحدد، وبالتالي يحظر عليها توقيع جزاء غير منصوص عليه حتى وإن كان ذلك الجزاء متلائماً مع موضوع المخالفة المرتكبة.⁽¹⁾

(1) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سبق ذكره، ص 265

ويترتب على هذا المبدأ النتائج التالية وهي :

* اتباع قاعدة التفسير الضيق وعدم الاستنباط أو القياس

وهذا يعني أنه لا يجوز في مجال الجزاءات التأديبية إعمال أدوات القياس أو الاستنباط، وفي هذا الشأن تقول محكمةنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1985/3/31 ف: (ولما كان من الجلي أن العقوبة التي تم توقيعها على المطعون ضده ليست من العقوبات الواردة على سبيل الحصر في لائحة التأديب الخاصة بكلية العلوم واللائحة العامة لطلاب الجامعة، فإنه لامناص من القول بعدم شرعيتها، والقول بأنها عقوبة تعزيرية أخف وأبسط من عقوبة الفصل من الكلية، أو الحرمان من الدراسة عاماً دراسياً كاملاً، أو إلغاء فصل دراسي كامل. وبأنه سند من العرف الذي قصر عليه العمل بالجامعة من شأنه أن يزيل عنه وصف عدم الشرعية، لأنه مخالف لما هو مقرر من وجوب التزام النص العقابي وعدم التوسع في تفسيره أو القياس عليه. ولأن المقصود بالتعزير 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 الشارع والعرف، وإن كان مصدراً للقانون إلا أنه لا يجوز الاستناد إليه في مجال العقوبات، لأنه لا يتمشى مع تطبيق " مبدأ لا عقوبة إلا بنص "، وهو أصل من أصول النظام التأديبي التي لا يجوز مخالفتها، وعلى هذا الأساس فإن الحكم المطعون فيه وقد قضى بإلغاء القرار التأديبي المطعون فيه استناداً إلى عدم شرعية العقوبة التي تم توقيعها على المطعون ضده لا يكون قد جانب الصواب⁽¹⁾)

كما أن هذا المبدأ بمفهومه الواسع يعني التقيد بإعمال القاعدة القانونية بصورة سليمة (بدون خطأ في التفسير أو التطبيق)، وأن يكون غرضها تحقيق الصالح

¹¹¹ حكم المحكمة العليا طعن براري رقم (29/3) ق جلسة 1985/3/31 ف. مجلة المحكمة العليا لسنة (22) العدد (4,3) من 27,26.

العام وبالتالي فلا جزاء بدون خطأ تأديبي، وأن يكون هذا الجزاء مسبباً وأن يكون فرض الجزاء عن طريق الجهة المختصة، إضافة إلى حق الإسناد القانوني للجزاء وأن يكون هذا الجزاء ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً.⁽¹⁾

ثانياً : مبدأ شخصية الجزاء:

ويعني هذا المبدأ أن الجزاء يصيب الشخص الموظف المخطئ ولا يتعداه إلى غيره من الأشخاص، أي أن شخصية الجزاء هي الوجه المقابل لشخصية المسؤولية⁽²⁾

وقد انتقد بعض الفقه الجزاءات التأديبية المتمثلة في الخصم من المرتب نظراً لأن أسرة الموظف المذنب تتحمل عبء ذلك خاصة في ظل مرتبات لا تكاد تفي بالمتطلبات الضرورية للحياة، وهو ما يجرّد هذا الجزاء من طابعه الشخصي، الأمر الذي يتوجب معه إلغاؤه خاصة بالنسبة للموظف المتزوج، بحيث لا يطول الجزاء هؤلاء الأبرياء خاصة وأن المشرع الفرنسي المصدر التاريخي لتشريعاتنا ألغى هذا الجزاء.⁽³⁾

هذا الرأي الوجيه باعتبه دوافع إنسانية واجتماعية بحثة، مبعثها التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع وهو باعث ودافع نبيل بلا شك أحق بالتأييد. إلا أن هذا الرأي عارضه بعض الفقه الأخر، بحجة أن عقوبات كالإعدام والسجن — مثلاً — سيتعدى أثرها شخص المتهم، ومع ذلك يقر بأن هذه العقوبات هي عقوبات شخصية.⁽⁴⁾

(1) راجع في تفصيل ذلك د/ عبد القادر الشيطاني - مرجع سبق ذكره، ص 285 وما بعدها.

(2) د/ خليفة العمري - مرجع سبق ذكره - ص 384.

(3) د/ سليمان الطماوي - قضاء القنايين - مرجع سبق ذكره، ص 293.

(4) يعارض هذا الرأي من لفته المرقي د/ عبد القادر الشيطاني - مرجع سبق ذكره، ص 393 وما بعدها ومن لفته المصري د/ عزيزة الشريف - مرجع سبق ذكره، ص 276.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي:

ويقصد به تطبيق الجزاء التأديبي من تاريخ وقوعه دون ارتداده إلى الماضي فالموظف يشغل مركزاً نظامياً يخضع فيه للقوانين واللوائح النافذة، فالقرارات والأحكام التأديبية تنشئ حالة قانونية لمن صدرت بشأنه وبالتالي ترتب آثارها فور صدورها ولا تتسحب على الماضي، و الحكمة منه تكمن في احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الذاتية⁽¹⁾.

فالمسلطة التأديبية تتعبد أيضاً عند ممارستها لاختصاصاتها بالجزاءات التأديبية النافذة في وقت الممارسة، وذلك بغض النظر عن العقوبات التي كانت موجودة عند ارتكاب المخالفة، بحكم أن الموظف يشغل مركزاً نظامياً كما ذكرنا سلفاً و يترتب على هذا المبدأ فكرة تطبيق القانون الأصلح للمتهم "، حيث تردد القضاء المقارن في (مصر) بشأنه، فبعد أن أقر بالأخذ بهذه الفكرة تقول المحكمة الإدارية العليا: (إنه يتعين التمييز بين ما تلتزم به كل من السلطة التأديبية الرئاسية والسلطة القضائية التأديبية نزولاً على سيادة الدستور و القانون، وصحيح فهم أحكامه، وبين نطاق ولاية الإلغاء..... ولا سبيل حسب الطبيعة القانونية للطعن بالإلغاء وولاية القضاء الإداري كجزء من السلطة للحلول محل السلطة التأديبية الرئاسية، وتعديل الجزاء سواء بحجة الغلو فيه، أو استناداً إلى مبدأ تطبيق القانون الأصلح للطاعن بالإلغاء...)⁽²⁾.

رابعاً: مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء عن الفعل الواحد:

يعنى هذا المبدأ عدم جواز توقيع أكثر من جزاء تأديبي على الموظف بسبب نفس الخطأ، وخلال نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها، وذلك ما لم يوجد نص قانوني

¹¹¹ د/ سليمان الطماوي - قضاء التأديب - مرجع سبق ذكره، ص 266.

¹² انظر تفصيلاً لدى سمير يوسف الديي - أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى العام 1992 - طبعة الأولى - القاهرة بتون نشر 1992 ص (96 - 99).

صريح بذلك، "فلا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال الفترة الزمنية ذاتها المرتكب فيها الخطأ" (1)

أي أن نفس الخطأ لا يجب أن يترتب عليه ازدواج في الجزاء، حيث يجد هذا المبدأ سنده في اعتبارات العدالة ومصصلحة المرفق العام الذي يضمن للموظف الأمن النفسي وشعوره بالاستقرار، بحيث لا يتهدده شبح خطأ ارتكبه فيما مضى ولقي جزاءه عنه.

إضافة إلى أن تكرار العقاب يعد خرقاً لمبدأ حجية الأمر المقضي به، ويشكل اعتداء على نهائية الجزاءات التأديبية الموقعة من السلطات المختصة بتوقيعها. (2) ولقد نص قانون الخدمة المدنية الليبي صراحة على ذلك في المادة (3/80) بقوله "لا يجوز محاكمة الموظف عن مخالفة واحدة أكثر من مرة واحدة، كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن المخالفة الواحدة" (3)

ويشترط لإعمال هذا المبدأ توافر الشروط الآتية:

1- وحدة النظام القانوني، بمعنى كون النظام القانوني الذي وقع في ظله الجزاء على الموظف واحداً.

2- وحدة المخالفة المرتكبة، أي أن نكون بصدد نفس المخالفة التي سبق وإن عُوقب عنها الموظف.

3- أن يكون الجزاء الموقَّع من ضمن الجزاءات الأصلية.

(1) د/ عزيزة الشريف، مرجع سبق ذكره، ص 264 - 265

(2) د/ مصطفى عتيق، فلسفة الجزاء التأديبي، رسالة دكتوراه - القاهرة 1976، ص 193 وما بعدها

(3) ونفس المبدأ رددته المادة (3) من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع المشار إليها. * يثور التساؤل هنا في حالة ما إذا كان الموظف المرتكب للمخالفة ينتمي لنقابة مهنية معينة (ك نقابة القانونيين) مثلا ثم عاقبته الجهة الإدارية التي يعمل بها فهل يعد هذا الجزاء بد نقابة عن مجزائه عن ذات الفعل؟
الجواب الإيجابي تكون النفي حيث نرى أنه لا يحول دون اختصاص السلطة التأديبية المختصة في قانون الخدمة المدنية النظر في تأديب موظفين المنتمين لأي نقابة حيث يكون للتأديب النظر في تأديب أعضائها فكلا الرططين (فوضيفية و النقابية) تنهضان سببا لتكرار الجزاء عن المخالفة الواحدة.

بحيث لا يدخل في هذا التعدد العقوبات التبعية أو التكميلية مع ملاحظة أن المشرع قد يجيز ذلك كما ورد في قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976 ف المادة (83) الفقرة (2) البند (أ)، حيث أجاز اقتران عقوبة اللوم بتأجيل الترقية مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد عن سنة *

وكذلك القانون المصري حيث نص على عقوبتي (خفض المرتب والدرجة) في المادة (80) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47 لسنة 1978 ف) خامساً: مبدأ المساواة في الجزاء:

يقصد بهذا المبدأ أن يتم تطبيق الجزاء التأديبي بشكل عام وبدون النظر إلى اختلاف أشخاص الجناة ومراكزهم الاجتماعية متى تحققت فيهم نفس ملامسات المخالفة وظروفها.(1)

وفي هذا الشأن نجد أن التشريعين الليبي والمصري يميزان في الجزاء داخل موظفي الطائفة الواحدة بين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا، وبين الموظفين الآخرين الأدنى درجة، بحيث أفرد المشرع لكل فئة قائمة عقوبات خاصة بها وكذلك نجد اختلاف الجهة المختصة بتوقيع الجزاء، حيث تتولى مجازاة الموظفين من ذوى الدرجات العليا سلطة تأديبية مختصة (مجلس التأديب الأعلى - مجلس التأديب للمخالفات المالية)، بينما يكون الاختصاص في مساعلة الموظفين من ذوى الدرجات الدنيا موزعاً بين مجلس التأديب العادي، أو السلطة الرئاسية، وهو ما يشكل أساساً بمبدأ المساواة في الجزاء أمام القانون، حيث ينتقد معظم الفقه هذه التفرقة ويعتبرون قيامها غير مبرر ولا يستند لسبب معقول سوى المحاباة لشاغلي الوظائف العليا.(2)

(1) د/ عفيفي - المرجع السابق ص 197 وما بعدها

(2) فطر من فقه الليبي، د. عبدالله الكاشي، محاضراته، المرجع السابق، ص 129. ومن فقه العراقي د/ شبل، مرجع سبق ذكره، ص 281 وما بعدها

وفي أحد أحكامها تقول محكمتنا العليا:

" إن النص المطعون في دستوريته قد أخل بمبدأ المساواة بين طائفة طلاب الجامعة الليبية، وأندادهم من طلاب المدارس والمعاهد والجامعات الأخرى... ذلك أن المساواة التي أرادها ليست هي عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة، بل المقصود بها هو عدم التفرقة بين الأفراد جميعاً إذا تماثلت حقوقهم المعتدى عليها وتلك التي يختص بها القضاء.. ورقابة القضاء في مثل هذه الأحوال تمكن من التثبت من ضمانات التحقيق، وكفالة حق الدفاع، وصلاحيّة تشكيل الهيئات التأديبية وملاءمة الجزاء مع الذنب، وهذه كلها أمور دقيقة واعتبارات لازمة لتحقيق سير العدالة في كل مرقق وإدارة من إدارات الدولة".⁽¹⁾

الأمر الذي يتوجب معه على جهة الإدارة مراعاة هذه المبادئ، وإن اتخذت الإدارة أي إجراء مخالف للقانون، فإن عليها متى ثبت مخالفته أن تعيد الأمر إلى ما كان عليه قبل إصدار قرارها المعيب.
ويرى بعض الفقه الفرنسي:

إن الموظف المفصول بحكم مخالف للقانون يجب أن يعود إلى درجته الوظيفية التي حرم منها بدءاً من تاريخ تنفيذ القرار أو الحكم الملغى⁽²⁾.
وتجدر الإشارة إلى أن هناك مبادئ أخرى وثيقة الصلة بالجزاء التأديبي منها: (التناسب بين الجزاء والمخالفة أو عدم الغلو) كما سنرى تفصيل ذلك عند حديثنا عن الضمانات التأديبية إن شاء الله.

(1) حكم المحكمة العليا من دستوري رقم (19/1) مجلة المحكمة العليا - يوليو 1972 ف السنة (8) العدد الرابع -

1972/6/10 ف من 9 وما بعدها.

(2) Serge Salon, Op. cit. p. 267.

المبحث الثاني

صور الجزاءات التأديبية في القانون الليبي

بعد أن جالت بنا الأفكار قليلاً نصل إلى محطة مهمة من هذا البحث وهي (صور الجزاءات التأديبية) في تشريعنا الليبي ، حيث سننهل من بعض تشريعاتنا اللبية، ونتزود من أحكام القضاء وآراء الفقهاء في بلادنا، من خلال بحثنا التفصيلي في صور هذه العقوبات في إطار تحليلي مع بعض التشريعات و الأحكام القضائية والآراء الفقهية المقارنة.

تختلف الجزاءات التأديبية في تقسيمها وصورها وشدتها من نظام قانوني إلى آخر.

فهذه الجزاءات قد تكون أدبية كاللوم مثلاً وقد تكون كذلك مالية كالخصم من المرتب أو الحرمان منه وقد تكون أيضاً جزاءات منهيّة للعلاقة الوظيفية كالعزل أو الفصل من الوظيفة.

وهذه الجزاءات تختلف بحسب درجة الموظف التي توقع عليه من حيث كونه من الدرجات الدنيا أو العليا فهي تختلف في شدتها وخفتها وترتيبها داخل النظام القانون الواحد داخل الدولة وليس في الأنظمة الأخرى المقارنة فقط وهذا ما سنحاول التطرق له من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

صور الجزاءات التأديبية في التشريعات اللبية السابقة

على العمل بالقانون الحالي *

ذكرنا سلفاً أن التشريعات الوظيفية اللبية مرت بعدة مراحل حيث كان لكل مرحلة صور من الجزاءات تختلف عن الأخرى وأن كان مدار بحثنا هو القانون

* نعى بالقانون الحالي لقانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 م المشار إليه سلفاً .

الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف إلا أن المنهجية تقتضي الإشارة إلى صور الجزاءات التأديبية في المراحل السابقة على هذا القانون وذلك على النحو التالي:

أولاً: صور الجزاءات في القانون رقم (2) لسنة 1951 ف: ذكرنا أن هذا القانون أورد الجزاءات التأديبية في أكثر من مادة حيث نصت المادة (48) على عقوبات (الإنذار - التأنيب - التوبيخ واللوم) بينما تضمنت المادة (59) بعض العقوبات المالية إضافة إلى عقوبة الفصل التأديبي وهي :

(الفصل من الخدمة - إنزال الموظف درجة أدنى - وقف أو تأجيل العلاوات توقيع الغرامة)

- أما المادة (55) فقد تضمنت ثلاث عقوبات وهي: (الفصل من الخدمة - إنزال درجة الموظف أقل من درجته - وقف العالوة أو تأجيلها)

- أما المادة (61) فقد تضمنت عقوبات عن غير الطريق التأديبي وتشمل : (عدم الكفاية أو النياقة - الفصل - تنزيل الدرجة) - أما المواد (62,63,64,67) فقد أخذت بمبدأ استقلال الإجراءات التأديبية عن الإجراءات الجنائية، كما رتبت هذه المواد على ابتداء الإجراءات مع الموظف (جنائية أو تأديبية).

(إيقاف الموظف عن العمل - إنقاص راتبه خلال مدة الإيقاف مع الاحتفاظ بحقه في راتبه كاملاً.

- أما المادة (69) فقد تضمنت عدم نجاة الموظف التي ثبت براءته جنائياً من مساءلته تأديبياً.

ثانياً: صورة الجزاءات في القانون رقم 36 لسنة 1956 ف:

نص هذا القانون في المادة (45) على واجبات الموظف , أما المادة (46) فقد تضمنت قائمة العقوبات في مادة واحدة وهي المادة (50) حيث شملت العقوبات الآتية :

1- الموظف المصنف وتوقع عليه

أ- الإنذار .

ب- الخصم من المرتب مدة لا تجاوز (15) يوماً في السنة .

ج- تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة ستة أشهر .

د- الحرمان من العلاوة السنوية .

هـ- الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

و- خفض المرتب .

ز- خفض الدرجة .

ح- خفض الراتب والدرجة .

ط- العزل من الوظيفة .⁽¹⁾

2- الموظفون المعينون بقرار من مجلس الوزراء والموظفون القانونيون بوزارة

العدل تنطبق عليهم العقوبات الآتية :

أ- اللوم .

ب- الإحالة على المعاش .

ج- العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو جزء من المعاش أو المكافأة .

ثالثاً: صور الجزاءات في القانون رقم 19 لسنة 1964ف:

تضمن هذا القانون أحكاماً لم تكن معهودة في التشريعات السابقة حيث نلاحظ بجلاء نضوجاً في الأفكار عن ذي قبل، فقد تضمن النص على (شرعية الجزاء) وما يتفرع عنها من مبادئ وما يترتب عليها من نتائج، كعدم جواز توقيع أكثر من عقوبة عن الفعل الواحد، وكذلك عدم جواز محاكمة الموظف تأديبياً عن فعل أكثر من مرة، كما تتضمن حكماً جديداً وهو جواز ملاحقة الموظف المذنب بعد انتهاء خدمته في الدولة .⁽²⁾

(1) تضمن هذا الجزاء العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو مكافأة لو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد .

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة (63) على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المذنب حتى بعد تركه الخدمة وهي (خصم مبلغ لا يقل عن عشرة جنيهات ولا يجاوز المرتب الشهري الذي كان يتقاضاه الموظف وقت وقوع المخالفة - الحرمان من المعاش مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر - الحرمان من المعاش فيما لا يتجاوز ربع المرتب ويتم استيفاء المبالغ المذكورة بالخصم من معاش الموظف أو مكافأة في حدود الربع أو من أمواله الأخرى بطريقة الحجز الإداري .

والذي يعنينا في مقام بحثنا هذا هي المادة (50) منه، والتي تضمنت العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف أثناء الخدمة، حيث نصت على العقوبات التي توقع على (الموظف المصنف) وهي :

أ- الإنذار

ب- الخصم من المرتب مدة لا تجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً .

ج- تأجيل العلاوة السنوية أو الحرمان منها .

د- الوقف عن العمل بدون مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر .

هـ- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد .

ـ أما الموظفون المعينون بقرار من مجلس الوزراء فتوقع عليهم فقط العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين (أ،هـ) من المادة (50) سالفه الذكر .

أما العقوبات الخاصة بخفض المرتب أو الدرجة أو كليهما معاً فلم ينص عليها هذا القانون .

المطلب الثاني

صور الجزاءات التأديبية

في قانون الخدمة المدنية الحالي (رقم 55 لسنة 1976 ف)

تمهيد:

أخذ المشرع الليبي بالتقسيم الثلاثي وهو التقسيم الذي تأخذ به جل التشريعات المقارنة، حيث يجعل هذا التقسيم من طبيعة الجزاء وتتوعها معياراً لذلك .

حيث قسم المشرع الليبي الجزاءات التأديبية بحسب طبيعتها إلى :

- 1- جزاءات تأديبية أدبية وتشمل (الإنذار - اللوم) .
- 2- جزاءات تأديبية مالية وتشمل (الحرمان من المرتب كله أو جزء منه - الغرامة) .
- 3- جزاءات تأديبية منهيّة للعلاقة الوظيفية، وهي التي تؤدي إلى (إنهاء الخدمة وفصم عرى رابطة الموظف بالإدارة وتشمل (الفصل التأديبي - العزل الوظيفي) .

كما قسم المشرع الليبي الجزاءات التأديبية حسب نوع الوظيفة ودرجتها

في السلم الإداري إلى :

- 1- جزاءات توقع على ذوي الدرجات العليا (من الدرجة الحادية عشر) فما فوق .
- 2- جزاءات توقع على ذوي الدرجات الدنيا وهي وظائف الإدارة التنفيذية والوسطى، وفقاً للإطار العام لوصف وتصنيف وترتيب الوظائف، وتشمل الدرجات من العاشرة فما دون .

كما أخذ المشرع الليبي أيضاً بمعيار السلطة التأديبية المختصة، حيث منح

للسلطة الرئاسية (الأمين - الوزير) رئيس المصلحة، توقيع عقوبة كالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة محدودة (المادة 81 من القانون الحالي) .

بينما أوكل لمجالس التأديب (سواء مجلس التأديب بالوحدة الإدارية، أو مجلس التأديب الأعلى، أو مجلس التأديب للمخالفات المالية) اختصاصاً شاملاً بإيقاع الجزاءات وفقاً لما يقضي به التشريع الخاص بكل مجلس كما رأينا سلفاً عند حديثنا عن السلطة التأديبية، وسنتناول فيما يلي أنواع الجزاءات التأديبية في قانون الخدمة المدنية الحالي وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الجزاءات الأدبية في التشريع الليبي:

1- الإنذار:

هو أبسط جزاء يمكن أن يوقع على الموظف، هدفه (تصيره بالخطأ الذي ارتكبه وتحذيره من العودة إليه، فهو إعلام وتحذير وإبلاغ وتذكير). ولم يحدد المشرع الليبي شأنه في ذلك شأن المشرع المصري والمغربي عدد مرات الإنذار، بل تركها مطلقة لسلطة التأديب تقدرها بنفسها. (1) ولا يترتب على توقيع هذا الجزاء أي أثر تبعية سواء ما يتصل بالعلاوات أو الترقيات. (2)

أما التشريع المغربي فقد نص الفصل (6) من المرسوم الملكي رقم (6268) الصادر في 17/5/1968 ف (يصدر الإنذار والتوبيخ "بمقرر مدعم" تصدره السلطة المختصة التي لها حق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي وبعد طلب الإيضاحات من المعنى بالأمر).

فالإنذار إذن: وسيلة تتخذها جهة الإدارة لتحذير الموظفين ومنعهم من العودة مستقبلاً لارتكاب أخطاء جديدة.

وتجدر الإشارة هنا إلي أن المشرعين المصري والمغربي قد نصا على بعض العقوبات المشابهة وهي :

أ - التنبيه، ويوقع على شاغلي الوظائف العليا في القانون المصري حين تكون المخالفة المرتكبة لا تنفي صلاحية الموظف للبقاء في وظيفته.

(1) نرى من الأب تعبير التشريع بحيث تعدد عدد مرات الإنذار حتى تكون لهذا الجزاء دأطئته ويحقق الغرض المنشود في الترميم والإصلاح وذلك متى عاد الموظف لتكرار المخالفة.
(2) د/ سليمان الصغوي - قضاء التأديب مرجع سبق ذكره، ص 310

ب - التوبيخ حيث نص عليه المشرع المغربي ضمن العقوبات، ويكون هذا الجزاء في شكل كتابي يوجه لشخص معين ويسجل في ملفه، وتكون صورته الأشد عندما يوجه للموظف في حضرة زملائه ممن هم في درجته الوظيفية أو أدنى منه.

2- اللوم:

ويعني استهجان الفعل الذي ارتكبه الموظف خلال مباشرته لوظيفته، فهو وإن كان إجراء بسيطاً إلا أنه يحمل في طياته تحقيراً وتشهيراً بالموظف. ويوقع هذا الجزاء في التشريع الليبي على الموظفين الذين يشغلون الدرجة (الحادية عشر) فما فوق، ويعد أخف عقوبة توقع على هذه الفئة من الموظفين. ولم يتضمن التشريع المغربي هذا الجزاء ضمن قائمة العقوبات لديه. أما المشرع المصري فلقد نص على عقوبة (اللوم) ضمن قائمة العقوبات التي يحوز توقيعها على موظفي الدرجات العليا . (1)

3- لفت النظر :

كثيراً ما يتخذ هذا الإجراء في الجهاز الإداري هو إجراء كتابي يوجه ضد الموظف الذي لا يؤدي عمله على الوجه المطلوب، وهو يتخذ من قبل (الرئيس الإداري) سواء كان رئيساً أعلى للموظف أو رئيساً مباشراً له . إن إجراء لفت النظر كما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري لا يزيد عن كونه إجراء مصلحياً لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله . (2) ونقد ذهب بعض الفقه المقارن إلى نقد هذه الجزاءات:

حيث يرى د. الطماوي "إن الأخذ بهذه الجزاءات محل نظر لتخرج السلطات التأديبية من توقيع عقوبة الفصل على موظفي الدرجات العليا لاعتبارات إنسانية، وبالتالي تصبح عقوبة (اللوم) - وهي الأشد - غير ملائمة للجريمة المرتكبة فيقلت كبار الموظفين من العقاب بينما تمتد طائلة العقاب إلى صغارهم،

(1) انظر المادة (80) من القانون رقم 47 لسنة 1978 فب بشأن نظام العاملين بالدولة .

(2) د/مغاوري شاهين - المسائلة التأديبية - مرجع سبق ذكره، ص 459 .

في حين أن حسن الإدارة يقتضي أن يكون الكبير قدوة للصغير، وأن يشدد له العقاب نظراً لمركزه .⁽¹⁾

بينما يرى جانب آخر :

إن العقوبات الجائز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا قد روعي في تقديرها أن تكون من نوع خاص، حيث إن هذه الدرجات إنما تنقرر لوظائف رئاسية ورئيسية وأن توقيع الجزاءات المعتادة على شاغلي هذه الوظائف إنما يصيب قدر هذه الوظائف أكثر من قدر شاغليها .⁽²⁾

أما الفقه الليبي :

فيرى البعض أن الاتجاهين محل نظر، ولا يمكن الأخذ بهما وفق منهج المشرع الليبي الذي يسعى إلى تطبيق منهج الشريعة الإسلامية و منطق التشريع القرآني والنبوي .⁽³⁾

إلا أن الرأي الثاني هو جدير بالاهتمام والتأييد حسب وجهة نظرنا.

ثانياً : الجزاءات المالية في التشريع الليبي :⁽⁴⁾

إن لهذه الجزاءات أثراً في مزايا الوظيفة المالية للموظف، وهي أشد تأثيراً من العقوبات الأدبية، وهي قد تكون مباشرة كالخصم من المرتب أو غير مباشرة كوقف المرتب أو الحرمان من العلاوة أو الترقية وهذه الجزاءات هي :

⁽¹⁾ د/ سليمان الطموني - قضاء فتاوي - مرجع سبق ذكره - ص 300 وما بعدها .

⁽²⁾ د/ السيد محمد إبراهيم - شرح نظام العاملين بالبنوة في مصر - القاهرة - دار المعارف سنة 1966 ف ، ص 534 وما بعدها .

⁽³⁾ كثر تصريح لك لدى الدكتور نصر الدين فتاحي رسالته النظرية العامة للفتاوي - مرجع سبق ذكره - ص 316 وما بعدها .

⁽⁴⁾ لم يحدد المشرع الليبي تعريفاً محدداً للمخالفة المالية لكنه نص على صور مختلفة لهذه المخالفات في عدة تشريعات (أ) كتقوّن الختم المالي للبنوة الصادر في 1967/10/24 ف حيث استحدث المشرع الليبي الأول مرة أحكاماً خاصة بمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية (ب) قانون ديون المحاسبة (الجريدة الرسمية العدد (53) الصادرة بتاريخ 1975/10/25 ف . (ج) قانون الختم المالية رقم 1976 ف وفي حكمها الصادر بتاريخ 1983/3/23 ف (ضمن إدراجي 27/1 في تقوّن المحكمة العليا في المخالفة المالية أو الإدارية هو تكليف يقوم على أساس من طبيعة الغضب الذي يقتضيه الموظف طبعاً للتحديد الوارد في المادة (31) من قانون ديون المحاسبة رقم 55 لسنة 1975 ف حيث تبني المشرع الليبي مصادر تنمى فعلاً المرتكب بحيث يعد هذا الفعل مخالفة مالية متى كان هذا التصرف يؤدي إلى صرف أي مبلغ من الأموال العامة أو ضياع حق من الحقوق المالية للبنوة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي جهة تخضع لرقابة ديون المحاسبة وينص النظر عن كون الغضب عمياً أو كان نتيجة أعمال أو تقصير وينص النظر كذلك عن كون القوانين التي حرمته إدارية أو مالية . وليس من شك أنه قد ترتب على تصرف الضامن صرف مبلغ من الأموال العامة بغير وجه حق الأمر الذي يتعلق معه القول بأن المخالفات المنسوبة إليه هي من قبيل المخالفات المالية) مجلة المحكمة العليا - العدد (3) لسنة 20 أبريل / 1984 ف .

1- الخصم من المرتب : وقد ورد هذا الجزاء في البند (ب) من الفقرة الأولى والثانية من المادة (83) من قانون الخدمة المدنية وكذلك البند الثاني من الفقرة الأولى والثانية من المادة (10) من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع .

ضوابط توقيعه :

أورد المشرع الليبي الضوابط الآتية لتوقيع هذا الجزاء وهي :

أ- يكون الحد الأقصى لمدة الخصم (60) ستين يوماً في السنة لموظفي الإدارة الدنيا، و(90) تسعين يوماً لموظفي الإدارة العليا، وتبدأ السنة من تاريخ تعيين الموظف .

ب- ألا يجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع المرتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف المذنب بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً .

ج- تكون العبرة عند الخصم بالمرتب وقت توقيع الجزاء لا وقت ارتكاب المخالفة حيث من المسلم به أن القرارات التأديبية لا تكون نافذة إلا من تاريخ صدورها .⁽¹⁾

2- خفض الدرجة :

لم يرد هذا الجزاء في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف ولكن استحدثه المشرع الليبي بموجب القانون رقم 1 لسنة 1985 ف المعدل لقانون الخدمة المدنية حيث أضيف هذا الجزاء تحت البند (هـ) مكرر في المادة 83 بالفقرة الأولى و (ج) مكرر بالفقرة الثانية ويستوي في الخضوع لهذا الجزاء موظفو الإدارة الدنيا والإدارة العليا .

مع ملاحظة أن هذا الجزاء لم تتضمنه لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع .

= كما لورد المجلس الليبي للمخالفات المالية /بمقتري عند نظره دعوى لتكبيبة رقم (77/147) في قراره الصادر بتاريخ 1980/1/23 ف تعريفاً للمخالفة المالية جاء فيه .. (إن المخالفة المالية على مدى قانون فنظام عملي للنولة وقانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة والواقع الصادر بمقتضاه ويمتضى هذا لتقنين هي تلك الأعمال السلبية أو الإيجابية التي تقع من موظف خرجاً على مقتضى فنظم المالية التي رسمها المشرع .)
⁽¹⁾ د/ سليمان الضموي - مرجع سبق ذكره ص 306 .

كما أن هذا الجزاء يوقع على الدرجة الوظيفية الأدنى مباشرة، أي الدرجة السابقة عن درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف المذنب وقت توقيع الجزاء عليه، وبالطبع يتعين أن يكون الموظف في وضع يسمح بتوقيع هذا الجزاء، أي أن تكون له درجة أدنى من الدرجة التي يشغلها في تاريخ صدور القرار التأديبي. (1)

3- الحرمان من العلاوة السنوية*:

ورد هذا الجزاء في البند (ج) من الفقرة الأولى من المادة 83 من قانون الخدمة المدنية الحالي، كما ورد في البند الثالث من الفقرة الأولى من المادة (10) من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع، ويقتصر نطاق سريانه على موظفي الإدارة الدنيا فقط في الخدمة المدنية للشركات العامة .

4- الحرمان من الترقية: حدد المشرع الليبي لهذا الجزاء حدين :

— حد أدنى بحيث لا تقل مدة الحرمان من الترقية عن سبعة أشهر بالنسبة لموظفي الإدارة العليا .

— حد أعلى ويكون بما لا يتجاوز ثلاث سنوات لكليهما أي موظفي الدرجات الدنيا والعليا. أما الحرمان من الترقية فإنه يقتصر على تأجيل موعد استحقاقها للمدة التي يحددها القرار التأديبي على ألا تقل أو تزيد عن الحدين اللذين نص عليهما المشرع ... (2)

ثالثاً : الجزاءات الماسة بالوظيفة ذاتها :

يمكن تقسيم هذه الجزاءات إلى قسمين هما :

أ- جزاء يؤثر في رابطة الوظيفة بشكل مؤقت وهو "جزاء الإيقاف عن العمل"

ب- جزاء يؤثر في رابطة الوظيفة بشكل دائم وهو جزاء "العزل من الوظيفة" .

1- جزاء الإيقاف عن العمل :

أورد قانون الخدمة المدنية الحالي في المادة (83) البند (د) الفقرة (1) عقوبة الإيقاف عن العمل كجزاء من ضمن الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين

(1) د/ عزيزه الشريف مرجع سبق ذكره، ص 389 .

* يعني مفهوم الحرمان من العلاوة السنوية، سقوط حق الموظف في اقتضاء العلاوة التي يستحقها على أساس أنها تمنح له سنوياً .

(2) د/ جمعة محارب - المرجع السابق، ص 419 وكذلك د/ خليفة الجيمي - مرجع سبق ذكره، ص 44

الذين يشغلون وظائف من " الدرجة الأولى " أي (العاشرة) فأقل حيث جاء نص هذه الفقرة كما يلي :

" الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر وتخصم مدة الإيقاف الاحتياطي من مدة الإيقاف الذي يتقرر كعقوبة تأديبية " (1)
ويترتب على توقيع جزاء الإيقاف عن العمل منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفته وإسقاط ولايتها عنه مؤقتاً، وذلك طيلة المدة التي يحددها القرار التأديبي الصادر بالإدانة " (2)

— ويترتب على توقيع هذا الجزاء حرمان الموظف من مرتبه خلال مدة الإيقاف. وينتقد بعض الفقه الليبي طول المدة التي حددها المشرع وهي (ستة أشهر) للخاضعين لقانون الخدمة المدنية، بينما المدة في لائحة الجزاءات للشركات المشار إليها لا تزيد عن ثلاثة أشهر وهي مدة معقولة نسبياً. (3)

وهذا الرأي أحق بالتأييد ونأمل تدخل المشرع الليبي بتعديل نص المادة (83) المشار إليها ونقترح ألا تزيد مدة الإيقاف عن خمسة وأربعين يوماً وهو ما يوافق إرادة المشرع في نص المادة (109) التي حددت الاستقالة الاعتبارية للموظف.
* وتجدر الملاحظة أنه :

عند إيقاف الموظف عن العمل تأديبياً، فإن المدة التي قضاها الموظف في الإيقاف الاحتياطي تخصم من مدة الإيقاف الذي يتقرر كعقوبة تأديبية. (4)
كما أن الموظف الموقوف احتياطياً يظل ملتزماً بكافة واجباته الوظيفية إلا ما يخص الممارسة العملية (الفعلية) للعمل، وبالتالي فوظيفته في الملاك الوظيفي معلقة، بحيث لا تشغل عن طريق التعيين أو الترقية . إلا أنه يجوز أن يُعهد بأعمال وظيفته الموقوفة (مؤقتاً) إلى موظف آخر متى اقتضى الصالح العام ذلك.

(1) كما أوردها كذلك المادة (10) للبند (4) الفقرة الأولى من لائحة الجزاءات بالشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع المشار إليها.

(2) د/عزيزه الشريف . المرجع السابق ص 283 ، 284 .

(3) أنظر في هذا الرأي د/خليفة الجهمي . المرجع السابق ص 415 .

(4) يعد هذا الحكم مستحدثاً في التشريعات الليبية ولم ينص عليه في قانوني الخدمة المدنية المشار إليهما سابقاً.

ويرى بعض الفقه المقارن أن درجة الموظف لا تشغل خلال مدة الوقف بصفة مؤقتة لعدم نص المشرع على ذلك. (1)

ونعتقد أن الرأي الأول هو الأنسب لما فيه من مراعاة للمصلحة العامة وما يتطلبه تسيير العمل اليومي وانتظامه بالمرافق العامة.

2- العزل من الوظيفة

يُعد هذا الجزاء أقصى عقوبة يمكن أن يوقع على الموظف العام وهو يعنى/ إسقاط ولاية الوظيفة العامة عن الموظف المذنب بصفة نهائية. (2)

فهو إذن بمثابة "شهادة وفاة للحياة الوظيفية".

وقد أورد قانون الخدمة المدنية الحالي في البندين (و , د) من الفقرتين الأولى والثانية من المادة (83) هذا الجزاء. (3)

كما ورد أيضاً في البندين (6 , 4) من الفقرتين الأولى والثانية من المادة (10) من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع.

الآثار المترتبة على جزاء العزل من الوظيفة .

يترتب على جزاء العزل من الوظيفة العامة الآثار الآتية :

- 1- زوال ولاية الوظيفة عن الموظف بصفة نهائية، بحيث تغل يده عن ممارسة أي عمل من أعمال وظيفته، ويفقد جميع مزاياها، وتعد حياته الوظيفية منتهية من تاريخ صدور القرار التأديبي القاضي بعزله، ولا تبقى له من وظيفته السابقة سوى ذكريات الماضي .
 - 2- حرمان الموظف من الانتحاق بالوظيفة العامة من جديد إلا بعد مضي خمس سنوات من تاريخ صدور قرار عزله المادة (18) من قانون الخدمة المدنية .
- أو بعد مضي سنة من تاريخ صدور قرار عزله بالنسبة للعاملين بالشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع المادة (37) من اللائحة الإدارية للشركات.

(1) يراجع في ذلك د/ الطماوي - مرجع سبق ذكره، ص 209، وكذلك د/ عزيزه الشريف مرجع سبق ذكره، ص 284 -

287

(2) د/ عبد القادر الشخلي - مرجع سبق ذكره، ص 399 .

(3) وردت هذه الجزاءات كذلك في القانونين السابقين للخدمة المدنية رقمي 36 لسنة 1956 ف و 19 لسنة 1964 ف المشار إليهما.

3- استحقاق الموظف المعزول تأديبياً لمرتبته كاملاً من تاريخ صدور القرار التأديبي بعزله إلى يوم إبلاغه به إن لم يكن موقوفاً عن العمل، ولا يسترد منه ما يكون قد صرف إليه من مرتب وما يلحق به من علاوات وبدلات ومزايا مالية أخرى وقت أن كان موقوفاً عن العمل المادة (112) من قانون الخدمة المدنية. ونظراً لما ينطوي عليه هذا الجزاء من قسوة وما يترتب عليها من آثار بليغة، فقد رأى البعض ولاعتبارات "إنسانية وسياسية" أنه بمثابة عقوبة الإعدام.⁽¹⁾ إضافة إلى أن هذا الجزاء يحرم الموظف من مورد عمله، ويحظر إعادة توظيفه في بعض النظم الإدارية فضلاً على ما ينطوي عليه من مساس أدبي بسمعته . ويمكن الرد على حجج الرأي الأول بضرورة معالجة جزاء العزل بسياسة عملية مع ضرورة ضبطه لا إلغائه فهو ضرورة اجتماعية وإدارية لا غنى عنها . ذلك بحكم أن المرافق العامة هدفها إشباع حاجات المجتمع وتنظيم شؤونه كما أن هذا الأمر يستمد قواعده وجذوره من الشريعة الإسلامية الغراء التي تحث على العمل وضرورة إتقانه، حيث نجد في التراث الإسلامي أن عقوبة العزل توقع على من يثبت عدم أدائه للعمل المناط به. وهو ما يتطلبه كذلك التكامل الاجتماعي بين أبناء المجتمع⁽²⁾.

⁽¹⁾ انظر في هذا د/ محمد عصفور - تأديب الموظفين - مرجع سبق ذكره، ص 33.
⁽²⁾ انظر د/ سليمان الضموي - قضاء التأديب مرجع سبق ذكره، ص 294 وقياس هنا مع الفارق وذلك من حيث أن الإصلاح مستحيل في الإعدام جائز في العزل .

المطلب الثالث

آثار الجزاءات التأديبية في القانون الليبي

متى صدر القرار التأديبي في حق الموظف فإنه يرتب آثاره القانونية من تاريخ صدوره . سواء تم التظلم منه أو لا ، وذلك بحكم أن هذا القرار يكون واجب التنفيذ بمجرد استنفاد مراحل صدوره، فمتى صدر القرار التأديبي تكون الحلقة الأخيرة في سلسلة الإجراءات التأديبية قد اكتملت، وتبدأ مرحلة جديدة وهي ترتيب آثار هذا القرار في حق من صدر ضده، ومن المسلم به أن تنفيذ القرار التأديبي بالإدانة يخضع لعدة قواعد وهي بإيجاز :

1- خضوع تنفيذ القرار لمبدأ المشروعية .

بمعنى أن يستند هذا القرار على أسس سليمة من القانون والواقع ويخضع في تنفيذه لكافة جوانب المشروعية وما يتفرع عنها من مبادئ قانونية .⁽¹⁾

2- الطعن على القرار إدارياً أو قضائياً لا يحول دون تنفيذه، فمتى صدر القرار عن السلطة التأديبية المختصة بصفة نهائية، فإنه يمتلك قوة تنفيذية فورية لا يوقفها مجرد الطعن فيه إدارياً أو قضائياً .

3- الوضع الوظيفي للموظف وقت صدور القرار التأديبي هو الأساس في تنفيذه. وذلك بحكم أن القرار التأديبي هو قرار منسئ وليس كاشفاً للعقوبة التي يتعين توقيعها على الموظف المذنب، فالعبرة إذن بحالة الموظف الوظيفية في تاريخ صدوره لا على أساس حالته وقت ارتكاب المخالفة⁽²⁾.

وهذا ما سنتعرض له من خلال الآتي:

الفرع الأول: الآثار التبعية للإجراءات التأديبية في التشريع الليبي

ذكرنا أن القرار التأديبي متى أصبح نهائياً وقابلاً للتنفيذ فإنه يرتب آثاره القانونية من تاريخ صدوره، ولا يحول دون تنفيذه الطعن عليه إدارياً أو قضائياً، وفيما يلي نعرض لأهم آثار هذا القرار في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976م،

(1) نظر في تمثيل ذلك -/ عبد القادر شبيخي المرجع السابق ص 545 .
(2) نظر في تمثيل ذلك لدى /د/ خليفة الحمصي المرجع السابق ص 424، وما بعدها .

حيث أورد هذا القانون الآثار بشكل تفصيلي بعكس ما ورد في التشريعات السابقة عليه وهي: (1)

1- القانون رقم 2 لسنة 1951 ف.

2- القانون رقم 36 لسنة 1956 ف.

3- القانون رقم 19 لسنة 1964 ف.

ويمكن إجمال هذه الآثار في الآتي :

أولاً : إذا كان الموظف موقوفاً لمصلحة التحقيق.

نصت المادة (81) من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 ف على الآتي :

1- للجهة المختصة بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أن توقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة التوقيف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب المختص.

2- إذا صدر قرار الإيقاف من غير (الوزير) فيجب إخطاره به خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره و للوزير أن يعده أو يلغيه .

3- لا يجوز صرف المرتب كله أو بعضه إلا بقرار من مجلس التأديب المختص.

4- إذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانة الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده، يعاد إلى عمله ويدفع له مرتبه كاملاً عن مدة الإيقاف .

ثانياً : حالة إيقاف الموظف عند حبسه:

حيث نصت المادة (82) من قانون الخدمة المدنية على :

1- كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه.

2- فإذا كان الحبس تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه الكامل مدة الحبس، ولا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية والإجازة .

3- فإذا كان الحبس احتياطياً يوقف مرتبه الكامل مدة الحبس على أن يصرف له إن أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته.

(1) انظر في تفصيل ذلك الدكتور / نصر الدين القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 334 . 335 .

ثالثاً : إبلاغ النيابة العامة عن الجرائم الجنائية:

نصت المادة (95) من هذا القانون على أنه :،

" إذا كانت الأعمال المنسوبة للموظف تعتبر جريمة جنائية فعلى الوحدة الإدارية التابع لها أن تبلغ النيابة العامة بذلك ، وإذا تبين لمجلس التأديب وجود جريمة جنائية أحال الأوراق إلى النيابة ولا يحول عدم إقامة الدعوى الجنائية أو تبرئة الموظف أو حفظ الاتهام قبله دون محاكمته تأديبياً.

الفرع الثاني: الآثار التبعية للجزاءات التأديبية في القانون الليبي

يقصد بالآثار التبعية للجزاءات التأديبية الجزاءات التي توقع على الموظف كالحرمان من الترقية إضافة إلى عقوبة أصلية نص عليها المشرع. وتماشياً مع التطور الذي حدث في مجال الوظيفة العامة وخاصة في الفقه المصري والمقارن وخاصة في ضوء ما تعرضت له العقوبات التبعية من نقد شديد، فقد أخذ المشرع الليبي بهذه التوصيات والآراء الفقهية وجاء قانون الخدمة المدنية الحالي متطوراً إلى حد ما، حيث ألغى هذا القانون في تعديل لاحق الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، وهي إحدى الإجراءات الاحتياطية التي قد يلجأ إليها " كعقوبة مقنعة"، وكذلك أقر هذا القانون مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء في المادة (80) الفقرة الثالثة منه. (1)

(1) عدلت بموجب القانون رقم (11) لسنة 1985م المشار إليه سننا وتعذر الإشارة إلى أن الإجراءات الاحتياطية الأخرى (كالإيقاف لمصلحة التحقيق فلا زالت موجودة معمول بها حتى الآن وهو أمر تغلبه مقتضيات الوظيفة العامة، لها عقوبة خفض الدرجة التي استحدثها هذا القانون فهي تسري على جميع الموظفين بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية .

المبحث الثالث

صور الجزاءات التأديبية في التشريعات المقارنة

متى جنح الموظف العام وارتأى لنفسه سلوك طريق غير قويم. مخالفاً بذلك واجبات وظيفته وخارجاً عن مقتضياتها، فإنه يجد نفسه عرضة للعقوبات التي حددها المشرع حصراً وعداً، وأوكل لجهة مختصة صلاحية توقيعها، وهذه العقوبات تأخذ صوراً مختلفة بالنظر إلى طبيعة درجة الموظف وأيضاً درجة جسامة الجزاء، والتي تتراوح من عقوبات وظيفتها ردع الموظف المخالف، إلى أخرى أشد جسامة تصل إلى إنهاء علاقته الوظيفية، ولقد اختلفت نظرة المشرعين إلى الجزاءات ودرجتها بحسب النظام القانوني في كل منيما، وسنعرض في هذا المبحث إلى صور الجزاءات التأديبية في بعض التشريعات الأخرى المقارنة على النحو التالي:

المطلب الأول: صور الجزاءات التأديبية في التشريع المصري.

المطلب الثاني: صور الجزاءات التأديبية في التشريع المغربي.

المطلب الأول

صور الجزاءات التأديبية في التشريع المصري

مرت الجزاءات التأديبية في مصر بعدة مراحل، حيث تعاقبت التشريعات المصرية في هذا الشأن من (القانون رقم 210 لسنة 1951 ف) بشأن نظام موظفي الدولة، و مرورا بالقانون رقم 117 لسنة 1958 ف بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية، والقانون رقم 46 لسنة 1964 ف بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، وصولاً إلى القانون رقم 58 لسنة 1971 ف بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، وحتى صدور القانون رقم 47 لسنة 1978 ف بشأن نظام العاملين بالدولة الحالي.⁽¹⁾

أولاً: صور الجزاءات التأديبية في القانون رقم 47 لسنة 1978 ف بشأن نظام العاملين بالدولة.

حيث نصت المادة (90) من هذا القانون على أن الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي:⁽²⁾

- 1- الإنذار.
- 2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.
- 3- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز الشهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.
- 4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.
- 5- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.
- 6- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.
- 7- خفض الأجر في حدود علاوة.
- 8- خفض إلي وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.

⁽¹⁾ يراجع لمزيد من التفصيل د/ سليمان الصاوي . قضاء التأديب . مرجع سبق ذكره . ص 269 وما بعدها .
⁽²⁾ تحدثنا عن هذه الجزاءات بشيء من التفصيل عند حديثنا عن الجزاءات التأديبية في تشريع الليبي (يراجع لمبحثنا من هذا الفصل).

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

10- الإحالة إلى المعاش.

11- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فتوقع عليهم العقوبات الآتية : 1- التوبيخ 2- اللوم 3- الإحالة إلى المعاش 4- الفصل من الخدمة ولقد انتقد بعض الفقه المصري بعثرة الجزاءات التأديبية في أكثر من قانون واحد ولذات الموظفين، وهو ما يعده هذا الفقه خطأ في التنسيق التشريعي ، لأنه يفتح باباً للمناقشة في النافذ والملغي من التشريعات إذا اختلفت قائمة العقوبات في هذه القوانين .

حيث يرى هذا الجانب من الفقه المصري " أن الوضع الطبيعي أن ترد قائمة العقوبات في قانون واحد ، منعاً للخلاف في التفسير أما في قانون المحاكمات التأديبية أو في قانون نظام العاملين (1) .

إن ما نلاحظه على تقسيم الجزاءات التأديبية في التشريع المصري، هو تقسيم الموظفين إلى نوعين: (الموظفون العاديون) أي موظفي الإدارة الدنيا ، والموظفون ذوو " الدرجات العليا " . وقد اتبع المشرع المصري منهجاً يجمع بين التقسيمات التقليدية التي تقوم على التقسيم الثلاثي والثنائي متأثراً بذلك بالفقه الفرنسي، إضافة إلى أخذه ببعض المعايير المختلفة كمعيار درجة خطورة الجزاء وجسامتها . إضافة إلى منهج التدرج في قائمة العقوبات من الأخف إلى الأشد ، كما أن هذا المشرع قد درج على الأخذ بمعيار درجة الموظف ونوع وظيفته ودرجتها .

ومن ناحية أخرى أخذ هذا المشرع أيضاً بتقسيم العقوبات طبقاً لمعيار السلطة التأديبية المختصة وتقسيمها وفقاً لمعيار المرحلة الزمنية الموقعة خلالها ، كفرض عقوبة مالية (كالغرامة) مثلاً على الموظف الذي ترك الخدمة حيث لا توجد إمكانية لإيقاع غيرها بعد انتهاء العلاقة الوظيفية بين الدولة والموظف المخالف .

(1) د/ سليمان الطماوي . قضاء لتأديب . مرجع سبق من 279.

ومن ذلك ما قضى به تعديل القانون رقم 47 لسنة 1978 ف بشأن نظام العاملين المدنيين⁽¹⁾

ثانياً: الإجراءات الاحتياطية التي يتم اتخاذها ضد الموظف المخالف في التشريع المصري:

ذكرنا سلفاً أن الجزاء التأديبي يخضع لمبدأ الشرعية فلا يجوز توقيع جزاء تأديبي بلا نص ، كما لا يجوز أيضاً توقيع جزاء تأديبي إذا تجاوزت آثاره إلى ما يعد جزاء لم يرد بشأنها نص صريح، وهذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء المصري⁽²⁾.

كما تواترت في ذات الاتجاه أحكام القضاء المصري⁽³⁾.

ففي القانون المصري نجد أن للعقوبة التأديبية آثاراً تتمثل في :

1- فترة الاختبار : وهنا لا تترتب على الإدارة متى استندت في قرارها بفصل الموظف على الجزاءات التي أنزلت به .

2- تقرير الكفاية : حيث تعد الجزاءات التأديبية عنصراً من عناصر التقدير عند نظر لجنة شؤون الموظفين في منح العلاوات .

3- ترقية الموظف : حيث حدد المشرع المصري في المادة (85) من القانون رقم 47 لسنة 1978 ف على أنه * لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي، إلا بعد انقضاء الفترات التالية :

1- ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجرة أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام إلى عشرة أيام .

2- ستة أشهر في حالة الخصم من الأجرة أو الوقف عن العمل لمدة (11) يوماً إلى (15) يوماً .

⁽¹⁾ نصت المادة (88) من القانون رقم 47 لسنة 1979 ف المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983 ف على أنه " لا يمنع إنهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عند الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدى في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزينة العامة خاصة الدعوى التأديبية ، ولو لم يكن قد بدى في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها . ويجوز أن يوقع على من أنهت خدمته عمالة لا تتعد عن خمسة وعشرين جندياً ولا تتجاوز أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة .

⁽²⁾ المستشار عدلوهب فتاوى ، الجزاءات التأديبية ، مرجع السابق ، ص 486

⁽³⁾ فطر حكم المحكمة الإدارية العليا مصر - طعن (1311) لسنة 10 ق جلسة 1966/5/12 وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر طعن (953) لسنة 29 ق جلسة 1987.6.20 مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1965 - 1980) لمصر السابق الجزء (3 ص 3952/ ، الجزء 4 ص 2329

- 3- تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .
- 4- سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر .
- 5- مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها .

كما أوردت المادة (86) أيضاً حكماً مفاده " بأنه إذا وقع على العامل جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى مع خفض الأجر، فلا يجوز النظر في ترقيته إلا بعد مضي سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء " .

ومن خلال استقراء النصوص السابقة نجد أن المشرع المصري لم يرتب على كل الجزاءات التأديبية ما يؤثر على ترقية الموظف، وإنما اقتصر على بعض العقوبات التي تنتم بنوع من الجسامة والخطورة .⁽¹⁾

كما نلاحظ كذلك أن المشرع المصري لم يفرق بين توقيع عقوبة خفض الدرجة أو خفض المرتب ، وعقوبة خفض الدرجة و المرتب معاً وما يترتب عليهما من نتائج جد هامة. فقد ساوى المشرع المصري في مدة المنع من الترقية وجعلها واحدة . بينما نجد أن المشرع الليبي قد تنبه لذلك وعالج الأمر وهو مالم يعالجه المشرع المصري .⁽²⁾

(1) انظر في تفصيل ذلك د. مصطفى عفيفي . فلسفة الجزاء التأديبي ، مرجع سبق ذكره، ص 155 وكذلك د/نصر الدين القاضي، رسالته، مرجع سبق ذكره، ص 216 وما بعدها .

(2) المرجع السابق، ص 341 .

المطلب الثاني

صور الجزاءات التأديبية في التشريع المغربي

وبعض التشريعات الأخرى

حدد الفصل (66) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المغرب والصادر بموجب الظهير الشريف رقم (158.088) العقوبات، وكيفية اختيارها وتقدير العقوبة المناسبة لها، ومن يقترحها وآثارها على الحياة الإدارية للموظف⁽¹⁾. حيث رتب المشرع المغربي العقوبات ترتيبا تصاعديا، وألزم المشرع سلطة التأديب باختيار الجزاء الموجود ضمن لائحة الجزاءات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الجزاءات التأديبية في القانون الأساسي للوظيفة العمومية في التشريع المغربي:

1- الإنذار .

2- التوبيخ .

3- الحذف من لائحة الترقى .

4- الانحدار من الطبقة .

5- الفهقرى من الرتبة .

6- العزل من غير توقيف حق التقاعد .

7- العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد .

إضافة إلى جزاءين من نوع خاص وهما :

1- الحرمان المؤقت من كل أجره باستثناء التعويضات العائلية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر .

2- الإحالة الحتمية على التقاعد إن كان للموظف الحق في التقاعد

(1) احمد قاسمي - مسطرة التأديب وطرق إلغاء القروض التأديبية للسلسلة الإدارية - توزيع شركة صوماليل الأحباب - الدار البيضاء - بنون سنة طبع، ص 23.

ويمكن تلخيص الجزاءات التأديبية في التشريع المغربي في الآتي :

- 1- جزاءات أدبية (الإنذار والتوبيخ) .
- 2- جزاءات مالية غير مباشرة (الحذف من لائحة الترقى - الانحدار من الطبقة - القهقري من الرتبة)
- 3- جزاءات منهيّة لعلاقة الموظف بالدولة وهي :
(العزل من غير توقيف حق التقاعد - العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد - الإحالة الحتمية على التقاعد) .

ونظرا لورود بعض المصطلحات غير المألوفة في دول المشرق العربي وليبيا ، فإننا نورد فيما يلي شرحا موجزا لمفهومها على النحو التالي⁽¹⁾:

1- الحذف من لائحة الترقى :

ويعني حرمان الموظف من ترقّيته التي يكون قد رشح لها، ويكون الحذف بناء على اقتراح من المجلس التأديبي الذي يحال إليه تقرير المعنى من طرف الإدارة المركزية التي تمتلك سلطة التأديب، ويشترط المشرع المغربي في هذا الجراء:

أن يكون الموظف من بين الموظفين الذين لهم الحق في الترقية، والمسجلين في لائحة الترقى خلال السنة التي أحيل فيها المعنى بالشأن على التأديب .

2، الانحدار من الطبقة: يقصد بالطبقة الرتبة التي يكون عليها الموظف، وليس بالدرجة الوظيفية التي يشغلها تمشياً مع الترتيب التصاعدي الذي درج عليه المشرع المغربي، فيترتب على هذه الجراء تخلف رتبة الموظف إلى الرتبة الأدنى منها مباشرة، أي فقدان الترقية التي سبق أن نالها في السابق وتخفيض مرتبه بنسبة لهذه الرتبة .

3- القهقري من الدرجة: وتعني نقل الموظف من نطاق الدرجة التي يشغلها إلى درجة أدنى بنفس الإطار ونفس الأقدمية .

(1) انظر تفصيل هذه العقوبات في التشريع المغربي د/ ملكية الصروح النظام القانوني للموظف العمومي المغربي - لدار البيضاء - مطبعة النجاح الجديدة ط 1994 ص 292 وما بعدها .

4- العزل من غير توقيف حق التقاعد: ويكون هذا الجزاء إذا كان الخطأ المرتكب من الموظف له صفة جنائية أو تأديبية ويكون له انعكاسات سلبية على مبدأ المروءة الذي يفترض توافره لدى الموظف العمومي (1).

ويكون هذا الجزاء في حالتين :

أ- حالة الموظف المستوفي للمدة المطلوبة للتقاعد وهذا يمكنه الاستفادة من راتب التقاعد وفقاً للقانون رقم (011.71) المشار إليه .

ب- حالة الموظف غير المستوفي للمدة المطلوبة للتقاعد وهي (21) سنة على الأقل فلا يحق له الاستفادة من مرتب التقاعد ولكن يجوز له استرداد المبالغ التي استقطعت منه لأجل التقاعد .

5- العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد : وهذا الجزاء يكون في حالة ارتكاب الموظف لأخطاء شديدة الخطورة، وتمس مروءته وتكون آثارها جسيمة، حيث يترتب عليها فقدان المعنى صفة الموظف وكافة حقوقه وإمتهاداته .

6- العزل في إطار الوظيفة: يعنى العزل حسب الفصل (76) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية المغربي .

الانقطاع النهائي عن العمل الذي يؤدي إلي حذف الموظف من أسلاك الإدارة وفقدان صفة موظف، وهو إجراء يتخذ أحياناً صيغة تأديبية وأحياناً أخرى يكون لأسباب صحية وحالته هي :

أ- العزل كعقوبة. ب- العزل لترك الخدمة.

أما العقوبتان اللتان تكتسبان صبغة خاصة فيما :

أ- الإحالة الحتمية على التقاعد:

وتعنى علاقة الموظف بالإدارة وفقدانه لصفة الموظف، ولا يتم توقيع هذا الجزاء إلا إذا كان الموظف مستوفياً لشروط التقاعد .

(1) منشور وزارة الوظيفة العمومية بالمغرب رقم (1) ر.ع (1971/2/5) ف .

ب- الحرمان المؤقت من الأجرة:

ويعنى هذا الجزاء حرمان الموظف من مرتبه الشهري بإستثناء التعويضات العائلية لمدة أقصاها ستة أشهر، وهى بلاسك عقوبة قاسية تتنافى مع مبدأ الشرعية كما رأينا ذلك سلفاً، ونرجو من المشرع المغربي تعديلها إلى مدة أقل أو إلغائها .

7- الفصل المؤقت من العمل (الوقف الاحتياطي).

ويعنى هذا وفقاً للفصل (73) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المغرب " أنه إذا ارتكب الموظف هفوة خطيرة (خطأ تأديبياً) سواء تعلق بإخلال في التزاماته المهنية أو كان ماساً بالحق العام، فإنه يتم إيقافه عن العمل من قبل سلطة التأديب المختصة .

ويجب أن يتضمن المقرر (القرار) احتفاظ الموظف بمرتبه طيلة إيقافه، أو أن يحدد قدر ما سيتحمله من الانقطاع بإستثناء التعويضات العائلية التي يظل يتقاضاها كاملة .

وهو إجراء استثنائي تقوم به الإدارة عند الضرورة، ولا يجوز حرمان الموظف من راتبه إلا بقرار من المجلس التأديبي المختص⁽¹⁾.

عقوبات موظفي مصالح الأمن الوطني :

حدد المشرع المغربي العقوبات التي يجوز توقيعها على موظفي مصالح الأمن الوطني في المغرب في الآتي :

- 1- الإنذار .
- 2- التوبيخ .
- 3- الحذف من جدول الترقي .
- 4- الانتقال التأديبي على حساب المعنى بالأمر .
- 5- الإرجاع من الرتبة المكتسبة إلى الرتبة السابقة .

(1) أما الأعراب الموقنون : فلا يتمتعون بالضمانات الممنوحة للموظفين العموميين، فهم عرضة لتعسف جهة الإدارة ويتم الاستغناء عنهم في أي وقت وفقاً لمصلحة العمل بعد إخطار المعنى حتى لو لم يرتكب أي خطأ يبرر عقوبته. (أنظر قرار المجلس الأعلى بالمغرب عدد 48، تاريخ 25. 11. 1966 ف).

6- الوقف الحتمي عن مزاولة العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، وتبقى إعادة الإدماج في الأسلاك متوقفة على بحث يثبت حسن سيره الموظف.

7- الإهباط من الدرجة.

8- الإحالة حتماً على التقاعد.

9- العزل من غير توقيف الحق في راتب التقاعد.

ويقرر المدير العام للأمن الوطني العقوبات الأربعة الأولى دون استشارة المجلس التأديبي.

أما بقية العقوبات فيوقعها بعد رأي المجلس التأديبي وفقاً للمساطر المحددة (التشريعات ذات العلاقة)، وطبقاً للظهير الشريف رقم (1.58.008) المسورخ في 24. 2. 1958. ف.

ويسرى هذا الظهير أيضاً على موظفي الجماعات المحلية .

محو آثار الجزاء التأديبي :

يمكن إجمال طرق محو آثار الجزاء التأديبي في التشريع المغربي في الحالات الآتية :

1- طلب حذف الجزاء عن طريق التقادم.

2- طريق حذف الجزاء عن طريق العفو الملكي.

3- طريقة حذف الجزاء عن طريق دعوى إلغاء القرار الإداري.

ومتى تقرر محو الجزاء فإن ملف المعني يعاد تكوينه من جديد، ولا يتم الإشارة إلى الوثائق والمستندات السابقة في ملف الذي تم تأديبه، ولا تؤخذ بعين الاعتبار في حياته الإدارية المستقبلية.

وفي حالة العفو الشامل. فإن المخالفة تُمحي (فليس للإدارة الحق في إدانة الموظف من أجل نفس الأفعال التي صدر العفو الشامل بشأنها).⁽¹⁾

(1) انظر حكم المجلس الأعلى بالمغرب - الملف الإداري (10/72) المسورخ في 1994/12/1 ف .

ثانياً: الإجراءات الاحتياطية التي يتم اتخاذها ضد الموظف المخالف في التشريع المغربي:

يمكن إجمال الإجراءات الاحتياطية التي يمكن اتخاذها ضد الموظف في التشريع المغربي في الآتي :

1- وقف الموظف احتياطياً لمصلحة التحقيق.⁽¹⁾

2- عدم قبول استقالة الموظف أثناء إجراءات التأديب .

وهي لا تختلف عن نظيرتها في التشريعين الليبي والمصري لذلك لم نتوسع في شرحهما .

ثالثاً: صور الجزاءات التأديبية في بعض التشريعات الأخرى:

أثراً للموضوع وتنمة للفائدة رأيت أن أختتم هذا المبحث بعرض موجز لصور الجزاءات في بعض التشريعات الأخرى نظراً لأهميتها وذلك على النحو التالي:

1- صور الجزاءات التأديبية في التشريع الفرنسي :

نص نظام الموظفين الحالي في فرنسا الصادر في 1959/2/4 ف على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين العموميين الخاضعين للكادر العام في المادة رقم (30) وهي مرتبة حسب درجة جسامتها⁽²⁾:

1- الإنذار .

2- اللوم .

3- الشطب من جدول الترقيات .

4- تأخير الأقدمية .

5- خفض الدرجة .

6- النقل التلقائي .

⁽¹⁾ الفصل الثالث والسبعون - الظهير الشريف المشار إليه سلفاً .

⁽²⁾ NEZARD (II) OP CIT. P 216 .

مشار إليه تفصيلاً لدى د/ علي جمعة مجارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - ريسنته - دكتوراه - كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1986 ف، ص 229 .

7- خفض المرتبة أو الدرجة.

8- الإحالة على المعاش.

9- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش.

10- العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش.

ويضاف إلى هذه الجزاءات جزاء (الإبعاد المؤقت عن العمل)، ويجوز أن يوقع هذا الجزاء بصفة أصلية (Principale) أو تكميلية (Complementary) على ألا يزيد في الحالتين على ستة أشهر ويحرم الموظف الذي يوقع عليه الجزاء من المرتب.

2- صور الجزاءات التأديبية في التشريع الإنجليزي:

أساس السلطة في بريطانيا هو " التاج " وهو يمثل إجمالي السلطات والوحدة القانونية لهذه السلطات.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع الإنجليزي لا يأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فلا يوجد حصر لهما فالسلطة التأديبية تحديد أو تكييف الوقائع أو الأفعال التي تعد جرائم تأديبية (1).

ويمكن تقسيم الجزاءات التأديبية في التشريع الإنجليزي كالآتي :

1- عقوبات معنوية وهي :

أ- الإنذار (warning).

ب- التوبيخ. (Reprimand)

ج- النقل لوظيفة أدنى Trans fer to a less attractive post

د- الوقف عن العمل بأجر suspensiofrom duty withpay.

2- عقوبات مالية وهي :

أ- تأجيل العلاوة السنوية Suspension of annual increment's .

ب- الحرمان من العلاوة. Denial of annual increment's .

ج- الوقف عن العمل بدون أجر . Suspension from duty without pay

(1) DAVIDFOULKES : Administrative LAW 5TH ED . LONDON 1982 P.11.

د- خفض الدرجة. Demotion

هـ- وقف صرف المرتب Stoppage of pay.

و- الفصل Dismissal.

3 - صور الجزاءات التأديبية في التشريع العراقي:

اعتمد المشرع العراقي في تقسيم الجزاءات التأديبية على معيار الجسامه حيث قسم العقوبات إلى قسمين رئيسين هما :

1- العقوبات الانضباطية وتختص بتوقيعها السلطة الرئاسية وتشمل ثلاث عقوبات بسيطة هي :

(الإنذار - قطع الراتب لمدة لا تزيد على عشرة أيام - التوبيخ)

2- الجزاءات التأديبية وتختص بتوقيعها كأصل عام اللجان الانضباطية ومجلس الانضباط العام وتشمل العقوبات التالية :

(انقاص المرتب - تنزيل الدرجة - الفصل - العزل) .

ولقد انتقد بعض الفقه العراقي هذا التقسيم ورأى تقسيم الجزاءات إلى:

أ- جزاءات تحذيرية وتشمل (الإنذار - التنبيه) .

ب- جزاءات تكميلية وتشمل (التوبيخ - التأديب - التكمير - اللوم) (1)

4- صور العقوبات في التشريع الأردني :

نص قانون الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (1) لسنة 1988 ف على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف العام وهي (2):

1- التنبيه.

2- الإنذار.

3- الخصم من الراتب.

4- تأخير الزيادة السنوية .

5- تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً.

6- تنزيل أو خفض الراتب.

(1) لمزيد من التفصيل يراجع د/ عبدالقادر الشبلي - مرجع سبق ذكره، ص 317 .
(2) انظر المواد (133 - 147) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (1) لسنة 1988 ف.

7- تنزيل أو خفض الدرجة.

8- الاستغناء عن الخدمة.

9- العزل من الوظيفة .

وبعد أن حدد المشرع الأردني في قانون الخدمة المدنية الجزاءات التي يجوز توقيعها حصراً أناط الاختصاص لفرض هذه الجزاءات بحسب مستوى الفئة الوظيفية ونوع الجزاء التأديبي ، حيث تفرض الجزاءات التأديبية على الموظفين من (الفئة الثانية أو الثالثة أو الرابعة) بقرار من الرئيس المباشر أو مدير الإدارة أو الأمين العام أو الوزير وذلك حسب نوع الجزاء .
أما الموظفون من (الفئة الأولى) فتفرض عليهم الجزاءات بقرار من أمين عام الوزارة أو الوزير المختص بحسب نوع الجزاء .⁽¹⁾
أخلص مما سبق:

- إن المشرع لم يعرف الجزاء التأديبي وترك ذلك للفقهاء والقضاء.
- إن مصطلح الجزاء التأديبي هو الأنسب استعمالاً من مصطلح العقوبة بحكم تمثيه مع النظام التأديبي، إضافة إلى كونه مفهوماً مرادفاً لها درج الفقه والقضاء والمشرع على استخدامه.
- إن أغراض الجزاء التأديبي متعددة لكن أهمها هو الحرص على تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد مع اشمال هذا الجزاء على معنى الإصلاح والردع.
- رغم اختلاف صور الجزاء التأديبي من نظام قانوني إلى آخر واختلافها حتى داخل النظام القانوني الواحد في الدولة من حيث شدتها وخفتها ودرجة الموظف المجازي، إلا أن الجزاء التأديبي يخضع لمبدأ الشرعية وكفاة النتائج المترتبة عليه.

(1) راجع في تفصيل تلك دنوات كنعان - لكتون الإداري - المرجع السابق ذكره ، ص 175 وما بعدها.

الفصل الثاني

الضمانات التأديبية للموظف العام

تمهيد:

قبل أن نلج إلى موضوع الضمانات التأديبية لابد أن نتحدث عن مفهوم هذه الضمانات وأهميتها وذلك على النحو التالي:
أولاً مفهوم الضمانات التأديبية.

إن الضمانات التأديبية المقررة عند مساءلة الموظف العام تأديبياً كثيرة ومتنوعة وهي من الأهمية بمكان، بحيث يتوجب التركيز عليها و إبرازها بشكل واضح وذلك نظراً لما للتأديب من أثر بالغ الخطورة يمس الموظف ويحدد على ضوء ذلك علاقته بالدولة، من حيث استمراريته فهذه الضمانات تهدف إلى تحقيق الطمأنينة التامة للموظف ضد أي تعرض له أو اتهام بلا سند ، كما أن هذا الأمر يكفل للإدارة فاعليتها .

وهو ما دفع الدكتور سليمان الطماوي/ إلى قوله " إن المبادئ التي تحكم تأديب العاملين تتردد بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية هما :

1- الضمانات والرعاية بالنسبة للموظف .

2- فاعلية العمل الإداري بالنسبة للإدارة .

إلا أن الغلبة لمنطق الضمانات واضحة تماماً في مجال الإجراءات. فالجزاء التأديبي كما ذكرنا هو وسيلة الإدارة لضبط العمل الإداري إلا أنه رغم ذلك مقيد بمبدأ المشروعية والذي يقتضي أن يكون هذا الجزاء شرعياً وشخصياً وغير متعدد عن المخالفة الواحدة " (1)

كما رأينا ذلك سلفاً عند حديثنا عن ضوابط شرعية الجزاء التأديبي والمتمثلة في التقيد بالحدود المقررة قانوناً للجزاء التأديبي، فلا يجوز للإدارة أن تتجاوز في تطبيقها للعقوبة مدتها أو مقدارها (فلا يجوز لها مثلاً تجاوز ربع المرتب في الخصم الشهري) . وكذلك تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً حيث تستقر في

(1) د/ سليمان الطماوي - مرجع سبق ذكره ، ص 496 .

المجال التأديبي قاعدة (لا عقوبة إلا بنص) فيطبق هذا النص. وإن كان مما يستوجب التفسير وجب إعمال التفسير الضيق بحيث لا يتم التوسع فيه أو القياس عليه. كما لا يجوز توقيع جزاءات مقنعة على الموظف المخالف متى كان دافع الإدارة وباعثها لا يستهدف تحقيق مصلحة عامة، فلو أصدرت الإدارة قرار نقل مثلا وكان ينطوي هذا الجزاء على جزاء مقنع فإن هذا الجزاء يقع باطلاً. وحيث إن توقيع الجزاء على الموظف له إجراءات و ضمانات تكفل للموظف إيداء دفاعه الذي قد يمكنه من دحض التهم عنه.

ثانياً أهمية الضمانات التأديبية:

تكفل هذه الضمانات للموظف المتهم عدم تعرضه للظلم والجور من قبل السلطات التأديبية، كما توفر هذه الضمانات للموظف الطمأنينة والشعور بالأمن، وهو ما ينعكس إيجاباً على أدائه الوظيفي، كما أن هذه الضمانات تتيح لجهة الإدارة متابعة وملاحقة الموظف المخطئ ومعاقبته وهو ما ينعكس أيضاً على حسن سير المرفق العام بانظام واطراد، ويمكن المرفق من أداء مهامه المناطة به، وعلى ألا يكون هذا الهدف مبرراً للإيقاص من الضمانات التأديبية. وهذه الضمانات قد تكون سابقة على الجزاء التأديبي كالتحقيق والمواجهة وحق الموظف في الإطلاع على ملفه وتحقيق دفاعه، وقد تكون معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي كالحيمة وتسبب القرارات التأديبية.

وهذه الضمانات أيضاً متعددة ومتشعبة، تبدأ من المواجهة والتحقيق والدفاع والرد والتنحي والحيمة، مروراً بتسبب الأحكام، وانتهاءً بالتظلم الإداري والقضائي والرقابة القضائية اللاحقة على مساءلة الموظف العام تأديبياً ذلك في القانون الليبي والمقارن. إلا أن هذه الضمانات لن تكون لها تلك الفعلية المنشودة والمؤثرة إلا إذا كان لدينا وعي وظيفي مرتبط بهذه الضمانات أي كانت مراحلها وهذا ما سنتناوله بالتفصيل على النحو الآتي:

المبحث الأول

الضمانات التأديبية السابقة

على تطبيق الجزاء التأديبي في القانون الليبي

ذكرنا أن السلطات التأديبية تتمتع بسلطات واسعة تخولها توقيع الجزاء الذي يمتد أثره إلى حرمان الموظف من مزايا وظيفية عديدة وهامة، لذلك كان من الضروري وجود ضمانات في مواجهة تلك السلطات الواسعة.

ولقد شهدت التشريعات الليبية في مجال الوظيفة العامة تطورات حديثة في مجال توفير أكبر قدر من الضمانات، حيث أدرك المشرع الليبي في تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة أهمية التأديب وأثره الخطير على علاقة الموظف بالدولة الأمر الذي يستوجب وجود ضمانات تنتهي إلى إحاطته بسياج من الضوابط والأسس التي ينبغي مراعاتها والالتزام بها من جهة الإدارة.

فالتأديب في التشريع الليبي كما ذكرنا هدفه "ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد"، باعثة الإصلاح وحماية المصلحة العامة وتحقيق الصالح العام وليس غرضه الانتقام أو القصاص أو التنشفي، وأهم هذه الضمانات في التشريع الليبي وأشهرها التحقيق التأديبي ومشمولاته، والذي سنتحدث عنه تفصيلاً من خلال هذا المطالب التالية:

المطلب الأول: ضمانة التحقيق التأديبي شكلياته ومشمولاته والإجراءات الإحتياطية المتعلقة به.

المطلب الثاني: الضمانات الجوهرية المتعلقة بالتحقيق والسابقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الثالث: التصرف في التحقيق التأديبي.

المطلب الأول

ضمانة التحقيق التأديبي

شكلياته ومشمولاته والإجراءات الاحتياطية المتصلة به

تمهيد:

تتعدد الاصطلاحات حول مفهوم التحقيق حيث استخدم الفقه المقارن عدة مصطلحات ومفاهيم، فأحياناً يستخدم مصطلح التحقيق وأحياناً أخرى التحقيق الإداري وهذه التسميات قد تطلق على تحقيق يجرى في مخالفة تأديبية أو تطلق على تحقيق يجرى بشأن استقالة موظف أو طلب إعادة مثلاً، كما تطلق أيضاً على التحقيق الذي يأمر به القاضي الإداري في منازعة إدارية أمام القضاء الإداري كالتحقيق في توقيع القرار أو التحقيق من صحة لفظ أو تعبير في القانون أو بشأن تأكيد واقعة أو نفيها. إلا أن مصطلح التحقيق التأديبي أدق في الدلالة وأوضح في التعبير وهو ما يحقق استقلال مصطلحات النظام التأديبي. وهذا رأي وجيه أحق بالتأييد⁽¹⁾.

كما أن لهذا التحقيق شكليات ومشمولات يحتوي عليها حتى يحقق هدفه كأداة قانونية للوصول إلى الحقيقة وكشف العلاقة بين الموظف المتهم والتهمة المنسوبة إليه وهذا ما سنتناوله خلال الآتي:

الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي

التحقيق: هو وسيلة لاستبيان الحقيقة وانجلائها، وحتى تسطع شمس الحقيقة لأبد من مجموعة من الإجراءات الفاعلة التي تقشع عنها الغيوم .
فالتحقيق الإداري: هو الذي يحدد مدى نسبة التهم إلى المحال للتحقيق، أو نفيها عنه من خلال التقيد بمجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقر عليها القضاء.

(1) انظر في تمصيل ذلك د/ أحمد كمال الدين موسى. نظرية الاثبات في لقانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1976م، ص 314 وما بعدها، وكذلك لواء محمد ماجد ياقوت المرجع السابق ذكره، ص 104 وما بعدها.

والتحقيق: كإجراء سابق على توقيع الجزاء لابد أن يكون محاطاً بهذه الضمانات وتكمن أهميته في أن الجزاءات التأديبية التي توقع بدون تحقيق تعد "باطلة" مع ضرورة تأسيس إجراءات التحقيق على دلائل كافية ومن خلال أجهزة رسمية متخصصة فإجراء التحقيق يعد من مقتضيات حق الدفاع، حيث يمكن المتهم من دفع التهم بعد مواجهته وإعلانه بها، كما يتيح له فرصة مناقشة شهود الإثبات وكذلك سماع من يريد من شهود النفي.⁽¹⁾

فالتحقيق على هذا الأساس يعد من الإجراءات الجوهرية الفقهية لكل محاكمة تأديبية، وكل إخلال بأحد مقوماته يترتب عليه عدم مشروعية القرار التأديبي.⁽²⁾ لقد أكد المشرع الليبي في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976 ف على أهمية وجود التحقيق التأديبي، حيث نص في المادة (79) من قانون الخدمة المدنية بأنه (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه)، وهذا نص مزيد في تشريعات الوظيفة اللاحقة جاء تنوياً لجهود المدافعين عن الضمانات، حيث لم تتضمن التشريعات الليبية السابقة هذا النص وبهذا الوضوح، وإن كانت لم تغفل النص على التحقيق مع الموظف أمام مجالس التأديب كما رأينا

إجراءات التحقيق والجهة المختصة به:

تبدأ إجراءات المساءلة التأديبية بالتحقيق مع الموظف المخالف بغرض جلاء الحقيقة، والتصرف مع هذا الموظف المتهم إما بحفظ الأوراق أو الاستمرار في القضية وإجراء التحقيق في التشريع الليبي مناط بالسال رئيس الإداري المختص وهو:

- الأمين (الوزير) . سابقاً

- الأمين المساعد (وكيل الوزارة) . سابقاً

- الكاتب العام .

- رئيس المصلحة - الهيئة - المؤسسة.

(1) المحكمة الإدارية العليا بمصر طعن 404 لسنة 23 ق جلسة 1979/12/1 ف مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (1963 - 1980 ف) الجزء الثاني صفحة 1680 .

(2) د. محمد عبدالله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سبق ذكره، ج/2 ص/89 .

- أو أمين اللجنة الإدارية أو المفوض العام أو العميد بحسب مسميات الجهات والوحدات الإدارية التي يديرونها، ولأي من هؤلاء التفويض في اختصاصه لمن هم أدنى منه درجة وظيفية، وذلك حسب الأحوال وما تقتضيه المصلحة العامة.

الفرع الثاني: شكليات التحقيق:

ونعنى بها الإجراءات الشكلية التي يمر بها التحقيق مع الموظف المخالف وتتمثل في:

1- تدوين إجراءات التحقيق.

حيث تشترط أنظمة التحقيق أن يكون التحقيق في المخالفات التأديبية كتابة ولكن يجوز التحقيق شفاهة في:

- المخالفات اليسيرة التي تستوجب عقوبات خفيفة.

- حالة التلبس بالمخالفة سواء في مشاهدة الرئيس الإداري لوقوع المخالفة أو كون المخالفة ثابتة من خلال الأوراق والمستندات. ويجب على الرئيس الإداري أن يثبت التحقيق (الشفوي) في القرار الصادر بتوقيع الجراء.

إن تدوين التحقيق في المخالفات التأديبية يعد من مقتضيات الرقابة القضائية على أعمال السلطات التأديبية، لأن الثبوت 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.⁽¹⁾

وبالتالي نرى ضرورة أن يكون التحقيق مثبتاً في محضر متسلسل موضح فيه: الاسم الثلاثي للموظف المخالف أو الشاهد وكذلك (سنه - ووظيفته - 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 وإن يقوم كذلك المحقق بالتوقيع على مختلف صفحات محضر التحقيق).

⁽¹⁾ د/ سليمان الطماوي. قضاء التأديب مرجع سبق ذكره، ص 211.

مع ضرورة الحرص التام على عدم شطب أو تعديل أو إلغاء أي بيان، وإن كان لابد من التصحيح فيجب أن توضع أمام الجملة عبارة (صحح) مع توقيع المحقق.

2- استجواب الموظف المنسوب إليه ارتكاب المخالفة.

يعنى الاستجواب في المجال التأديبي مناقشة الموظف المحال إلى التحقيق عما هو منسوب إليه من خطأ تأديبي، ويعنى به إعلام الموظف المحال 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)

ورغم أن قانون الخدمة المدنية الحالي لم ينص صراحة على الاستجواب كإجراء من إجراءات التحقيق ولا كيفية إجراؤه. إلا أنه يمكن لجهة التحقيق كأصل عام أن تتبع أية طريقة قانونية في الاستجواب تحقق الهدف من التحقيق، يمكن أن يتم الاستجواب بطريقة الحوار مثلاً، أو بطريقة الأسئلة المباشرة التي تطرحها جهة التحقيق ويجب عليها الموظف.

* شروط الاستجواب وضوابطه :

يشترط في الاستجواب جملة من الشروط والضوابط وهي:

- أن تتم مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه بشكل دقيق وبدون لبس أو غموض أو وصف عام.
- على المحقق أن يثبت المعلومات ويحددها بشكل تفصيلي.
- في حالة نفي الموظف لما هو منسوب إليه فيجب على المحقق مواجهته بأدلة الإثبات وكذلك التحقق من دفاعه وأدلته وشهود نفيه.
- يجب عدم تعرض الموظف المستجوب لأي إكراه أو ضغط.
- كما يجب أيضاً عدم تدخل جهة التحقيق بأي صورة في إجابات الموظف المحال إلى التحقيق. (*)

(1) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - المرجع السابق ، ص 79 .

* تجدر الإشارة هنا إلى التفرقة بين (سؤال المتهم - سماع أقواله - استجوابه)

1 - سؤال المتهم : هو مجرد توجيه الاتهام بشأن المخالفة وسماع أقواله بدون مناقشة فيها ولا مواجهة بالأدلة وهو إجراء وجوبي .
2 - سماع أقواله : هو إجراء وجوبي أيضاً ويعني توجيه التهمة إليه وإثبات أقواله بشأنها دون مناقشة فيها أو مواجهة بالأدلة القائمة .
3 - استجوابه : ويعني سؤال المتهم وتوجيه التهمة إليه ومواجهته بالأدلة ومناقشته فيها حتى يقر بها أو ينفيها . ورغم أن القانون لم ينص عليه صراحة إلا أن عبارة (تحقيق دفاعه) في المادة (80) تعقد أنها تجعله أمراً لازماً لإرتباطه بحق كفلته جميع الدساتير . .

الفرع الثالث : الإجراءات الاحتياطية المتصلة بالتحقيق التأديبي (الوقف الاحتياطي)

أولاً: الوقف الاحتياطي في القانون الحالي للخدمة المدنية:

1. ماهية الوقف الإحتياطي وغايته:

أ- ماهيته:

يُعد الوقف الإحتياطي إجراءً احتياطياً مؤقتاً تلجأ إليه جهة الإدارة، بقصد

أبعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو

جنائية، فيمتنع عليه ممارسة أعمال وظيفته مدة الوقف⁽¹⁾.

وقد نصت المادة (81) من قانون الخدمة المدنية الحالي على:

1- للجهة المختصة بإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أن توقف الموظف عن

عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ولا يجوز أن تزيد مدة

الوقف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب.

2- وإذا صدر قرار الإيقاف من غير الوزير (الأمين) فيجب إخطاره به خلال

ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وللوزير (الأمين) أن يعدله أو يلغيه.

3- ولا يجوز صرف المرتب كله أو بعضه إلا بقرار من مجلس التأديب.

أما القضاء الإداري المقارن فقد عرفه بأنه:

(إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطاً مؤقتاً عن الموظف، فلا يتولى خلاله سلطة ولا

يباشر لوظيفة عملاً⁽²⁾).

فالوقف الاحتياطي: هو غل يد الموظف عن مباشرة أعمال وظيفته متى اقتضت

مصلحة التحقيق ذلك، فهو إبعاد صوتاً للوظيفة وصيانة لها من العبث، فهو ليس

بعقوبة ولكنه إجراء تحفظي وقائي يجوز اتخاذه متى قامت مبرراته ودواعيه.

(1) د. عبدالفتاح عبدالوهر للمرجع السابق، ص 143

(2) المحكمة الإدارية العليا بمصر طعن رقم (151/12ق) جلسة 1968/2/17 مجموعة المبادئ، السنة السابعة، ص/

ب- غايته:

يهدف الوقف الاحتياطي إلى تحاشي الإدارة للنتائج السلبية التي يمكن أن يسببها لها وجود الموظف موضوع المساءلة في مرافقها، كما يهدف إلى تسهيل القيام بهذه المساءلة بعيداً عن مؤثراته (1).

فهو يتم من أجل مصلحة المرفق العام من ناحية ، ومن ناحية أخرى لتسهيل الإجراءات التأديبية التي يتم اتخاذها ضد الموظف المذنب .

2. سبب الوقف الاحتياطي وطبيعته وخصائصه:

أ . سببه:

للووقف الاحتياطي علته أو سبب أساسي وهو: مصلحة التحقيق، فمتى اقتضت مصلحة التحقيق وقف الموظف جاز لها ذلك، كما يمكن أن تكون المصلحة العامة سبباً لذلك متى تزعزعت ثقة الإدارة في الموظف كما رأينا ذلك سلفاً.

ب- طبيعته:

يعد قرار وقف الموظف عن العمل احتياطياً (قرار إداري نهائي) صادراً من سلطة تأديبية بحكم كونه يحدث أثراً قانونياً في مركز الموظف .

ج- خصائصه:

يتميز الوقف الاحتياطي بعدة خصائص وهي :

1- أن الوقف الاحتياطي إجراء تحفظي وقتي يستمر ريثما يُبَيَّن في أمر الموظف الموقوف، سواء من الناحية التأديبية أو الجنائية، فهو إسقاط لولاية الوظيفة بصفة مؤقتة .

(1) د / عبدالفتاح عبدالبر ، المرجع السابق ص 146 .

2- إن الوقف الاحتياطي لا يُعد عقوبة تأديبية، حيث من الثابت فقها وقضاءً أن الوقف الاحتياطي لا يُعد جزاءً تأديبياً، بل مجرد إجراء إداري تملّيه ظروف التحقيق.

فالقول بأنه جزاء تأديبي لا يستقيم، للآتي:

أ- إنه يتعارض مع قاعدة عدم جواز تعدد الجزاء عن فعل واحد، والتي بمقتضاها لا يجوز معاقبة الموظف عن الفعل الواحد مرتين بعقوبتين تأديبيتين .

ب- إن الوقف الاحتياطي تتمتع فيه السلطة المختصة بسلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى ملاءمة الوقف لظروف التحقيق، وذلك بشرط ألا تسيء هذه السلطة استعمال سلطتها، وأن يتم ذلك ضمن الحدود التي وضعها المشرع.

وفي حكم حديث لها قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ / 10، 12. 1996ف بأن للسلطة المختصة وقف العامل احتياطياً عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق الذي يجري معه ذلك. والحكمة هنا ترجع إلي إن يكون العامل المحال للتحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنه التأثير علي سير التحقيق عن طريق إرهاب العاملين الآخرين الذين قد يستشهد بهم، أو يحقق معهم، أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات، أو توجيه التحقيق وجهة مظلمة وما إلي ذلك من الأسباب التي تستلزم اتخاذ إجراء الوقف الاحتياطي، ومما لا شك فيه أن هذه السلطة لا تعمل إلا في نطاق التأديب بأن ينسب للعامل مخالفة تأديبية تستوجب العقاب، وتري الإدارة بسلطتها التقديرية أن بقاء العامل في عمله مع قيام الاتهام ضده مما لا يستقيم معه صالح العمل، فنقصيه عن عمله سواء لتيسير إجراءات التحقيق أو حفاظاً على سمعة الوظيفة" (1).

(1) لنظر حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر رقم (4334/1/1) جلسة 10/12/1996ف الموسوعة الإدارية الحديثة ج 42/ ص 921/

ولكن ما المقصود بعبارة مصلحة التحقيق الواردة في الفقرة (1) من المادة (81) من قانون الخدمة المدنية؟

لقد أثارَت هذه العبارة بعض الجدل الفقهي في الفقه المقارن وخاصة (المصري) من حيث تفسيرها، وقد انقسم في هذا الشأن إلى اتجاهين:
الاتجاه الأول:

حيث ذهب أنصار هذا الرأي إلى إن هذه العبارة يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً أي أن يكون هناك تحقيق قائم بالفعل، بمعنى أن الوقف الاحتياطي شرع لتسيير مهمة التأديب وحسب، وبالتالي يجب أن تستمد الإدارة سبب القرار الإداري الصادر بالوقف من مقتضيات التأديب بأوضاعه المختلفة، كما ينتقد أنصار هذا الاتجاه اتخاذ المصلحة العامة مبرراً للوقف بحكم أن فكرة المصلحة العامة (غير محددة وغير واضحة تماماً) (1)

الاتجاه الثاني:

يعتمد أصحابه فكرة (المصلحة العامة) بحجة أن ذلك يتفق مع روح النص وإن كان لا يتفق مع لفظه .

وبالتالي فالإيقاف قد يقتضيه الصالح العام وإن لم تقتضه مصلحة التحقيق فالإجازة لمصلحة التحقيق تقتضي من باب أولى الإجازة لمقتضيات الصالح العام. (2)

الرأي الراجح:

نرجح الرأي الأول الذي يعتمد التفسير الضيق لعبارة (المصلحة العامة) فهي من وجهة نظرنا لا تحتمل التفسير الموسع، وإن إرادة المشرع هنا صريحة وواضحة ولو أراد (المصلحة العامة) لنص عليها كما هو موجود في بعض التشريعات

(1) د/سليمان طنبوحي قضاء فتاوى . المرجع السابق . ص 372 .
(2) د/ عبدالفتاح حسن . فتاوى في الوثيقة العامة . المرجع السابق . ص 158 .

الأخرى، (كقانون جهاز الرقابة الشعبية - وقانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية) وتعديلاتهما والتي سبقت الإشارة إليهما تفصيلاً. (1)

ثانياً: الموقف عن العمل في قانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية

أ- شروط الوقف عن العمل في قانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية:
حدد القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية الحالات التي يجوز فيها للجنة الشعبية الأعلى أثناء ممارستها لصلاحيه الإشراف والمتابعة و الضبط الإداري، وقف اللجنة الشعبية الأدنى و الجهات التابعة لها في المادة (46) وفقاً للشروط و الضوابط التالية:

- 1- إن اللجنة الشعبية الأعلى في السلم الإداري هي التي تملك الوقف.
- 2- أن يكون الوقف أثناء ممارسة اللجنة الشعبية الأعلى لصلاحيات الإشراف والمتابعة والضبط الإداري.
- 3- إن هذه الصلاحيات تمارسها اللجنة الشعبية الأعلى على اللجنة الشعبية الأدنى وأيضاً الجهات التابعة لهذه الجهة.
- 4- أن يثبت للجنة الشعبية الأعلى أن اللجنة الشعبية الأدنى لم تقم بواجباتها على الوجه المطلوب، أو خالفت القوانين واللوائح أو حادت عن المصلحة العامة.
- 5- إذا قامت اللجنة الشعبية الأعلى بإيقاف اللجنة الشعبية الأدنى، فيجب عليها أن تكلف من يقوم بتسيير أعمال اللجنة الشعبية الموقوفة بصفة مؤقتة حرصاً على أداء العمل وتلبية مقتضيات المصلحة العامة، وبما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

(1) تجدر الإشارة إلى أن المادة (32) من قانون الرقابة الشعبية رقم (11) لسنة 1995 ف تنص على أنه (مع عدم الإخلال بأحكام المادة الحادية والعشرون من هذا القانون يجوز تقسم الرقابة الإدارية طلب وقف أي موظف عن أعمال وظيفته إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لإتخاذ هذا الإجراء ولأسباب جنية تتعلق بمنتهيات المصلحة العامة ويصدر قرار الإيقاف من أمين اللجنة الشعبية للجهات وتطبق بشأن هذا الوقف سائر الأحكام المقررة بالنسبة للوقف لمصلحة التحقيق وهنا فلاحظ التمييز بين مفهوم (المصلحة العامة) ومفهوم (مصلحة التحقيق) وهو مزج لا يؤثر أي ليس بحكم أن عجز المادة قد نص على تطبيق الأحكام المقررة للوقف لمصلحة التحقيق وهذا تغليب للمفهوم الضيق أي أن يكون (لمصلحة التحقيق) وذلك للمبررات التي نكرناها أعلاه إضافة إلى المادة (42) من ذات القانون قد نصت (يجوز تركل الجهاز بقسم التحقيق بعد موافقة أمين اللجنة الشعبية للجهاز إن يوقف المتهم من العاملين في الجهات الخاضعة للرقابة عن عمله إختياطياً إذا اقتضت " مصلحة التحقيق معه ذلك)

ب- الإذن بالتحقيق وتشكيل لجان في قانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

حددت ذلك المادة (14) من القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية عند نصها على اختصاصات أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية حيث أوردت في الفقرة (6) منها:

* الإذن بالتحقيق أو تشكيل لجان تحقيق مع أي من أمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاق الشعبية أو أي من أمنائها أو أعضائها ، وكذلك مع أمين وأعضاء اللجنة الشعبية للشعبية وإحالة من تجب إحالتهم إلى المحكمة الشعبية المختصة، ولها إيقاف المحال على التحقيق عن العمل وتكليف من يحل محله من المختارين شعبياً وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، وذلك مع عدم الإخلال باختصاصات الجهات القضائية والرقابية ،

- أما قانون المحاكم الشعبية رقم 4 لسنة 1430 ميلادية (2000ف)⁽¹⁾

فإنه برغم نصه في المادة السابقة على عدم جواز الإحالة إلى المحاكم الشعبية إلا بعد تشكيل لجنة تقصي حقائق من المختص بالإحالة. إلا أنه أهدر بعض الضمانات الأساسية وهي:

أ- لم يشترط في عضوية المحكمة الشعبية التخصص وعلى هذا الأساس فإن هذه المحاكم تشكل من عناصر غير قانونية وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون المشار إليه.

ب- نص القانون في المادة التاسعة منه (على أن الأحكام التي تصدرها المحكمة الشعبية نهائية وغير قابلة للطعن) وكما هو معلوم فالنظم والطعن القضائي مسن الضمانات الأساسية التي كفلتها الدساتير وحرصت عليها التشريعات.

ج- عدم جواز التحقيق مع المختارين شعبياً إلا بأذن:

نصت المادة (51) من القانون 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية المشار إليه، على أنه (لا يجوز التحقيق مع المختارين من مؤتمر

(1) لقانون رقم 4 لسنة 1430 ميلادية بشأن المحاكم الشعبية - الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 38 الموافق 1430/7/1 م

الشعب العام في المخالفات المتعلقة بواجباتهم الوظيفية إلا بإذن من أمانة مؤتمر الشعب العام، ويسرى هذا الحكم عليهم حتى بعد قبولهم استقالاتهم أو إعفائهم مسن مهامهم المختارين لها).

كما لا يجوز التحقيق من قبل الأجهزة الشعبية والرقابية مع أمناء المؤتمرات الشعبية الأساسية، أو أمناء المؤتمرات الشعبية للشعبيات أو أمناء اللجان الشعبية للشعبيات إلا بإذن من أمانة مؤتمر الشعب العام).

ونعتقد أن هذه الحصانة شبه المطلقة أمر مبالغ فيه. فأي مخالفة تمثل خروجاً عن الواجبات الوظيفية يتوجب حالاً على الأجهزة الرقابية والقضائية مباشرة التحقيق لا أن ينتظر إذن من جهة أخرى لتمارس مهامها، فالإذن قد يأتي متأخراً وقد لا يأتي فتضيع الكثير من الأدلة ومعالم المخالفة.

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الصادرة عن اللجان الشعبية النوعية هي قرارات ذات طبيعة إدارية تنفيذية⁽¹⁾.

فالتحقق يعد معيباً وغير كاف لثبوت المخالفة التأديبية إذا افتقد إلى تحديد الاتهام الموجه للموظف تحديداً دقيقاً⁽²⁾.

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري (27/18) ق، جلسة 1. 1. 1984 ف، السنة 21، عدد 2، ص 28.
⁽²⁾ حكم المحكمة التأديبية العليا بالإسكندرية بمجلس دولة مصري، منشور بشبكة المعلومات الدولية "الإنترنت" - الأوكتو - 18. 12. 2004 ف

المطلب الثاني

الضمانات الجوهرية المتصلة بالتحقيق والسابقة على توقيع الجزاء التأديبي

إن التحقيق التأديبي كما ذكرنا هو إجراء هدفه الوصول إلى الحقيقة لذلك فإن أي اتهام يوجه إلى الموظف لابد أن يبنى على الجزم واليقين لا على الشك والتخمين ونظراً لأهمية التحقيق في توقيع السلطة التأديبية للجزاء المناسب على الموظف المخالف إحاطة المشرع بجملة من الضمانات المتصلة به والتي تسبق توقيع الجزاء والتي سنتحدث عنها فيما يلي:

الفرع الأول: كفالة حق الدفاع للموظف المخالف:

ذكرنا أن المادة (80) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976م قد نصت على أنه " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.. "

وهذا يعني أن للموظف حق الحضور بنفسه وإطلاعه على الأوراق وعلمه بكافة الظروف التي تحيط بالتهمة المنسوبة إليه حتى يتمكن من الرد، كما أن له حق الإطلاع على التحقيقات التي أجريت وكافة الأوراق والمستندات، وله كذلك مناقشة الشهود وتعيين محام أو ممثل له، وله أيضاً طلب ضم تقارير كفاعته السنوية أو قرارات ترقياته وأية وثائق أخرى يراها ضرورية.

وقد استقر القضاء الإداري الليبي وتواترت أحكامه على ضرورة توفير الدفاع وكفالة اطمئنان الموظف، وفي هذا تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها:

" إن للتحقيق والتأديب الإداري أصولاً وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الأمان والاطمئنان للموظف موضوع المساءلة الإدارية، فلا يجوز مساءلته إلا بعد التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضمائنه، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى

الإستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع، وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة للنص عليه، ومع ذلك فقد نصت عليه معظم الدساتير ومن بينها الإعلان الدستوري الصادر في/ 11 ديسمبر 1969 المادة (31) منه " (1)

مقتضيات حق الدفاع في مجال التأديب الوظيفي:

لحق الدفاع كضمانة من الضمانات الوظيفية في مجال التأديب الوظيفي عدة مقتضيات يجب مراعاتها وهي:

- وجوب إحاطة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه على وجه يكون معه عالماً بالأدلة التي تثبت وقوع المخالفة ونسبتها إليه.

- السماح للموظف المتهم أو من يوكله بالإطلاع على أوراق التحقيق وكذلك السماح له باستنساخ صور من أوراق التحقيق.

- وجوب إجراء التحقيق بحضور الموظف المتهم، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته.

- السماح للموظف المتهم بتوكيل محام وذلك لتمثله في الدعوى والدفاع عنه أمام مجلس التأديب.

- وجوب إبلاغ الموظف المدان بالجزاء التأديبي الصادر ضده، بحيث تقوم سلطة التأديب بتلاوة القرار النهائي الصادر عنها بصورة وجاهية للموظف أو بأية وسيلة أخرى متاحة إذا كان الحكم غيابياً.

- الاحتفاظ في ملف الموظف بنسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات الصادرة ضده، وبالتالي للموظف المتهم توكيل من يتولى الدفاع عنه من المحامين أو حتى من زملائه⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة العليا - طعن إدي . رقم 7 لسنة 19 ق جلسة 10 يناير 1974 ف مجلة المحكمة العليا العدد 3 لسنة 10 - لربول 1974 ف وكذلك حكم محكمة إستئناف بنغازي - الطمنين (263 - 264) لسنة 17 ق جلسة 1990/4/3 ف (حكم غير منشور) .

(2) أنظر نص المادة (32) من القانون رقم (2) لسنة 1993 ف بشأن محوري العقود والتي تقضي بأنه (لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره جميع أعضائه وتكون جلساته سرية ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء بعد سماع دفاع محضر العقود لو من يوكله للدفاع عنه من زملائه لو من المحامين)، منشور بمجلة دراسات قانونية التي تصدرها كلية القانون جامعة قارونس - المجلد 13 - السنة 14 (1994 ف) ، ص 371.

الفرع الثاني: التفتيش وضماناته.

يعد التفتيش من إجراءات التحقيق الضرورية، ونظراً لأهميته أحيط بجملة من الضمانات تكفل حق استخدامه في الغرض الذي تقرر لأجله دون تعسف، وحيث إن التفتيش هو أحد الإجراءات القانونية للتحقيق وبالتالي فإن مجاله قد يكون:

(الشخص نفسه - مكان عمله - منزله) وغير ذلك مما يستعمله العاملون الذين يجرى التحقيق معهم، ويهدف إلى ضبط المخالفة موضوع التحقيق وكل ما يفيد في كشف التحقيق من أجل إثبات ارتكاب المخالفة ونسبتها للمتهم.

وبالتالي لا يجوز اللجوء إلى التفتيش إلا في حالات الضرورة التي تقتضيها مصلحة التحقيق دون تعسف أو إساءة لاستعماله، وبالتالي يشترط لإجراء التفتيش في التشريع الليبي ما يلي:

أ- أن يقوم بإجراءات التفتيش أحد أعضاء جهاز الرقابة الشعبية (الإدارية) أو (المالية) بحسب الأحوال.

ب- أن يصدر الإذن بالتفتيش كتابة من (أمين اللجنة الشعبية للجهاز) بالشعبية أو أمين اللجنة الشعبية العامة للجهاز بحسب الأحوال التي حددها قانون الرقابة الشعبية رقم (11) لسنة 1995 ف وتعدلاته.

ج- أن تكون هناك مبررات قوية تدعو إليه بحسب ما تراه الجهة الإدارية.

د- أن يكون التفتيش حالة قيام التحقيق مع الموظف المتهم.

* الأثر المترتب على مخالفة قواعد التفتيش:

رتب المشرع البطلان إذا تخلفت إحدى القواعد السابقة مما يترتب عليه بطلان الحكم وما بني عليه من إجراءات.

المطلب الثالث

التصرف في التحقيق التأديبي

ذكرنا أن التحقيق هو: وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال للتحقيق أو نفيه عنه من خلال إجراءات و ضمانات حددها القانون واستقر عليها القضاء. ونظراً لأهمية التحقيق في التأديب فقد حدد المشرع جهات مختصة تتولى التصرف فيه وفق صلاحيات محددة تمارس وفق النظام القانوني للدولة. والجهات المختصة بالتصرف في التحقيق التأديبي في القانون الليبي هي:

أولاً: تصرف الجهة الإدارية:

تقوم الجهة الإدارية بالتصرف في التحقيق، إما بحفظه (عند براءة الموظف المتهم)، أو حفظه مؤقتاً (كعدم كفاية الأدلة - أو معرفة الفاعل...)، أو حفظه قطعياً (كعدم المخالفة أو عدم صحة ما نسب للموظف - لانقضاء الدعوى التأديبية - لامتناع المسؤولية).

وفي حالة أن كشف التحقيق عن وقوع جريمة تأديبية ونسبها لفاعلها، فإن جهة الإدارة توقع الجزاء المناسبة على الموظف المخالف، أما إذا كانت هذه المخالفة تستحق عقوبة أشد مما يدخل في اختصاص هذه الجهة، قامت بإحالتها إلى مجلس التأديب المختص.

ثانياً : تصرف جهاز الرقابة الشعبية:

إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق، يحيل أمين اللجنة الشعبية للجهاز الأوراق إلى قسم التحقيق بالجهاز، أو إلى النيابة العامة بحسب الأحوال، ويعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه على وكيل الجهاز بقسم التحقيق، أو من يفوضه أمين اللجنة الشعبية للجهاز مشفوعة بمذكرة تتضمن بيان ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها.

أما إذا رأي أمين اللجنة الشعبية للجهاز حفظ التحقيق، أو أن المخالفة لا يستوجب جزاء أشد من الجزاءات التي يجوز للجية التي يتبعها الموظف توقيعها، أحال

الأوراق إليها لتصدر قرارها وفقاً لما رآه، وعليها إخطار الجهاز بقرارها خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدوره.

أما إذا رأى أمين اللجنة الشعبية للجهاز أن المخالفة تستوجب جزاءً يجاوز الجزاءات التي يجوز للجهة التي يتبعها الموظف توقيعها، أحال الأوراق إلى مجلس التأديب المختص مع إخطار الموظف والجهة التي يتبعها بذلك.

حالة ما إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية :

نصت المادة (45) من القانون رقم (30) لسنة 1369 أو.ر. 2001 ف بشأن

تعديل بعض أحكام القانون رقم (11) لسنة 1425 1996 ف بشأن إعادة تنظيم

الرقابة الشعبية على أنه⁽¹⁾:

1- إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية، يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية.

2- إذا رأي وكيل الجهاز لقسم التحقيق أن الأدلة كافية في مواجهة المتهم، أمر بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام بحسب الأحوال مع تكييف الواقعة وإعطائها الوصف القانوني، وعلى عضو التحقيق مباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة وغرفة الاتهام، وله في ذلك الصلاحيات المقررة لعضو النيابة العامة بما في ذلك الطعن في الأوامر والأحكام الصادرة بشأنها.

أما إذا رأي وكيل الجهاز لقسم التحقيق الأوجه لإقامة الدعوى الجنائية

أصدر أمراً بذلك مع الإفراج عن المتهم، ما لم يكن محبوساً بسبب آخر .

ولأمين اللجنة الشعبية للجهاز أن يلغي الأمر الصادر بالأوجه لإقامة

الدعوى الجنائية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره في الأحوال المنصوص

عليها في قانون الإجراءات الجنائية .

(1) منشور في مدونة التشريعات للبيبة العدد 2 لسنة الثانية بتاريخ 25 /2/ 2002 ف.

ويختص أمين اللجنة الشعبية للجهاز أو من يفوضه بالطعن في الأحكام الصادرة في مواد الجنايات وله في ذلك جميع الصلاحيات المقررة للنائب العام ورؤساء النيابة العامة في قانون الإجراءات الجنائية.

وبموجب هذا القانون تم فصل الرقابة الإدارية عن المالية على النحو الآتي :

1- إنشاء هذا القانون جهازاً تحت مسمى "جهاز الرقابة المالية الفنية .حيث أوكلت له مباشرة الاختصاصات المسندة بمقتضى التشريعات الرقابية السابقة، بحيث يختص هذا الجهاز بالتحقيق في المخالفات المالية وفقاً للاختصاصات والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الفصل الرابع من القانون رقم 11 لسنة 1996، 1425 وتعديلاته.

2- يمارس جهاز الرقابة المالية الفنية الاختصاصات والصلاحيات المنصوص عليها بالفصلين الأول والثاني من الباب الثاني، وكذلك المواد (5) مكرر و(15) مكررو (71،78) من القانون رقم 1 لسنة 1996 ف وتعديلاته، كما تسري على الجهاز أحكام المادتين (77) مكررو المادة (80) من ذات القانون .

3- يتولى جهاز التفتيش والرقابة الشعبية ممارسة الرقابة الإدارية والتحقيق المنصوص عليها في القانون رقم 11 لسنة 1996 ف وتعديلاته .

4- أسند المشرع للجهاز الاختصاصات والصلاحيات المسندة إلي لجان التطهير بموجب أحكام القانون رقم 10 لسنة 1993، 1423 ف، وألغى صراحة حكم المادة (7) من هذا القانون .

ونلاحظ بجلاء توسع المشرع الليبي في منح أوسع الصلاحيات لهذا الجهاز بحيث شملت كافة الجهات التي تمول من الميزانية العامة للدولة أو التي تكون مملوكة لها كلياً أو جزئياً، وبالتالي يبسط رقابته على أغلب الجهات في الدولة وفقاً لحكم المادة (5) من القانون المشار إليه.

ثالثاً: إجراءات التحقيق والإحالة:

ظلت إجراءات التحقيق والإحالة كما هي في التشريعات السابقة ولم يطرأ عليها تغيير يذكر، ويمكن التعرض لها على النحو التالي:

أ- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية

وتعد الإحالة تصرفاً قانونياً يشمل على مقومات القرار الإداري وهو بذلك يحدث أثراً في المركز القانوني للموظف المحال.

ولكن هذا القرار لا تختص دوائر القضاء الإداري بقبول الطعن فيه بحكم عدم النص عليه في المادة (2) من القانون رقم (88) لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري، ولكن يجوز سحبه إذا لم يدخل بعد في حوزة سلطة التأديب (1).

ويصدر القرار بالإحالة بالنسبة للموظفين الخاضعين القانون الخدمة المدنية من (الأمين) المختص أو رئيس المصلحة.

مشماتل قرار الإحالة :

يجب أن يتضمن قرار الإحالة بيان بالمخالفات المنسوبة للموظف، و أن يبلغ هذا الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته بخطاب يسلم إليه شخصياً أو يرسل بالبريد المسجل قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل ، ولا يحول عدم حضور الموظف دون محاكمته .

الآثار المترتبة على قرار الإحالة:

1- عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة

ويعد هذا إجراءً وقتياً احتياطياً تلجأ إليه الإدارة بحكم ما أثير حول هذا الموظف من شكوك تؤثر في سمعته، وحرمان الموظف من الترقية ليس دائماً، حيث تُحجز

(1) لظر في: الامتلا / حسين حمودة ، مرجع سبق ذكره، ص 326

له درجة الوظيفة التي يستحقها حتى تنقضي سنة من تاريخ الإحالة أو إلي أن يبت في الدعوى، أيهما أسبق .

2- عدم جواز قبول الاستقالة :

أورد المشرع في المادة (108) من قانون الخدمة المدنية نصاً يقضي بأنه:
" إذا أُحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية عن وقائع تتعلق بالخدمة، أو كان محالاً إليها فلا تقبل الاستقالة الأبعد الحكم في الدعوى التأديبية بغير عقوبة العزل، وفي الدعوى الجنائية بعقوبة لا يترتب عليها انتهاء الخدمة .

ب- الإحالة إلى السلطة التأديبية المختصة :

قد يرى المحقق أن التهمة المنسوبة للموظف من الجسامة بحيث لا تتعدى العقوبة المرخص للسلطة التأديبية توقيعها ، وقد ترى سلطة التأديب توقيع الجزاء المرخص لها فيه وفقاً للقانون .

كما أن سلطة التأديب قد ترى بأن المخالفة من الجسامة بحيث تتعدى نوعية العقوبة المرخص لها بتوقيعها، وعلى ذلك لها إحالة الأوراق إلى مجلس التأديب المختص .

ج- القرار الصادر بالحفظ:

بعد إجراء التحقيق قد يرى المحقق حفظ الأوراق ضد المتهم، وهذا قد يكون

أ- حفظاً مؤقتاً - (كعدم كفاية الأدلة أو معرفة الفاعل) .

ب- حفظاً قطعياً - (كعدم المخالفة، أو عدم الصحة، أو عدم الأهمية، أو

وفاة المتهم) .

المبحث الثاني

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي في التشريعات المقارنة

تمهيد:

لاشك أن للضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي أهميتها ورغم أن القانون الفرنسي هو الأصل العام للتشريعات المقارنة إلا أننا نلاحظ اختلاف هذه التشريعات فيما يتعلق بالنص على الضمانات التأديبية السابقة وهذا راجع بالطبع إلى اختلاف توجهات كل مجتمع من المجتمعات موضوع الدراسة فبينما نصت بعض التشريعات على هذه الضمانات بصورة صريحة ومباشرة كالقانون الليبي والمصري نجد أن القانون المغربي لم يكن على ذلك الوضوح كما سنرى ذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في القانون المصري

لم تأت الضمانات التأديبية في التشريع المصري دفعة واحدة بل ظهرت خلال مسيرة المشرع المصري الطويلة، ولما كان التأديب يمر بمراحل أساسية مختلفة فإن الأمر يقتضي أن تكون لكل مرحلة ضماناتها المناسبة لها. (1)

فالضمانات التأديبية السابقة على صدور الجزاء التأديبي في القانون المصري هي:

1- المواجهة:

وتعني إحاطة العامل علماً بالتصرفات الأثمة ومختلف الأدلة التي تثبت وقوعها ونسبتها إليه.

أي أن يكون الموظف المتهم محاطاً بكافة ظروف التهمة بما يتيح له تحقيق دفاعه ويفرغ عنها:

(1) د/ سليمان الطماري - "ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق"، الحلقة الدراسية الثالثة للقانون والعلوم السياسية الجزء الثاني ص 564.

أ- الإعلان:

ويعنى إعلان الموظف بالخطأ المتهم بارتكابه، وقد استقرت أحكام القضاء المصري على ضرورة أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضمائنه، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم "170" لسنة 35 قضائية جلسة 24 يونيو 1989 ف: (ومن حيث إن القاعدة العامة هي أن يكون التحقيق كتابة تسمع فيه أقوال المتهم ويحقق دفاعه، فإن مواجهة المتهم وسماع أقواله هما سبيل أساسي لتحقيق دفاعه، وهما ضمان التحقيق السليم الموافق لأحكام القانون والذي يصلح سندا وأساسا لان يقام عليه قرار الجزاء، فإذا ما اغفل التحقيق أحد عناصر هذا الضمان على نحو مخل بحق الدفاع بات التحقيق معيبا ومن ثم لا يصلح سندا لان يقام عليه قرار الجزاء)⁽¹⁾

كما جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر على أن (المحكمة التأديبية مقيّدة بالمخالفات الواردة في تقرير الاتهام، فإذا أضافت المحكمة مخالفات غير واردة في تقرير الاتهام ولم تخطر المتهم بما أجرته من تعديل ولم تمنحه أجلا لتحضير دفاعه في ضوء ذلك، فإن إجراءات المحاكمة عن المخالفات التي لم ترد في قرار الإحالة باطلة. كما أن للمحكمة التأديبية أن تمحص الدعوى بجميع أوصافها، وأن تنزل عليها حكم القانون ولا تتقيد بما تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع، وعليها أن تخطر المتهم بما تجريه من تعديل في هذا الشأن إذا كان من شأنه التأثير على دفاعه)⁽²⁾.

فإذا كان الموظف المتهم قد أعلن بالمحاكمة التأديبية وبتاريخ الجلسة، وكانت السبل ميسره أمامه للحضور بنفسه، أو بوكيل عنه لدفع ما أسند إليه، ومع ذلك لم يسع لمتابعة سير إجراءات هذه الدعوى ولم ينشط لإبداء أوجه دفاعه، فإنه لاضير على المحكمة التأديبية إن هي سارت في نظر الدعوى وفصلت فيها في غيبته ما دامت مهياً لذلك *⁽³⁾.

(1) مجموعة أحكام المحكمة العليا نقابة المحامين الجزء الثاني، ص 1193.
(2) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، نقابة المحامين، الطعن 3531 لسنة 32 قضائية 21/أبريل 1987 ف الجزء الثاني ص 955 من 1167 - 1168.
(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 84 لسنة 20 قضائية جلسة 1975/11/15 ف مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاما (1965 - 1980) في الجزء الرابع ص 28/40.

ب- حق الموظف المتهم أن يتطلع على ملف التحقيق اطلاقاً كاملاً :
ويعنى هذا أن للموظف المتهم أن يطلع على جميع أوراق ومحتويات ملف التحقيق كاملة، وله أن يأخذ صورة منها، وله طلب التقارير السنوية عن كفاءته ولم يتضمن القانون الحالي رقم (47) لسنة 1978 ف أي نص صريح بذلك.
وعلى هذا أستقر الفقه والقضاء المصري على ضرورة اطلاع الموظف المتهم على ملف الدعوى ومحتوياته، وغد أن هذا من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة، ويقصد بها توفير ضمانات تكفل للموظف شعوره بالأمان وتؤدي إلى سلامة التحقيق. (1)

2- ضمانات التحقيق:

يذهب بعض الفقه المصري إلى تقسيم ضمانات التحقيق إلى قسمين:
أ- ضمانات شكلية:

وتتمثل في كتابة التحقيق وتدوينه حيث نصت المادة (79) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 ف، على أنه " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ".
حيث أوجبت هذه المادة على الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية بحسب الأحوال، أن تقوم بكتابة التحقيق، وأن ليس هناك ما يوجب إفراغه في شكل معين، ولا بطلان على إغفال إجرائه في وضع خاص.
وإذا كانت القاعدة العامة تقضى بأن التحقيق كتابة، إلا أن المشرع المصري استثنى عقوبتي (الإنذار - الخصم من الأجرة لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام من شرط الكتابة)، ولكن يجب إثبات مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء. (2)

(1) انظر من الفقه المصري (د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب مرجع سبق ذكره ، ص 565 د/ عبدالفتاح عبدالبر - الضمانات التأديبية مرجع سبق ذكره ص 273 وكذلك بعض أحكام القضاء المصري ومنها : حكم المحكمة الإدارية العليا للطن 15/19 لسنة 5 قضائية جلسة 1961/2/11 ف مجموعة أبو شادي ج 1/ص 252 .
وحكم محكمة القضاء الإداري القضية 176 لسنة 14 قضائية جلسة 1952/3/19 ف مجموعة مطه الدولة لأحكام القضاء الإداري

(2) د/ عبدالفتاح حسن - التأديب مرجع سبق ذكره ، ص 180 .

ب- ضمانات موضوعية:

وتنحصر هذه الضمانات في الآتي:

1- الوقف الاحتياطي للموظف لمصلحة التحقيق

ذكرنا أن الوقف الاحتياطي يقصد به غل يد الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته مؤقتاً، وهو إجراء تقتضيه مصلحة التحقيق إذا بلغت التهم الموجه إليه حداً من الخطورة والجسامة لا يستقيم معه بقاء الموظف في وظيفته.

حيث نصت المادة (83) من القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة (كل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية " رئيس هيئة النيابة " حالياً حسب الأحوال، أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة الإدارية المختصة للمدة التي تحددها، ويتربط على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف..)

السلطة المختصة بإصدار الوقف الاحتياطي:

تتمثل السلطة المختصة بإصدار الوقف الاحتياطي في التشريع المصري في (الوزير المختص - المحافظ المختص - رئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة).

الأثر المترتب على مخالفة القواعد التي تنظم إجراءات التحقيق والوقف الاحتياطي رتب المشرع المصري البطالان على مخالفة هذه القواعد وعلى هذا استقر القضاء المصري في أحكامه المتعاقبة.⁽¹⁾

أما عبارة (مصلحة التحقيق) فقد اختلف الفقه المصري بشأنها من حيث المفهوم الضيق لها أو المفهوم الموسع (المصلحة لعامة)، وهو ما تعرضنا له بشيء من التفصيل في السابق عندما تحدثنا عن الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء في التشريع الليبي.

⁽¹⁾ انظر في هذا مثلا . حكم المحكمة الإدارية العليا . الطعن 727 لسنة 11 قضائية جلسة 13/1/1968 وايضا حكمها في الطعن 1386 لسنة 18 قضائية جلسة 18/4/1976 ف . مجموعة العبادي في خمسة عشر عاماً (65 - 1980) لجزء الأول ص 278 ، 283 .

2- ضمانات التفتيش:

ذكرنا أن التفتيش هو إجراء يهدف إلى ضبط أدلة المخالفة التي يتم التحقيق فيها وكل ما من شأنه كشف الحقيقة من أجل إثبات المخالفة ونسبتها إلى الفاعل. والتفتيش يشمل (شخص المتهم - منزله - مكان عمله) وأي شئ يستعمله الموظف المتهم الذي يتم التحقيق معه).

وقد أحاط المشرع المصري التفتيش نظراً لأهميته بجمله من الضمانات منها:

- 1- أن يتم التفتيش (للأشخاص ومنزلهم) من قبل أعضاء النيابة الإدارية، أي أن يصدر الإنذن بذلك منهم أو ممن يفوضونه وأن يكون الإنذن كتابة. (1)
- 2- أن يكون هنالك تحقيق مفتوح يُجرى مع الموظف المتهم.
- 3- أن تكون هناك مبررات قوية تدعو لإجرائه، وهو أمر متروك لتقدير الجهة المنوط بها إصدار الإنذن إلا أنه يظل خاضعاً لرقابة القضاء.
- 4- أن يحضر المراد تفتيشه أو من ينوب عنه، وإذا تعذر وجب أن يكون التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو جيرانه، وأن يثبت ذلك بالكتابة متضمناً حصول التفتيش ونتيجته وحضور المتهم أو غيابه.

أثر تخلف ضوابط وإجراءات التفتيش:

يترتب على تخلف الضمانات المتمثلة في ضوابط وإجراءات التفتيش الموضوعية والشكلية (البطلان).

ويصبح من حق الموظف صاحب الشأن أن يدفع بالبطلان أمام المحكمة التأديبية المختصة. (2)

3- كفاءة حق الدفاع :

يُعد حق الدفاع ضماناً عاماً للتأديب، حيث تمثل هذه الضمانة قدراً كبيراً من الأهمية في جميع مراحل التحقيق والاثهام و المحاكمة بحكم كونه من المبادئ

(1) يستثنى من الإجراءات الشكلية في كون الإنذن كتابياً من رئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه (حالة التليس بالمخالفة تورضاً صاحب الشأن طوعية بلا ضغط أو إكراه . كما لا يجوز تفتيش الأئني الا بمعرفة أئني.

(2) د/ عبدالفتاح عبدالبر . الضمانات التأديبية . مرجع سبق ذكره . ص 125 - 126 .

السامية التي تركز عليها فكرة العدالة، ونصت عليها الدساتير وهو ما أجمعت عليه كذلك الاتفاقيات الدولية . (1)

وقد نصت المادة (79) من القانون رقم 47 لسنة 1978 ف على أنه " لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.. "

أما صور الإخلال بحق الدفاع فقد حددتها محكمة النقض المصرية في الآتي:

- عدم تمكين المتهم من إبداء أقواله بحرية كاملة.
- إهمال الفصل في طلب صريح من طلبات التحقيق أو الدفوع التي يبديها أو من دفاع صريح خاص بعذر قانوني من الأعذار المبيحة أو المانعة من العقاب. (2)

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر على هذا حيث تقول:

في حكمها في الطعن رقم 706 لسنة 14 قضائية جلسة 1978/2/18 ف (إن التشريعات التي تضم تأديب العاملين المدنيين، وإن كانت تستلزم كأصل عام أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توافرها في التحقيقات عموماً، وأخصياً توفير الضمانات التي تكفل للعامل الإحاطة بالالتزام الموجه إليه وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود وما إلى ذلك من وسائل تحقيق الدفاع إثباتاً أو نفيًا. (3)

أما إذا امتنع المدعى عليه عن تلبية استدعائه للتحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه، وعدم إنكاره لذلك، يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع وأهدر ضمانته الأساسية خولها له القانون. وعلى ذلك تكون الإدارة في حل من توقيع الجزاء عليه مما لديها من أدلة ثبوت ضده.. (4)

(1) أنظر المادة (14) من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في (1966/12/16) ف على ضرورة كفالة حق المتهم في الدفاع عن نفسه.

(2) مشار إليه لدى د/ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة - ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ص/ 2003 ص 205 بدون دار نشر.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا - مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (65 - 1980 ف) الجزء 4 - ص 3972 وما بعدها.

(4) المرجع السابق نفسه ج 4 ص 3984.

وترى المحكمة الإدارية العليا بمصر:

" إن حق الدفاع هو حق مقدس مكفول لكل إنسان، وشرع للموظف في جميع المراحل اللازمة إدارياً وقضائياً ليستقر مركزه القانوني من الناحية التأديبية على أساس من الحق والحقيقة، وفي إطار من سيادة القانون والشرعية. (1)

مقتضيات حق الدفاع:

حتى يستطيع الموظف المتهم ممارسة حق الدفاع لمصلحة لا بد أن يتم إعلانه قانوناً بإحالاته للمحكمة التأديبية وفقاً للآتي:

1- إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه

وذلك حتى يستطيع الموظف المتهم استخدام حق دفاعه، ويكون منتبهاً لخطورة الموقف الذي هو فيه، والإعلان هو إجراء جوهري يترتب على إغفاله بطلان الإجراءات ويرجع في تحديده إلى الأصول العامة في قانون المرافعات.

2- إبداء الدفاع كتابة أو شفاهة.

3- حرية الدفاع:

حيث يتمتع الموظف المتهم بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه، فله أن يدلي بأقوال غير صحيحة شريطة أن يكون ذلك من مقتضيات حق الدفاع، وأن يكون بحسن نية ومن متطلباته:

أ - تحريم تحليف اليمين

وهي إحدى القواعد الدستورية التي تكفل عدم وضع الموظف المتهم أمام خيار صعب بين قول الحقيقة التي يمكن أن تستغل ضده وأما مخالفة عقيدته الدينية.

ب - حق الموظف المتهم في الصمت

وفي هذا ضمانات أخرى فالاعتراف للمتهم بحق الصمت في التأديب، هو مظهراً لحريته في الدفاع، وبالتالي يجب ألا يسفر هذا الصمت عن أي دليل يستعمل ضده وبناء عليه لا يكون سكوت المتهم في ذاته دليلاً ضده يتم إدانته بناء عليه.

(1) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا. السنة 34 قضائية. الجزء الثاني. ص 1149. (المرجع السابق) نقلاً
لعمادين

بل ذهب جانب من الفقه المصري إلى انه إذا كان امتناع المتهم عن الإدلاء بأقواله أمام محقق معين مستنداً إلى أسباب معقولة، فإن الجزاء الذي يصدر بناء على هذا التحقيق يكون معيباً. (1)

4- الاستشهاد بالشهود:

يعد سماع الشهود أمراً تقديرياً للمحكمة، والأصل العام للقاضي الرأي الفصل في تقدير قيمة شهادة الشهود واستخلاص الدليل منها.

5- الاستعانة بمحام:

من الضمانات الجوهرية للمتهم حق المتهم في الاستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه وهي ضمانات قصد بها تحقيق توازن بين ما تملكه سلطة التأديب، وبين حق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر، على ضرورة تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه سواء بنفسه أو بواسطة محام، واعتبرت ذلك من مقتضيات الدفاع. (2)

ويذهب بعض الفقه المصري إلى أن من حق المتهم أن يصطحب محامياً إلا إذا نص المشرع على غير ذلك، حيث إن حق الاستعانة بمحام مبدأ عام، لا يجوز استبعاده إلا بنص خاص. (3)

مما سبق نجد أن التشريعين الليبي والمصري يكادان يتطابقان فيما يتعلق بالضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء، بحكم أن أحكام التشريعات الليبية مستمدة في أغلبها من التشريعات المصرية.

(1) د. عدل فتاح حسن، قضاء قنليب مرجع سبق ذكره، ص 95.
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1960/2/27 ف السنة الخامسة، المرجع السابق ذكره، ص 494.
(3) نظر د/ سليمان المناري، قضاء قنليب، مرجع سبق ذكره، ص 35.

المطلب الثاني

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في القانون المغربي

يمكن إيجاز الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في القانون المغربي في الآتي:

1- التزام السلطة التأديبية بتصريح الموظف المتهم:

وهذا يعني أن تصريح الموظف (إقراره في التحقيقات) قد يقوم على دلائل واقعية، وإهمالها يترتب عليه إلغاء القرار التأديبي للشطط في استعمال السلطة.

2- استدعاء الموظف المتهم وتمكينه من الإطلاع على ملفه والدفاع عن نفسه: وتجدر الإشارة هنا إلى أن حق الدفاع له أهميته كضمانة أساسية - كما ذكرنا - فإن المشرع المغربي نص عليه في قانون الوظيفة العمومية (حيث نص الفصل (67) على أن بإمكان الموظف المتهم أن يتقدم إلى المجلس التأديبي شخصياً أو مصحوباً بمحاميه للدفاع عن حقوقه..)

إضافة إلى أن القضاء المغربي قد أكد على هذا المبدأ ودرج على العمل به في عدة أحكام متعاقبة. (1)

كما أكد منشور الوزير الأول بضرورة تقديم التسهيلات الضرورية للمحامين الذين يقومون بتمثيل الموظفين أمام المجالس التأديبية. (2)

3- استشارة السلطة التأديبية للمجلس التأديبي فيما عدا عقوبتي الإنذار والتوبيخ:

وقد رتب المشرع المغربي البطلان حال قيام السلطة التأديبية بتطبيق إحدى العقوبات الجسيمة على الموظف المتهم دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وبالتالي يكون مقررها (قرارها) التأديبي قابلاً للإلغاء للشطط في استعمال السلطة.

(1) حكم المجلس الأعلى في الملف الإداري رقم (54519) بتاريخ 16 فبراير 1973 فعند 77 . وكذلك قرار المجلس الأعلى - الملف الإداري رقم (50200) بتاريخ 7 أبريل 1978 فعند 229 . مجلة القضاء والقانون بالمغرب الأعقد (128 - 129) .

(2) منشور الوزير الأول بالمغرب رقم (1/96) الصادر في 1/1/1996 ف .

سقوط حق الموظف في الضمانات:

حدد المشرع المغربي بعض الحالات التي يجوز فيها تطبيق الجزاء التأديبي على الموظف دون الحق في الضمانات التأديبية وهي:

1- حالة ترك الموظف الخدمة:

أي أن يلجأ الموظف إلى فسخ الرابطة الوظيفية التي تربطه بالدولة من تلقاء نفسه دون مبرر، فإن هذا يؤدي إلى فصله دون تمتعه بأيّة ضمانات.

2- إذا قام الموظف بالإضراب عن العمل:

ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام وأطراد ومنعاً للفوضى، حرّم المشرع المغربي الإضراب على جميع الموظفين العموميين.

3- حالة الظروف الطارئة:

إذا توافرت شروط حالة الظروف الطارئة، فإن الحكومة المغربية تستطيع القيام بإيقاف العمل بالضمانات التأديبية التي نص عليها القانون.

الوقف الاحتياطي:

أجاز المشرع المغربي في الفصل (73) من الظهير الشريف الصادر بقانون الوظيفة العمومية للإدارة، حق وقف الموظف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، ويكون إذا ارتكب الموظف هفوة خطيرة سواء كان الأمر يتعلق بإخلال في التزاماته المهنية، أم بجنحة ماسة بالحق العام، فإنه يوقف حالاً من طرف السلطة التي لها حق التأديب.

السلطة المختصة به: تختص في التشريع المغربي السلطة التأديبية بإصدار الوقف الاحتياطي.

مدة الوقف: حدد الفصل 73 فقرة 3 مدة الوقف بالأكثر من أربعة أشهر ويتفق التشريع الليبي والمصري مع التشريع المغربي في هدف الوقف الاحتياطي ومبرراته، فالوقف هو إجراء لا غنى عنه للسلطة الإدارية تتخذها سلطة التأديب بغرض استغلالها بصفة مؤقتة عن خدمات عامل مشبوه حتى تظهر حقيقة أمره⁽¹⁾

(1) د/ عبدالفتاح حسن - مرجع سبق ذكره، ص 158.

إلا أن بعض الفقه المغربي وأمام الجدل الفقهي الذي ذكرناه سلفاً حول مفهوم (مصلحة التحقيق) أو (المصلحة العامة)، ونتيجة تأثره الواضح بأراء بعض الفقه المصري حيث يرى هذا الاتجاه من الفقه المغربي أن الوقف الاحتياطي قد سُرع (للمصلحة العامة).⁽¹⁾

آثار الوقف الاحتياطي في التشريع المغربي:

- 1- كف يد الموظف عن العمل (إسقاط ولاية الوظيفة مؤقتاً) .
- 2- تأجيل ترقية الموظف أثناء مدة وقفه.
- 3- إبداء السلطة التأديبية قرارها في مرتب الموقوف من حيث الاحتفاظ به أو الاستقطاع منه.

⁽¹⁾ د/ملوك الصروخ - سلطة التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 380 .

المبحث الثالث

الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء في القانون الليبي والمقارن

نظراً لأهمية الضمانات التأديبية المعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي وهي ضمانات الحيدة وضمانة التسبب فقد نصت عليها وتناولتها أغلب التشريعات المقارنة حيث لهذه الضمانات دوراً بارزاً في النظم القانونية ذات الاختصاص القضائي أو شبه القضائي إلا أن ضمانات الحيدة كما سنرى تفصيلاً يكاد دورها يكون منعدماً في النظام الإداري الذي يتولى فيه الرئيس الإداري الاتهام وإيقاع الجزاء وهذا ما سنعرض له الآن:

المطلب الأول

الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء في القانون الليبي

يتمثل مفهوم الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء في القانون الليبي في المبادئ التالية: (مبدأ الحيدة ومبدأ تسبب الأحكام وهو ما نبخه في الفروع الآتية: الفرع الأول. مبدأ الحيدة في القانون الليبي: الحيدة هي: ضمانات قانونية للأفراد ينبغي توافرها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً بما في ذلك سلطة التأديب طبعاً. وتستند الحيدة على مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في أن معاً الأمر الذي يستلزم الفصل بينهما بحيث تتولى وظيفة التحقيق، والالتزام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم.⁽¹⁾ وأيضاً عدم وجود اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكل في حيدة السلطة التأديبية، أما وسيلة كفالة الحيدة فهي الرد والتنحي⁽²⁾.

(1) د/ سليمان الطماوي - قضاء التأديب - مرجع سبق ذكره - ص 621.
(2) أنظر في ذلك في حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الصادر بتاريخ 11/23/1964م السنة 14 قضائية مجموعة المبادئ، المرجع السابق، ص 47 وما بعدها.

وهذه الضمانة وان كانت واجبة التطبيق في كل الأنظمة التأديبية على اختلاف مسمياتها، إلا تطبيقها في نطاق التأديب الرئاسي يكاد يكون منعدما، حيث لا يعرف هذا النظام الفصل بين الاتهام والإدانة، أي أن الإدارة هي التي تتهم وتعاقب بل بوسع الرئيس الإداري أن (يتهم ويحقق ويعاقب) .⁽¹⁾

أما نظام التأديب شبه القضائي (توقيع الجزاء من مجالس التأديب) فإنه يعد أكثر تقدماً من سابقه فيما يتعلق بالحيادة، 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 الرئيس الإداري لرئاسة مجلس التأديب حيث يعد من ضمن اختصاصه توجيه الاتهام إلي الموظف وإحالته إلي المحاكمة التأديبية، إلا أن يشترط في رئيس المجلس ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق.⁽²⁾

إن الهدف من الحيادة هو :

اطمئنان الموظف إلي عدالة قاضيه وتجرده من أي عقيدة سابقة يكون قد كونها عن المتهم موضوع المحاكمة.⁽³⁾

وتنص المادة (92) من القانون رقم 55 لسنة 1976 ف بشأن الخدمة المدنية على أنه (في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المجلس أو أحد أعضائه، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية، وللموظف المحال إلي المحاكمة حق طلب رده ويعين رئيس مجلس الوزراء (أمين اللجنة الشعبية العامة) أو الوزير (الأمين) المختص حسب الأحوال من يحل محله بمراعاة أحكام المواد 86 . 87 . 88 .

وبالرجوع إلي قانون المرافعات الليبي الذي أحال إليه قانون الخدمة المدنية في النص السابق فيما يتعلق بأسباب التنحي، نجد أن ذلك منصوص عليه تفصيلاً في المواد التالية:

(1) د/ عبدالفتاح حسن - التأديب في الوظيفة العامة مرجع سبق ذكره - ص 245 .
(2) د/ عبدالعزیز عبدالعزیز خليفة - ضمانات التأديب مرجع سبق ذكره ، ص 185 .
(3) انظر في هذا د/ محمد عبدالله الحروري - أصول القاتون الإداري الليبي ج/2 ص 94 . وكذلك د/ مغاوري شاهين - التفرغ التأديبي مرجع سبق ذكره ، ص 495 وإيضاً د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 567 .

1- المادة 267. مرافعات ليبي والتي تنص بأنه (على القاضي أن يتنحى عن نظر الدعوى ويمتنع عن سماعها في الأحوال الآتية:

أ - إذا كانت له مصلحة في الدعوى أو في دعوى أخرى تركز على مسائل قانونية مماثلة لها تماما

ب - إذا كان هو أو زوجته أو أحد أقاربه إلى الدرجة الرابعة أو من اعتاد مساكنته أو مواكلته طرفا 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 أدى شهادة في الدعوى أو كان قد سبق له نظرها قاضيا في مراحل أخرى من الدعوى أو كان فيها خبيرا أو محكما أو محققا.

هـ - إذا كان وصيا لأحد الخصوم أو قيما عليه أو وكيلًا أو مخدوما له أو كان مديرا لمؤسسة أو شركة، ولو لم يكن معترفا بها، أو هيئة أو جمعية أو منشأة لها مصلحة في الدعوى.

وللقاضي في غير الأحوال المذكورة إذا توافرت أسباب خطيرة أن يطلب من رئيس الدائرة إننا بالتنحي، وإذا كان الطالب هو رئيس الدائرة فعليه أن يتوجه بطلبه إلى رئيس المحكمة).

2- كما نصت المادة 268 مرافعات ليبي على أنه:

(لكل واحد من الخصوم في الأحوال التي يجب على القاضي التنحي فيها عن نظر الدعوى أن يطلب الرد بعريضة يبين فيها الأسباب وطرق الإثبات).

(ويجب أن تودع العريضة الموقعة من الخصم أو وكيله قلم الكتاب قبل موعد الجلسة بيومين، إذا كان طالب الرد عالما باسم القاضي حين وكل إليه النظر، أو الحكم في الدعوى، وإذا لم يكن يعلم فتودع العريضة في الجلسة قبل البدء في نظر الدعوى أو بحثها، ويترتب على طلب الرد وقف الدعوى).

3- وتنص المادة 271 مرافعات ليبي على أنه (تطبق على أعضاء النيابة المتدخلين في الدعاوى المدنية الأحكام الخاصة بالتنحي عدا ما يتعلق فيها بالرد).

ووفقاً لنص المادة "92" المشار إليها، فإن أعمال التنحي تقتصر على رئيس مجلس التأديب أو أحد أعضائه.

أما أعضاء جهاز الرقابة الشعبية فلا يسري عليهم الرد والتنحي إذا باثروا الدعوى التأديبية أمام أحد المجالس لأنهم بمثابة خصم، والخصم لا يرد وفقاً للقواعد العامة في هذا الشأن.

الفرع الثاني: ضمانات التسبب في التشريع الليبي

أولاً: ماهية التسبب وأغراضه:

1- ماهية التسبب:

التسبب أو التعليل في القرار الإداري يعني الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ، والتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن التسبب يختلف عن السبب في القرار الإداري . فالسبب في القرار الإداري هو مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تشكل أساس هذا القرار وتقوم الإدارة إلى التصرف، فالسبب بهذا المعنى عنصر خارجي سابق على صدور القرار⁽²⁾. أما التسبب فيأتي لاحقاً على إصدار القرار في حين أن سبب القرار موجود قبل إصداره.

حكمة التسبب:

التسبب يزيد من فاعلية النظام التأديبي، حيث يؤدي تطبيقه إلى عدم تعطيل تنفيذ الجزاءات التأديبية من جراء طعون لا طائل من ورائها، وما يتضمنه من تحقق السلطات التأديبية رئيسية كانت أو قضائية قد اطلعت على كل وقائع القضية⁽³⁾.

(1) د/ عبدالعزيز حسن "التسبب كشرط شكلي في القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية لعدد 2 لسنة 1966، ص 172.

(2) د. سليمان طماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - دور الفكر العربي - ط 1984، ص 188.

(3) د. نصر الدين القاسمي، المرجع السابق ذكره، ص 546.

2 - هدف التسبب وأغراضه:

يمكن إجمال أغراض التسبب في الآتي:

- 1- التحقق من اطلاع السلطات التأديبية على وقائع القضية أي كافة الأوراق والمستندات.
- 2- الكشف عن استخلاص الوقائع استخلاصاً سائغاً وصحيحاً من الوقائع وترتيب النتيجة الصحيحة، فالتسبب يمكن القاضي من بسط رقابته على صحة القرار.
- 3- إعلام الموظف بما نسب إليه وعوقب بسببه حتى يعلم مدى خطئه اتجاه (الوظيفة العامة)، أو علمه بأنه ظلم وعوقب بعقوبة عن جريمة لم يقترفها وهو ما يفتح أمامه باب التظلم (إدارياً أو قضائياً).
- 4- توفير الأمان و الاطمئنان للموظف المتهم بأنه سوف يحاكم محاكمة عادلة تتوفر فيها كل الضمانات التأديبية.
- 5- حث الإدارة على دراسة قراراتها ملياً وتدقيقها قبل إصدارها حتى لا تبطل لاحقاً.

3 - مقتضيات التسبب:

يستند التسبب على عدة قواعد وأسس وهي:

- 1- سرد وقائع الدعوى كاملة.
- 2- استخلاص الوقائع الصحيحة وتكييفها التكييف القانوني السليم.
- 3- تطبيق النصوص القانونية على تلك الوقائع.
- 4- وجود التسبب في صلب القرارات بحيث يكون كافياً وناقياً للجبالة خالياً من الغموض والإبهام ومتناسقاً.

وفي القانون الليبي:

نجد أن المادة (91) فقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م قد نصت (يجب أن يشتمل قرار المجلس التأديبي على الأسباب التي بنى عليها، ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره)

أما عند صدور القرار التأديبي عن الرئيس الإداري فلقد نصت المادة (80) الفقرة (4) من نفس القانون: (يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً) وهنا يثار تساؤل مهم وهو: هل يجوز لمجلس التأديب أن يحيل تسبیب الحكم إلى ما جاء في أسباب حكم آخر أو الإحالة إلى تقرير خبير ورأي محقق ؟ للإجابة نقول بأن هناك رأي يذهب إلى أن: الأصل هو صياغة الأسباب في القرار ويجوز استثناء التسبیب بالإحالة بشرط أن تكون الأسباب المحال إليها وافية يستطيع منها صاحب الشأن التأكّد من التناسق بينها وبين القرار، وأن يكون هناك تطابقاً تاماً لقرار سلطة التأديب مع النتيجة التي انتهى إليها رأي مجلس التأديب وبأسبابه. (1)

بينما يرى رأي آخر أن التسبیب بالإحالة غير جائز وذلك لصعوبة التسليم بأن مصدر القرار قد اتخذ من الأسباب الواردة في وثيقة أخرى أسباباً للقرار الصادر عنه. إلا أن القضاء يخرج عن هذه القاعدة في الحالة التي يعتقد فيها أن اشتراط التسبیب المباشر لن يكون إلا مجرد ضمانة شكلية خالية من أي مضمون حينئذ يجيز القضاء اللجوء إلى التسبیب بالإحالة. (2)

ونعتقد بأن حكمة المشرع في اشتراط التسبیب المباشر للقرار وأن يحمل هذا التسبیب في مضمون القرار، هو أن يفرض على السلطة التأديبية أن تحدد في القرار القاضي بتوقيع الجزاء الأخطاء المنسوبة للموظف حتى يكون عالماً بها بمجرد إطلاعه على القرار، أما في حالة خلو القرار من أي سبب يبرر إقدام السلطة التأديبية على اتخاذ هذا القرار واكتفت فقط بالإحالة إلى رأي أي جهة، فإن هذا يخالف الحكمة التي توخاها المشرع من اشتراط التسبیب ولذا يجب أن يكون التسبیب في صلب القرار، وبحيث يكون هذا القرار حاملاً بين طياته أسبابه ويحمل بين جوانحه مبرراته. أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تنهض سبباً لقيام التسبیب. فالتسبیب لا بد أن يكون واضحاً وخالياً وكافياً وسائغاً ومتناسقاً وناقياً. كما أنه يجب أن يتناول وقائع القضية من حيث شخص المتهم

(1) د/ عبدالفتاح عبدالحليم عدلير - مرجع سبق ذكره، ص 563.

(2) د/ عبدالفتاح حسن - مرجع سبق ذكره، ص 189.

والمخالفات المنسوبة إليه، وكذلك أدلة الإثبات والنصوص القانونية التي تحكم الموضوع.

ولابد أن يكون التسبب كافياً لفهم القرار التأديبي بما يجعله بمنأى عن الشك والريبة من ناحية، ومن ناحية أخرى يكون سبيلاً للقضاء الإداري في إطار مراقبته لمشروعيه القرار من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف وسلامة تكييفها القانوني من جهة أخرى.⁽¹⁾

ثانياً: التسبب في أحكام القضاء اللبّي:

تقول المحكمة العليا في ليبيا في أحد أحكامها:

(من المقرر أن تسبب قرارات مجالس التأديب من الضمانات الجوهرية للتحقق من أن سلطة التأديب، قد أطلعت على الوقائع المقدم بها الموظف إلى التأديب وتصل علمها بجميع ما بدأه الخصوم من دفاع، والنصوص القانونية الواجبة التطبيق على الفعل المكون للجريمة الإدارية، وان يتناول القرار كل ذلك بشكل واضح لتوفير الطمأنينة للخصوم، وليتمكن القضاء من بسط رقابته على مشروعية مثل تلك القرارات، وكل ذلك يتعلق بشكل القرار وليس بركن السبب فيه)⁽²⁾.

وفي نفس السياق تقول المحكمة العليا:

(إن من المتفق عليه فقهاً وقضاً أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبب القرار الإداري، فإنه لا تترتب على جهة الإدارة أن هي أغفلت بيان الأسباب التي بنى عليها قرارها).⁽³⁾

ومن استقراء الحكمين السابقين يتضح لنا أن القضاء اللبّي قد استقر على ضرورة التقيد بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالتسبب، وهي إجراءات شكلية تتعلق بركن الشكل في القرار الإداري وليس بركن السبب فيه كما رأينا.

(1) د. محمد عبدالله الحراري - أصول القانون الإداري اللبّي - مرجع سبق ذكره، الجزء 2 - ص 94 وما بعدها
(2) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 53 لسنة 36 قضائية جلسة 1990/12/2، منشور بمجلة المحكمة العليا السنة 21 العدد 4 ص 13 .
(3) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (15) لسنة 25 قضائية جلسة 1984/6/3، منشور بمجلة المحكمة العليا السنة 21 العدد 4 ص 13 .

المطلب الثاني

الضمانات التأديبية المعاصرة في التشريعات المقارنة

أكد النظام القانوني المصري على ضرورة توافر الضمانات المعاصرة وهي مبدأ الحيطة ومبدأ تسبب الأحكام، وهو ما سنتحدث عنه في الآتي:

الفرع الأول: ضمانات الحيطة في القانون المصري:

اتجه المشرع المصري واستمر في الأخذ بمبدأ الحيطة سواء في نصوص تشريعاته أو في أحكام القضاء، وواظب على هذا المبدأ، حيث نجده جلياً في نصوص قانون المرافعات المصري المواد (146-150) وهي نصوص تحدد أحوال الرد والتتحي وهي نصوص لا تختلف عن النصوص الواردة في قانون المرافعات الليبي التي ذكرناها سلفاً.

وإضافة إلى هذا نجد أن القانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية قد نص في المادة (26) منه على: (في حالة وجود سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها، يجب عليه التتحي عن نظر الدعوى، وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب التتحية).

وبالطبع فالنيابة الإدارية هي كجهاز الرقابة الشعبية في ليبيا فهي كما ذكرنا بمثابة خصم. والخصم لا يرد.⁽¹⁾

ويقنصر الرد في التشريع المصري على رئيس المحكمة أو أحد أعضائها. ويفسحب الأمر على كاتب الجلسة من باب أولى متى قام به سبب من أسباب الرد.⁽²⁾

(1) يذهب إجماع فقهاء الفقه المصري إلى أنه في سبيل توفير إطمئنان كثر للموظف المتهم أن يتحمى عضو النيابة الإدارية أن يتم به سبب لتتحيته، د/ جودت الملقح - المسؤولية التأديبية مرجع سبق ذكره، ص 283 .
(2) د/ سليمان الضوي - قضاء القضاة، مرجع سبق ذكره، ص 570 .

أما القضاء المصري فقد تواترت أحكامه على تطبيق مبدأ الحيادة، ففي أحد أحكامها تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر:

(... وقد أفصحت عن رأيها فعلا عندما قررت إحالة الطالب إلي المحكمة لاقتناعها بثبوت تهمة الغش عليه، وسواء أعرب المحقق عن رأيه، أو سكت عنه فإن الأصل أن من يقوم في الدعوى الجنائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق يتمتع عليه الاشتراك في نظر الدعوى، أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة يقضى بغير ذلك، كما هو الشأن في لجنة التأديب والتظلمات الخاصة برجال القضاء وبأعضاء مجلس الدولة. وهذا أصل من أصول المحاكمات. وحكمة ذلك هي (ضمان حيده القاضي الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن هذا الأخير إلى عدالة قاضيه وتجرده عن الميل والتأثير.. فثمة قاعدة مستقرة في الضمير تملئها العدالة المتلصقة ولا تحتاج إلى نص يقررها، وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب أن لا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدما بين يده فيزعزع ثقته فيه، أو يقضى على اطمئنانه إليه، ومتى قام وجه عدم الصلاحية لنظر الدعوى امتنع على القاضي الاشتراك في الحكم وإلا لحق عمله البطلان.)⁽¹⁾

وفي حكمها في الطعن رقم 3285 لسنة 33 قضائية جلسة 1989/5/13 ف تقول:
(... إن التجرد الواجب توافره في المحقق بحكم الأصول العامة المنتسبة للقواعد العليا للعدالة، لا ينبغي أن يدنو على القدر المتطلب في القاضي لأن الحكم في المجال العقابي جنائياً كان أو تأديبياً إنما يستند إلى أمانة المحقق واستقلاله ونزاهته وحيده، كما يستند إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيده سواء بسواء..)⁽²⁾

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها أيضاً إلى ترسيخ مبدأ عدم جواز رد أعضاء المجالس التأديبية حيث تقول: (إذا كان قانون مجلس الدولة قد نص في هذا المقام على حق صاحب الشأن في رد عضو المحكمة التأديبية

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم 108 لسنة 2 قضائية جلسة 1956/3/24 - مجموعة لوشاي (55 - 1965)
مراجع السابق ج 11 ص 850 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا (مجموعة أحكام لسنة 34 قضائية الجزء الثاني - ص 976 وما بعدها)

طبقاً للقواعد المقررة لرد القضاة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، إلا أنه ليس من مقتضى أن تطبق إجراءات رد القضاة أمام مجلس التأديب لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، لأن تلك الإجراءات لا تتلاءم مع طبيعة هذه المجالس وتشكيلها، فهذه المجالس وإن اعتبرت بمثابة محاكم تأديبية، إلا أنها في واقع الأمر ليست كذلك. كما أن أعضاءها ليسوا قضاة، ومن ثم يمتنع الأخذ بإجراءات رد القضاة أمام مجالس التأديب المذكورة، ولا يخل ذلك بحق صاحب الشأن في أن يطلب تنحية رئيس المجلس أو أحد أعضائه إذا ما قامت لديه الأسباب الجدية لإبداء هذا الطلب تحقيقاً لضمانات المحاكمة، فإذا رفض المجلس طلبه على الرغم من توافر أسانئده، فإنه يترتب على ذلك بطلان المحاكمة وإهدار كافة آثارها. (1)

وينتقد بعض الفقه المصري هذه التفرقة بين المحاكم التأديبية والمجالس التأديبية فيما يتعلق بالاعتراف بحق الرد في الأولى دون الثانية، ويعتبر أن هذا الأمر لا مبرر له فحكمة إقرار هذا الحق هي تحقيق ضمانات حيدة الهيئة التأديبية والتي هي أكثر إلحاحاً في المجالس التأديبية لاعتبارات تتعلق بطبيعة تشكيلها وظروف ممارستها لعملها إضافة إلى أن هذه المجالس تصدر عقوبات شأنها شأن المحاكم التأديبية والعقوبة يفترض في من يوقعها الحيدة والتجرد (2).

ويؤيد هذا الاتجاه مذهب محكمة القضاء الإداري والذي أقرت فيه تطبيق قواعد الرد بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب رغم عدم وجود نص، حيث قضت (على الرغم من أن لوائح توظيف أعضاء مجلس التأديب بجامعة القاهرة، لم تتضمن أي قواعد لرد أعضاء مجلس التأديب بها لأن الأصول العامة للمرافعات ينبغي أن تحكم إجراءات هذه المجالس الذي تشبه قراراتها بالأحكام القضائية في كثير من نواحيها. (3)

نخلص إلى أن ضمانات الحيدة مهمة جداً للموظف المتهم، فيؤي شعر بتوافرها بالأطمئنان وتكون لديه قناعة راسخة بأنه سوف يحاكم محاكمة عادلة سواء في

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 680 لسنة 31 قضائية جلسة 1985/2/7. مجموعة أحكام لسنة 31 من 521.

(2) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ضمانات التأديب، المرجع السابق ذكره، ص 191.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري بمصر، مشار إليه تفصيلاً لدى الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم، المرجع السابق ذكره، ص 192 وما بعدها.

النظام القانوني (التأديبي) الليبي شبه القضائي، أو في النظام التأديبي المصري "القضائي".

الفرع الثاني: ضمانات التسبب في القانون المصري:

نصت المادة 79 من القانون رقم 47 لسنة 1978 ف على وجوب (أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجراء مسبباً).

أما القضاء المصري فقد استقر على ضرورة التسبب كضمانة أساسية في التأديب معتبراً أن التسبب شكل تسري بشأن بطلانه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، معتبرة كذلك أن الأمر تمليه مبادئ الإنصاف والعدالة، وتقضيه أصول المحاكمات حتى وإن لم ينص عليه. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر:

(إن إشارة مصدر القرار في ديباجته إلي اطلاعه على مذكرة النيابة الإدارية، وملف تحقيقاتها، وكتاب مكتب الأمن الموجه إلي مكتب الشكاوى، يعني أنه اتخذ منها أسباباً لقراره المطعون فيه، ومن ثم يكون القول بعدم وجود أسباب لهذا القرار في غير موضعه ويتعين طرحه، ويعتبر القرار التأديبي مسبباً، إذا أشرَ الموظف المختص على المذكرة المقدمة إليه بشأن القرار، بما يفيد اعتماد الرأي الوارد بها، كأن يذيل المذكرة بكلمة يعتمد، أو أوافق، إذ إنه في هذه الحالة يكون قد تبنى الأسباب الواردة بالمذكرة التي تستند إلى الرأي الوارد بها) (1).

فالقضاء المصري يشترط لسلامة التسبب:

أن يتضمن القرار التأديبي إيضاحاً للوقائع الموجبة للجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة، وبما يؤدي إلى توافر أركان المخالفة التأديبية، وقيام القرار على سبب يبرره ويتيح للقضاء أعمال رقابته عليه، من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام،

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا. طعن إداري رقم 1586 لسنة 7 قضائية جلسة 1965/5/22 مجموعة المبادئ في 10 سنوات لسنة عشرة ص 1168 .

فالتسبب يجب أن يكون متضمناً للوقائع المستوجبة للجزاء بحيث يستطيع صاحب الشأن معرفة أسباب القرار الذي صدر ضده بمجرد قراءته. (1)

وبالتالي يتعين على سلطة التأديب تحديد الواقعة بعد إثبات الموظف لها خروجاً على مقتضى الواجب، أما الاتهامات العامة والنصوص المرسلة فلا يمكن اعتبارها مكونة للركن المادي للجريمة(2).

الفرع الثالث: مفهوم التسبب في القانون المغربي:

أولاً: مفهوم التسبب في التشريع المغربي:

يستخدم المشرع المغربي مصطلح "التعليل" Motivation ويعنى به التسبب وكلاهما بنفس المعنى، فالقرار يعد معللاً متى أفصح في صلبه عن الأسباب التي استند عليها مصدر القرار.

مبرراته:

يعد التعليل (التسبب) عنصراً موازياً لامتياز التنفيذ المباشر الذي تملكه الإدارة في مواجهة الأفراد. إضافة إلى أنه يشعر الإدارة بالخضوع للقانون وهو إضافة لذلك أحد الوسائل الهامة لتحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة. (3)

ولقد أصدر المشرع المغربي القانون رقم (03.01) بموجب ظهير شريف رقم (2002.02.1) بتاريخ 23. 7. 2002 ف، بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية حيث أوجب هذا القانون في المادة الثانية والتي تنص: (تخضع للتعليل مع مراعاة أحكام المادتين 3، 4 من هذا القانون، علاوة عن القرارات التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها تعليلها القرارات الإدارية التالية:

1- القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي.

2- القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية.

(1) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة - الضمانات التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 235.

(2) د/ سليمان الطموي، قضاء التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 83.

(3) سعيد فتكاري، تعليل القرارات الإدارية، دار نشر للمعرفة الرباط، بدون سنة طبع ص 21.

3- القرارات الإدارية التي تفقد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إلسى إدارة أخرى بشروط، أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري العمل بها.

4- القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق.

5- القرارات الإدارية التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق.

6- القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقاً للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط.

ويستثنى من أحكام المادة السابقة من هذا القانون القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة عدم تعليلها.

أما القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية والتي يتعذر تعليلها، لا تكون مشوبة بعدم المشروعية بسبب عدم تعليلها وقت اتخاذها، إلا إنه يحق للمعنى بالأمر تقديم طلب إلى الجهة مصدرة القرار خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، لإطلاعها على الأسباب الداعية إلى اتخاذ القرار الإداري السلبى الصادر لغير فائدته، ويجب حينئذ أن تجيب على طلب المعنى داخل أجل خمسة عشر يوماً من تاريخ توصلها بالطلب.

ولا تدخل ضمن حالة الضرورة:

- القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية.

- وكذلك القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقاً للأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية.

فيذا القانون يعتبر خطوة نحو إصلاح الإدارة بالمغرب، ويساهم في تخفيض أعباء المحاكم الإدارية وتقليص حجم الشكليات الناتجة عن غموض أو سوء فهم موقف الإدارة، وقد منح هذا القانون ضمانات أخرى للأفراد تجاه تهريب الإدارة من تسبب قراراتها الضمنية، حيث منحه حق تقديم طلب التظلم خلال أجل ثلاثين يوماً بعد انتهاء مدة الطعن (60) يوماً، إذ تكون الإدارة ملزمة قانوناً بالجواب على الطلب.

فالتعليل (التسبب) في التشريع المغربي هو أحد الضمانات التي قررها القانون للموظف.

حيث اشترط الفصل " 66 من قانون الوظيفة العمومية الصادر بالظهير الشريف رقم (008،58،1) بتاريخ 1958/2/1 ف أن يتم توقيع عقوبة الإنذار والتوبيخ بقرار معلل تصدره السلطة التي لها حق التأديب وذلك كضمانة أمام عدم إلزام استشارة المجلس التأديبي.

ثانياً: مفهوم التسبب في القضاء المغربي:

إن القضاء المغربي قد لعب دوراً مهماً في تعليل (تسبب) القرارات الإدارية حيث لم يقتصر على التعليل كإجراء شكلي، ولكن أيضاً في بسط رقابته على ركن السبب كركن من أركان القرار الإداري من حيث رقابته على الوقائع المادية، حيث انحاز إلى الرأي الفقهي الداعي إلى عدم ترك الوقائع المادية لسلطة الإدارة التقديرية، وأي اعتراف للإدارة بشيء من المخالفة يمكن أن يؤدي إلى التعسف.

وقد أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قراراً يقضى بإلغاء قرار بلدي صادر عن باشا ولاية فاس، ويقضى بطرد شخص ميكانيكي من دكانه بحجة إقلاق راحة الجيران، وبعد إجراء الخبرة لم يتضح وجود أي ضوضاء، فاضطرت الغرفة الإدارية لإلغاء القرار لكون المقرر (القرار) المطعون فيه غير مرتكز على أساس قانوني وعلى وقائع غير صحيحة مادياً. (11)

أما الرقابة على التكيف القانوني للسبب:

فهي تعني إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، أي أن يتم التحقق من صحة الوصف القانوني أو التكيف القانوني الذي خلعه الإدارة على الوقائع المادية.

ومتى ثبت للقضاء مخالفة الإدارة للوصف القانوني الصحيح للوقائع، كان له الحكم بإلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في القانون، وفي هذا تقول الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سنة 1977 ف:

"إن التكيف القانوني الذي أعطاه وزير العدل للوقائع غير صحيح، ولذا فإن القرار

(11) انظر قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى رقم 22 بتاريخ 1970/5/8 منشور بمجلة المجلس الأعلى للغرفة الإدارية 1966 - 1970 ف يناير 1983 - ص 234.

الإداري مشوب بعدم شرعية السبب وأنه يُعد ملغياً).⁽¹⁾

نخلص مما سبق بيانه إلى أن:

- التشريع الليبي والمقارن قد تضمن وأكّد على ضرورة توفر الضمانات السابقة،

كالتحقيق والدفاع وحق الإطلاع وإجراء التفتيش

- القانون الليبي والمقارن قد أكد كذلك على الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء

التأديبي، كالحيدة وتسيب الأحكام والقرارات التأديبية، حيث يتضح لنا من استقراء

نصوص التشريعات السابقة أن تسيب الجزاء التأديبي يعتبر ضماناً هامة

للموظف، إذ يبعث في نفسه الطمأنينة ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار

أو الحكم التأديبي، ورغم ما للتسيب من أهمية فقد ارتبط تسيب الجزاء التأديبي

في البداية شأنه شأن كل القرارات التأديبية بالنص عليه، إلا أن أهمية تسيب

الجزاء التأديبي فرضت نفسها، بحيث أصبح من المبادئ العامة للقانون وجوب

تسيب الجزاء التأديبي ولو لم يوجد نص.⁽²⁾

ولهذا فإن المشرع نفسه سحب ضمانه التسيب على القرارات الإدارية الصادرة

في مجال التأديب، استثناء من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تسيب

قراراتها).⁽³⁾

وبهذا لا يختلف مفهوم التسيب في التشريعات المقارنة عن القانون الفرنسي

الأصل التاريخي لهذه التشريعات إلا من حيث فرضه بقانون⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ مشار إليه لدى محمد بن طلحة - المحاكم الإدارية بالمغرب - دراسة مقارنة - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام (1994 - 1995) ص 248.

⁽²⁾ د/ سليمان فضالوي - قضاء التأديب - المرجع السابق - ص 248.

⁽³⁾ د/ سليمان فضالوي - قضاء التأديب - المرجع السابق ص 632.

⁽⁴⁾ تجدر الإشارة إلى أن التسيب في القانون الفرنسي: يتضح بأن الأصل في قرارات التأديبية عدم تسيبها إلا إذا نص المشرع على وجوب تسيب وقد نص عليه القانون رقم (2294) الصادر في 1946م وتعديلاته. حيث اشترط أخيراً القانون رقم (634) الصادر في 1983.7.13م فقد اشترط أن يكون رأي مجلس التأديب والقرارات الصادرة بالجزاء مسبباً للتسيب في القانون الفرنسي لا يفرض إلا بالنص ويجب أن يكون هذا التسيب واضحاً وضوحاً كافياً. ويرقب مجلس الدولة الأسباب حيث قرر بأن القاضي يراقب الوصف (التكييف القانوني للأفعال) وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي قرر أنه في غياب كل قيد يلزم الإدارة بالانصياع عن أسباب تروها فبها لا تكون ملزمة بتسيب قراراتها: (C.E24.AVRIL 1904, Rec. 248)

كما أوضح هذا المجلس في إحدى القضايا بأن (الإهمال الجسيم من قبل موظف في إنجاز واجباته كان سبباً في تبرير عقوبة العزل عليه وكان هذا الإهمال أساساً قانونياً دون خطأ ظاهر لتقدير عقوبة العزل التي صدرت ضده مع عدم ثبوت لحراف السلطة المدعى به. نقلاً عن د. علي جمعة امحارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1986م، ص 309)

الفصل الثالث

الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

في التشريع الليبي والمقارن

قد يستنفذ الموظف المتهم جميع الوسائل التي حددها المشرع للدفاع عن نفسه واثبات براءته، ويوقع عليه جزاء قد يراه مجحفاً في حقه. عندها لا ينبغي عليه أن يقف وحيداً في مفترق الطرق، بل يجب عليه أن يسلك سبلاً أخرى، هي الاستظلم الإداري أو الطعن القضائي.

المبحث الأول

التظلم الإداري

يعد التظلم الإداري وسيلة اختيارية يستخدمها الموظف إن رأى ذلك، لكنه ليس ملزماً باتباعها حيث يعتبر القانون الليبي لجوء الطاعن إلى التظلم الإداري أمراً جوازياً إن شاء فعله وإن شاء تركه.

لكن بعض التشريعات المقارنة كالتشريع المصري تجعله أمراً وجوبياً بهدف تحقيق العدالة بشكل ميسر ومحاولة إنهاء النزاع في مراحله الأولى، وهذا ما سنحاول دراسته تفصيلاً من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

التظلم الإداري في التشريع الليبي

الفرع الأول: ماهية التظلم الإداري (مبرراته وأنواعه وشروطه)
يعدُّ التظلم الإداري ضماناً تأديبياً لصالح الموظف المتهم، وهو يُعدُّ أيضاً آخر الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء بمحاذاة التظلم القضائي، ولقد عرّفه بعض الفقهاء الليبي بأنه:

"الطلب الذي يتقدم به من أضر به القرار الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرته - التظلم الولائي - أو إلى الجهة الرئاسية - التظلم الرئاسي طالبا منها تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه". (1)

كما عرفه البعض الآخر بأنه:

"شكوى إلى الجهة التي أصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم، أو إلى الهيئات الرئاسية لها، بمعنى أن التظلم هو تجريح القرار الإداري والتشكي منه لدى مصدره أو لدى رئاسته وذلك لإعادة النظر في القرار لعلها تتبين وجه الحق بما يحسم شكوى المتظلم". (2)

أولاً: مبررات التظلم الإداري :

تقول المحكمة العليا في ليبيا في الطعن الإداري رقم (12) لسنة 15 قضائية جلسة 1970.2.8 ف /

"... إذ قد تتبين الجهة الإدارية خطأ القرار فتتصف المتظلم إما بسحب القرار أو تصحيحه، ولقد أراد المشرع بهذا المسلك أن يوفر مصاريف التقاضي وما يستنفده من وقت على الطاعن و الإدارة، ويعطي الإدارة فرصة مراجعة قرارات هيئاتها المختلفة وردها إلى ما فرض فيها أن تتغيه من الصالح العام وموافقة القوانين، كان من مقتضى ذلك أن يحدد المشرع مهلة لبحث هذا التظلم، فإن اقتضت به صححت الوضع والإردت على المتظلم بما يفيد رفض تظلمه". (3)

ثانياً: أنواع التظلم :

ينقسم التظلم من حيث السلطة المختصة بالنظر في التظلم إلى نوعين:

1- التظلم الولائي :

ويقصد به تقدم ذوى الشأن إلى الجهة مصدرة القرار ذاتها طالبا منها إعادة النظر في القرار الذي أصدرته، وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله وذلك وفقاً لصلاحيات مصدر القرار.

(1) د/ محمد عبدالله الحراري - الرقابة على أعمال الإدارة - مرجع سبق ذكره، ص 185.

(2) الأستاذ / حسين حمودة بحث في الإجراءات التأديبية - مرجع سبق ذكره، ص 117.

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1970.2.8 ف - مشار إليه لدى د/ نصر الدين نقاشي، مرجع سبق ذكره، ص 743.

2- التظلم الرئاسي :

ويقصد به تقدم صاحب الشأن (الموظف المتضرر) من القرار إلى رئيس ومصدر القرار، فيقوم الرئيس بناء على ذلك باتخاذ ما يراه متفقاً مع القانون وبالتالي تملك الجهات الرئاسية حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون.

طبيعة التظلم الإداري:

يعد التظلم الإداري فرصة أو منحة لجهة الإدارة لإعادة النظر في قراراتها غير المتفقة مع القانون وذلك إعمالاً لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها.

وينقسم التظلم من حيث أثره إلى:

1- التظلم الوجوبي: وهو الذي أوجبه المشرع على الموظف المخطئ قبل اللجوء إلى طريق التقاضي لتحريك الدعوى ضد الإدارة.

2- التظلم الجوازي : وهو يتقدم به صاحب الشأن دون اشتراط من المشرع خلال المدة التالية لعلمه بالقرار ، وله أن يلجأ مباشرة إلى القضاء، والتجاء الطاعن إلى إحدى الطريقتين لا يمنع التجاؤه للطريق الأخر متى تم داخل مواعيد الطعن .

ثالثاً: شروط التظلم الإداري

لم يحدد المشرع الليبي شكلاً معيناً لتقديم التظلم الإداري لكن وضع مجموعة من الشروط والقواعد ينبغي توافرها حتى يؤدي التظلم مهمته وهي:

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، و كما أنه لا جدوى من التظلم من القرارات الإدارية التي لا يجوز إلغاؤها أو تعديلها كالقرارات الصادرة من مجالس التأديب. (1)

كما أنه لا جدوى أيضا من تقديمه إلى جهة أخرى لا علاقة لها بالقرار المتظلم منه، كالتظلم المقدم لجهاز الرقابة الشعبية ضد قرار أمين اللجنة الشعبية للشعبية مثلاً، فهي ليست بجهة رئاسية للجهة مصدرة القرار المتظلم منه.

وفي هذا تقول محكمتنا العليا في أحد أحكامها: "... ولأن تظلم المطعون ضده إلى الرقيب العام لا يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى، وعلى ذلك تكون دعوى المطعون ضده غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد ويكون الحكم المطعون فيه حين رفض هذا الدفع وقبول الدعوى قد خالف القانون أو أخطأ في تطبيقه..." (2)

3، أن يتم تقديم التظلم خلال المدة المحددة قانوناً وهي (60) يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن.

حيث تنص المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري على أن (ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، أو إبلاغ صاحب الشأن به..)

أما إذ قدم التظلم بعد انتهاء هذه المدة فلا ينتج أثره في وقف سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

والحكمة من ذلك التي توخاها المشرع هي: المحافظة على استقرار الأوضاع الإدارية و المراكز القانونية التي تنشأ عن القرار الإداري المتظلم منه حتى لا تظل مهددة ومعلقة إلى ما لا نهاية (3).

4، يجب أن يبدأ حساب ميعاد التظلم من تاريخ استلام الجهة المختصة للتظلم أو اتصال علمها به حتى وإن لم يقدم إليها مباشرة، وفي هذا تقول المحكمة العليا: "لقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن العبرة في بداية حساب ميعاد التظلم تكون

(1) حتى يكون القرار الإداري قابلاً للظمن لابد أن يكون نهائياً أي أن يكون قراراً تنفيذياً صادراً من سلطة إدارية مختصة بإصداره ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أعلى.

(2) حكم المحكمة العليا في الظمن الإداري رقم 10 لسنة 20 قضائية جلسة 1974/5/9 مجلة المحكمة العليا السنة

11 ص 53

(3) د. عمر السبوي، بحث عن رقابة الإدارية، مجلة دراسات فقوية، (1974 ف)، السنة الرابعة، ص 464.

بتاريخ تسلم جهة الإدارة لذلك التظلم، كما استقر على أن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان مواعيد دعوى الإلغاء ليس فقط متى قدم للجهة الإدارية مصدره القرار أو إلى الهيئات والجهات الرئاسية لها، وإنما أيضا متى قدم إلى جهة غير مختصة إذا ثبت أن الجهة الإدارية المختصة قد اتصل علمها به حتى يتسنى لها فحصه للبت فيه، إما بالتراجع عن القرار السابق وتكفي ذوى الشأن مؤونة التقاضي، أو بالرفض ولذوي الشأن في هذه الحالة اللجوء إلى القضاء..⁽¹⁾

ولكن ما العمل إذا تكرر تقديم التظلم عدة مرات قبل انقضاء ميعاد رفع الدعوى ؟ للإجابة نقول إن القضاء الليبي قد استقر على أنه لصاحب الشأن أن يأخذ من تاريخ آخر تظلم يجريه موعداً لرفع الدعوى بعد ذلك، لأنه من المسلم به أنه متى كان موعد رفع الدعوى مفتوحاً، فإن لصاحب الشأن أن يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيه، ومن ثم فلا تستساغ محاسبة الطاعن في شأن المواعيد على أساس تظلمه الأول متى وقع تظلم آخر له في الميعاد.

حيث تقول المحكمة العليا إنه: " إذا تعددت تظلمات الطاعن في مدى الستين يوماً المذكورة انقطع الميعاد بالتظلم الأخير منها ".⁽²⁾

العلم اليقيني بالقرار الإداري :

تذهب المحكمة العليا الليبية إلى أن التظلم الإداري يفيد حصول العلم اليقيني بالقرار الإداري، وأن التظلم منه يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء لمدة واحدة حيث نقول: (ولئن كان العلم اليقيني بالقرار الإداري يمكن استخلاصه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله أو من تظلم ضده القرار الإداري، وكان قطع المدة بطريق التظلم، إنما يقع لمدة واحدة حتى يستقر القرار الإداري وتثبت المراكز القانونية بالنسبة للإدارة والأفراد على السواء.)⁽³⁾

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا - طعن إداري رقم 25/42 . جلسة 1982/5/26 ف سنة 19 العند 2 ص 26 - مجموعة لمبادئ

المرجع السابق ص 128 .

⁽²⁾ حكم المحكمة العليا ، طعن إداري رقم 10 سنة 8 في جلسة 1962/4/28 ف المرجع السابق ص 128 .

⁽³⁾ حكم المحكمة العليا ، طعن إداري رقم 4 لسنة 15 في جلسة 1970/4/12 ف مجلة المحكمة العليا السنة السادسة عدد

4 ص 29.

الفرع الثاني: طبيعة التظلم الإداري في القانون الليبي والآثار المترتبة عليه: يتضح لنا بجلاء أن التظلم الإداري في القانون الليبي هو سبيل (اختياري)، فإن شاء الموظف المتهم أن يلجأه فنعم الطريق، وإن نأى بنفسه عن ذلك وسلك سبيل الطعن القضائي فلا تثريب عليه، فلا حقه في التظلم يسقط ولا أحد يلومه إذا لم يتقدم بتظلمه إلى الجهات الإدارية المختصة.

فالتظلم في التشريع الليبي (جوازي) بينما في التشريع المصري كما سنرى تفصيل ذلك لا حقاً (وجوبي).

وفي هذا تقول المحكمة العليا: "وإن كان تقديم التظلم يقطع سريان المدة أو بالأحرى يوقفه إلا إنه لا يستلزم أن ينتظر المتظلم رد الإدارة صراحة أو مرور الأربعة أشهر (حسب القانون السابق لسنة 1953 ف) وهي حالياً 60 يوماً لرفع دعوى الإلغاء، بل إن دعواه تكون مقبولة لو رفعها قبل ذلك، إذ التظلم يواجه أمراً تالياً لاكتساب القرار صفة نهائية التي تجعله قابلاً للطعن أمام المحاكم. على أنه إذا تسرع الطاعن ورفع طعنه للمحكمة قبل انقضاء (الأشهر الأربعة)، ثم قبلت الجية الإدارية التظلم وسحبت القرار المتظلم منه أو صححته خلال تلك المدة فيتعرض الطاعن لخسارة مصروفات الدعوى." (1)

فإذا استوفى التظلم شروطه فإنه يترتب عليه قطع ميعاد رفع الطعن بالإلغاء ويفتح ميعاد جديد سواء رفضت جهة الإدارة التظلم صراحة أو ضمناً.

فالمشرع الليبي اعتبر مضي مدة (60) يوماً دون أن ترد جية الإدارة على التظلم بمثابة قرار حكمي بالرفض، وعلى المتظلم أن يسعى لرفع دعوى إلغاء خلال السنتين يوماً التالية لانقضاء مدة السنتين يومياً السابقة، وفقاً لما ورد في نص المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري سالف الذكر. وفي هذا السياق تقول محكمتنا العليا: (إلا إنه على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة محل تطبيق هذا النص إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلم، وعدم استجابتها ليحثه أو الرد عليه، أما إذا استجابت واتخذت في ذلك إجراءات

(1) حكم المحكمة العليا، طعن بقرى رقم 4 لسنة 15 قضائية جلسة 1970/4/12 ف مشار إليه لدى د/ نصر شين لقاضي مرجع سبق ذكره، ص 748.

إيجابية فلا وجه لافتراض رفضها التظلم حتى لو استطال فحصه مدة تزيد عن (الأربعة أشهر)، إنما يكون المعمول عليه عند حساب الميعاد، وهو القرار الصادر فعلاً في التظلم بإجابته أو برفضه، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً في الوقت الذي تكون هي فيه جادة في سبيل إنصافه، وقد قصد الشارع من وجوب اتباع طريق التظلم الإداري وتفادي اللجوء إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان، وذلك بحسم المنازعات إدارياً في مراحلها الأولى⁽¹⁾

ولقد اعتبر بعض الفقه الليبي هذا القضاء محل نظر للآتي:

1- أن الحكم ذكر أن التظلم (وجوبي) والصحيح أن المشرع الليبي جعل التظلم (جوازيًا)

2- أن هذا الحكم ينطوي على مخالفة صريحة لنص المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف في شأن القضاء الإداري التي تحدد المدة الستين يوماً واستند إلى المادة (22) من قانون المحكمة العليا لسنة 1953 ف الملغى والتي كانت تحدد المدة بأربعة أشهر، وقد اعتبر بناء عليه إن هذا المنهج للمحكمة العليا يسعى إلى تحقيق فاعلية الإدارة على حساب الضمانات التأديبية وهي سياسة غير مقبولة من القضاء الليبي وهذا رأي وجيه أحق بالتأييد.⁽²⁾

الفرع الثالث: السحب الإداري في التشريع الليبي

يعنى سحب القرار الإداري قيام جهة الإدارة مصدرة القرار بإعادة النظر فيه ولو لم يطلب ذلك ذو الشأن.

وقد عرفه بعض الفقه الليبي بأنه:

(إلغاء الإدارة للقرار بأثر رجعي وإعدام آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل).⁽³⁾

(1) حكم المحكمة العليا، طعن براري رقم 25 سنة 38 قضائية جلسة 1992/4/26 ف مجلة المحكمة العليا سنة 27 لسنة

3-4 ص 37.

(2) انظر في ذلك د/ نصر شنين القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 749 وما بعدها.

(3) د/ محمد عبدالله الحراري أصول القانون الإداري الليبي الجزء 2 مرجع سبق ذكره، ص 202.

أما محكمتنا العليا فتعرفه بأنه:

(إعدام القرار الإداري منذ صدوره، ومتى حصل السحب بعد رفع دعوى الإلغاء انتهت المصلحة فيها وتحكم بانتهاء الخصومة ما لم تكن هناك مصلحة تجب حمايتها)⁽¹⁾

ولقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن السحب يندرج تحت مفهوم القرار الإداري

أولاً: قواعد السحب الإداري:

لا يخلو القرار التأديبي المراد سحبه من ثلاثة احتمالات، فهو قد يكون (صحيحاً) وقد يكون (معيباً)، وقد يكون (منعدماً) وفقاً للآتي:

1- إذا كان القرار التأديبي صحيحاً أو باطلاً ولم يتعلق به حق، فإنه يجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد السحب.

2- إذا كان القرار التأديبي باطلاً وترتب عليه حق، فلا يجوز سحبه إلا خلال الميعاد المحدد للسحب، أما في حالة الطعن عليه قضائياً فإنه يجوز سحبه إلى ما قبل صدور الحكم في الطعن.

3- أما إن كان القرار التأديبي صحيحاً وتعلق به حق، فلا يجوز سحبه مطلقاً لئلا يمس هذا الحق الذي ترتب للغير.

ونحن نؤيد الرأي الداعي إلى أن القرار التأديبي السليم والمستوفي لشروطه القانونية يمتنع على جهة الإدارة سحبه، وذلك تأسيساً على أن الجزاء التأديبي الذي يتضمنه القرار التأديبي هو الوسيلة المناسبة لعلاج أوجه التسيب والقصور داخل الأجهزة الإدارية في الدولة.⁽²⁾

ثانياً: الآثار المترتبة على السحب الإداري :

كما ذكرنا فإن السحب يقتصر على القرارات التأديبية التي تصدر من السلطات التأديبية بصفة منفردة (الرئيس المباشر أو الأعلى)، ولا ينطبق ذلك على

(1) حكم المحكمة العليا. طعن بجولي رقم 2 لسنة 16 في جلسة 16/6/21 1970 لسنة 7 عند ا ص 55 .

(2) نشر في تمثيل ذلك من لجنة الليبي، دخلت في المجمع مرجع سبق ذكره، ص 438 .

القرارات التأديبية التي تصدرها السلطات التأديبية بصفة جماعية، كالمقرارات الصادرة من مجلس التأديب العادي أو العالي أو الخاص بالمخالفات المالية.

وتقول محكمتنا العليا في أحد أحكامها: "... لا يشترط في السحب الإداري أن يكون السحب صريحاً، ويجوز أن يكون ضمناً بأن تتخذ الإدارة قراراً جديداً لا يستقيم إلا على أساس سحب القرار السابق، فإذا ما أصدر الرئيس الأعلى قراراً بإحالة شخص على مجلس التأديب عن نفس التهمة التي وقع من أجلها جزاء عليه من نفس الساحب، أو رئيس المصلحة المختصة، كان ذلك بمثابة سحب للقرار التأديبي السابق وتركاً للمساءلة برمتها إلى مجلس التأديب.. (1)

وفي هذا قضت المحكمة العليا بأن " سحب القرار الإداري يترتب عليه إعدامه بأثر رجعي، فتزول كل الآثار المترتبة عليه وتعود الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب.. " (2)

فإذا سحبت الجهة الإدارية القرار الإداري المطعون فيه قبل الحكم النهائي في الدعوى وجب القضاء بانتهاء الخصومة فيها.. " (3)

ثالثاً: طلب وقف تنفيذ القرار الإداري:

يختص القضاء المستعجل بنظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث من المقرر أن القضاء المختص بنظر دعوى الإلغاء هو المختص بطلب وقف التنفيذ فسلطة وقف تنفيذ القرار مستمدة من سلطة الإلغاء، فمن المقرر أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع (4).

ويشترط لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري شرطان هما :

— أن تتعلق المنازعة بقرار إداري .

— أن يرد طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء ذاتها . (5)

(1) حكم المحكمة العليا، طعن إداري (15 / 9) جلسة 1970/5/3 ف السنة 6 العدد 4 ص 42 . مجموعة المبادئ مرجع سبق ذكره ص 435

(2) حكم المحكمة العليا طعن (21/16) ق جلسة 1975/5/15 ف (م.م.ع) ص 11 ع 4.

(3) حكم المحكمة العليا طعن (24/8) ق جلسة 1980/2/27 ف (م.م.ع) ص 16 ع 4.

(4) لواء ماحد بالقوت مرجع سبق ذكره، ص 822/ .

(5) د. عبدالغنى بسيوني عبدالله - وقف تنفيذ لقرارات الإداري - منشأة المعارف الإسكندرية ط / 1990 ف، ص 98 وما بعدها .

أسس وقف تنفيذ القرار الإداري:

يرتكز وقف التنفيذ القرار الإداري على الأسس الآتية :

1 - ركن الاستعجال:

حيث نصت المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري على أنه (لا يترتب على رفع الدعوى أمام دوائر القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ...) أي أن هذه النتائج يستحيل أو يمتنع إصلاحها عينياً بإعادة الوضع إلى ما كان عليه من نفس النوع أو الجنس، وقد عدد الفقه والقضاء المقارن هذه القرارات التي يتوافر طلب وقف تنفيذها ركن الاستعجال هي :

- القرارات التي تمس مورد الرزق .
- القرارات التي تمس سمعة الشخص .
- القرارات التي تمس المستقبل العلمي (كقرارات فصل الطلاب) .
- القرارات المتعلقة بشغل منصب موقوت بفترة زمنية محددة .⁽¹⁾

2 - ركن الجدية :

أي أن يكون طلب وقف التنفيذ مبني ظاهرياً على أسباب جدية تقدرها المحكمة وهي ما يتصل بمبدأ المشروعية .

سلطة المحكمة عند الفصل في طلب وقف التنفيذ .

للمحكمة رقابة قانونية تمكنها من دراسة القرار الإداري وفحصه استناداً على مبدأ المشروعية والاستعجال، فلا يوقف تنفيذ القرار إلا إذا تبين له توافر هذين الركنين أو أحدهما، وكلا الركنين من الحدود القانونية التي تحد من سلطة القضاء الإداري وتخضع لرقابة المحكمة العليا⁽²⁾.

(1) لمزيد من التفصيل يراجع لواء محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 528 وما بعدها.
(2) المرجع السابق نفسه، ص / 829 وما بعدها.

المطلب الثاني

التظلم الإداري في التشريع المقارن

ذكرنا أن التظلم الإداري هو وسيلة كفلها القانون للمتيم لمواجهة ما تصدره جهة الإدارة ضده من عقوبات يعتقد عدم مشروعيتها، ويأمل من جهة الإدارة إعادة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني وذلك بسحب أو تعديل هذا القرار. وعندما ذكرنا سلفاً أنواع التظلم ذكرنا (التظلم الوجوبي)، حيث جعل المشرع المصري هذا التظلم سواء قدم إلى الجهة الإدارية، أو الجهة الرئاسية، شرطاً لقبول دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: التظلم الإداري في القانون المصري:

أولاً: مبررات وأهداف التظلم الوجوبي في التشريع المصري:

يمكن إيجاز أهداف ومبررات التظلم الوجوبي في الآتي:

- 1، تخفيف العبء عن الجهاز القضائي.
- 2، إنهاء المنازعة إدارياً في مراحلها الأولى.
- 3، توفير العدالة الإدارية بطريقة ميسرة للناس.⁽¹⁾

ثانياً: حالات التظلم الوجوبي:

حدد المشرع المصري في المادة 12 من القانون رقم 47 لسنة 1972 ف بشأن مجلس الدولة حالات التظلم الوجوبي، وهي أنه (لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثانياً ورابعاً وتاسعاً في المادة (10)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة في التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة).

⁽¹⁾يراجع د/ سليمان الضماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مطبعة عين شمس، القاهرة، ط1/1991 ف.

وتشمل البنود المشار إليها في المادة السابقة:

1- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن للطعن في القرارات الإدارية النهائية الفاضية بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح علاوات.

2- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

3- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستياداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي
ثالثاً: ميعاد رفع التظلم الوجوبي:

حدد المشرع المصري مدة (ستين) يوماً لجهة الإدارة للبت في التظلم يبدأ سريانه من تاريخ تقديم التظلم وقيده في السجل المعد لذلك.

وخلال هذا الموعد تملك جهة الإدارة إما الاستجابة لطلب صاحب الشأن فتسحب قرارها أو تلغيه أو تعدله إذا تبين لها عدم مشروعيته، أو لا تجيب (ترفض صراحة التظلم أو ضمناً) وهو ما يدفع صاحب الشأن إلى سلك طريق التقاضي وبعد انقضاء المدة قرينة قانونية على رفض التظلم ما لم تسلك جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً للاستجابة لطلب المتظلم.

وفي هذا السياق نقول المحكمة الإدارية العليا بمصر:

(ميعاد الطعن بالإلغاء يبدأ بتاريخ نشر القرار أو إعلانه أو ثبوت العلم اليقيني به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى مصدر القرار أو السلطة الرئاسية، وإنه إذا ثبت صدور قرار صريح برفض التظلم قبل القرار الحكمي بالرفض، احتسب ميعاد الطعن من تاريخ الرفض الصريح، وأما إذا انقضت فترة القرار الحكمي، دون صدور قرار صريح، احتسب الميعاد من التاريخ الرفض للقرار الحكمي ولو صدر بعد ذلك قرار رفض صريح ومن المقرر في هذا الخصوص أن انتظام الميعاد المنصوص عليه بالمادة(24) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 قبل رفع دعوى الإلغاء ليس مقصوداً لذاته، وإنما أريد به إتاحة الفرصة أمام جهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه، وبهذه المثابة فإنه لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد المشار إليه إذا عمدت جهة الإدارة إلى البت في التظلم قبل انقضاء

مدته، ومن باب أولى لا توجد جدوى من انتظار الميعاد المشار إليه، وعندئذ يتعين على صاحب الشأن أن ينشط لإقامة الطعن في الميعاد المقرر قانوناً. (1)

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلي:

(أن ميعاد الستين يوماً الخاص بطلبات الإلغاء، لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إعلان القرار أو نشره، فإذا لم يتم شيء من ذلك بالنسبة للمدعي كما ثبتت من جهة أخرى أنه قد علم بفحوى القرار المطعون فيه ومحتوياته علماً يقينياً في تاريخ معين، يمكن حساب الميعاد منه فلا حجة في الدفع بعدم قبول الدعوى لانقضاء ذلك الميعاد. (2)

مما سبق نجد أن المشرع المصري قد اعتبر التظلم وجوبياً عكس ما ذهب إليه المشرع الليبي الذي اعتبره (جوازياً)، أما بقية الأحكام المتعلقة بشروط التظلم وأثاره فهي متطابقة تماماً مع التشريع الليبي على النحو الذي ذكرناه سلفاً.

الفرع الثاني: التظلم الإداري في القانون المغربي:

أعتبر المشرع المغربي التظلم الإداري شرطاً أساسياً للطعن في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري. فهو إذن إجراء وجوبي (إلزامي) فلا يجوز رفع دعوى إلغاء في التشريع المغربي ضد أي قرار صادر عن الإدارة قبل التظلم منه ضمن الآجال المحددة لذلك، ويكون تقديم طلب الإلغاء خلال أجل شهرين.

حيث نص المشرع عليه في قانون المسطرة المدنية. (القانون المدني) معتبراً أن سلوك مسطرة التظلم الإداري قبل رفع الدعوى للإلغاء إجراء (اختياري) (الفصل 360 من قانون الإصلاح القضائي لعام 1974 ف)، لكن الذي عليه العمل في المغرب هو التقيد بإجراءات التظلم الإداري بموجب أحكام الظهير المحدث بموجبه المجلس الأعلى، والذي يعتبر التظلم الإداري (إجراءً إلزامياً) لرفع دعوى الإلغاء وهو ما أكدته القانون رقم (90 - 41). (3)

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن (38 / 3929) في 28/3/1995 مجلة هيئة قضايا الدولة عدد 2 سنة 40 ص 134

(2) تنظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا طعن 3 / 944 في جلسة 1958/5/24 مشار إليه لدى د/ ماهر أبو عينين

ص 659 .

(3) تنظر الفصل الرابع عشر من الظهير الشريف بالمغرب المؤرخ في 27/9/1957 ف

بينما يرى بعض الفقه المغربي - أن التظلم الإداري ليس إجبارياً بل يمكن اللجوء مباشرة إلى الطعن الإداري وهذا الرأي نعتقد أنه الأصوب. (1)

فالتظلم الإداري في التشريع المغربي لا زال وارداً فلا يمكن التسليم بإلغائه، ولكن فقط أصبح اختياراً أي (جوازيًا)، وهو بهذا يتفق مع التشريع الليبي ويختلف مع التشريع المصري الذي يعتبره (وجوبياً)، إلا أن القضاء المغربي قد رفض طعن قضائي قدم إليه مباشرة، حيث رفض المجلس الأعلى قبول طعن قضائي قدم مباشرة أمام المجلس دون تقديم طعن إداري أمام لجنة استئناف للنقل ضد قرار لجنة النقل كما ينص على ذلك نص خاص. (2)

أولاً: هدف التظلم الإداري وآلية تقديمه:

توخى المشرع المغربي من اشتراط التظلم الإداري إتاحة الفرصة للإدارة لمراجعة قراراتها، وكذلك تجنب الأضرار بالغير قدر الإمكان. إضافة إلى حل المشاكل دون اللجوء إلى القضاء والتقليل من المنازعات الإدارية وتوفير الكثير من الوقت والجهد. (3)

يجوز للمتضرر من القرار الإداري أن يتقدم إلى مصدره أو رئيسه الأعلى داخل أجل "ستين" يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار الإداري أو علمه بصدوره بواسطة النشر العام بالتظلم الإداري، قاصداً حث جهة الإدارة مصدرة القرار إعادة النظر في قرارها قصد إلغائه أو تعديله أو سحبه بما يحول دون حصول ضرر له وبعد تقديم التظلم عليه أن ينتظر أجل ستين يوماً وهي بمثابة مهلة تعطى لجهة الإدارة لتباشر إجراءاتها في الموضوع، وإذا انتهى الأجل تكون الإدارة قد أجابت بالإيجاب أو الرفض أو الصمت مما يعني أنها رفضت طلب المتظلم.

أما إذا اكتفت جهة الإدارة في جوابها على الإخبار بتلقي الطعن بدون أن تعبر فيه عن رأيها في ذلك الطعن، فلا يمكن اعتباره بمثابة رفض للطعن وهذا

(1) انظر كتاب رأي الأستاذين (فريد التاسمي وخالد المير) في مؤلفهما المحكم الإداري بالمغرب - مطبعة فتحاح الجديدة، دار البيضاء طبعه 1998 ص 37.

(2) انظر قرار اللجنة الإدارية طعن قضائي (قسم الضامري) تاريخ 19/12/1959 ف / مجموعة أحكام اللجنة الإدارية، ص 88

(3) انظر د/ فريد التاسمي وخالد المير المرجع السابق ص 37.

في حالة عدم وجود جواب صريح من قبل الإدارة، فعلى المعني أن ينتظر فوات مدة الستين يوماً المخولة للإدارة للجواب، والتي بانتهائها يعتبر أن هناك جواباً ضمنياً بالرفض.⁽¹⁾

ولقد حددت الفقرة الخامسة من الفصل (360) المذكور، أجل الستين يوماً لاعتبار سكوت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض، ويبتدي الأجل للطعن مباشرة بعد فوات مدة الستين يوماً.

" وإذا كانت السلطة هيئة من الهيئات التي تعقد دورات للتداول، فإن الأجل المحدد في ستين يوماً لتقديم الطلب يمتد إذا اقتضى الحال إلى نهاية أول دورة قانونية تلي تقديم الطلب، وتكون جهة الإدارة هي المسئولة عن تبليغ قراراتها، وعليها أن تثبت ذلك إذا ما أرادت أن تناقش الآجال وذلك تجنباً لأية صعوبات قد تنتج عن تبليغ وهمي لم يتم إطلاقاً.⁽²⁾

ولم يتردد المجلس الأعلى في حكمه بتاريخ 1960/5/18 ف في أن يقر بأن الإدارة لم تثبت أنها بلغت قراراتها، ويعتبر هذا أساسياً إذ يساعد المعني بالأمر على الاستفادة من آجال إضافية قد تحاول الإدارة حرمانه منها.⁽³⁾

وفي كلتا الحالتين (الرفض الصريح أو الضمني) يحق للمتظلم اللجوء إلى المحكمة الإدارية.

ثانياً: شروط التظلم في التشريع المغربي:

يشترط المشرع المغربي جملة من الشروط في التظلم الإداري حتى يكون معبراً قانوناً وهي:

1 - أن يوجه طلب التظلم إلى الإدارة المختصة وهي (مصدرة القرار أو التي تعلوها).

2 - أن يكون التظلم موجهاً ضد قرار نهائي وليس مؤقتاً أو مشروعاً.

3 - أن يكون التظلم واضحاً ودقيقاً وأن يطلب المتظلم إلغاءه أو تعديله.

(1) قرار الغرفة الإدارية بالمغرب بتاريخ 1964/6/22 ف مجموعة أحكام الغرفة . المرجع السابق ذكره.
(2) قرار الغرفة الإدارية بالمغرب بتاريخ 1961/5/18 ف مجموعة أحكام الغرفة الإدارية . المرجع السابق ذكره.
(3) كذلك نفس المجلس الأعلى بأنه لا يمكن للمعني بالأمر أن يستفيد من تجديد الأجل في حالة فوات مدة سكوت الإدارة ثم جواب هذه الأخيرة بعد فوات مدة السكوت فبدلية سريان الأجل يبتدي من نهاية الأجل الأول وليس من تاريخ جواب الإدارة الصريح الذي سبقه قانونياً جواباً ضمنياً نظر (قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 1960/6/10 ف)

- 4 - أن يكون التظلم قد تم خلال الأجال المحددة قانوناً للطعن.⁽¹⁾
- 5 - أن تملك جهة الإدارة إزاء القرار الطعين صلاحية إلغائه أو سحبه أو تعديله.

ثالثاً: أنواع التظلم في التشريع المغربي:

يمكن إيجاز أنواع التظلم في الآتي:

1 - التظلم الاستعطافي:

وهو عبارة عن رسالة عادية يوجهها المعني إلى الجهة المسئولة عن إصدار القرار يلتمس فيها إعادة النظر في القرار المذكور.

2 - التظلم الرئاسي:

وهو طلب يوجهه المعني إلى الرئيس الأعلى المسؤول عن القرار لغرض سحب أو تعديل أو إلغاء القرار.

3 - التظلم أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

وهو طلب يوجه إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء قصد إعادة النظر بشأن القرار المتنازع حوله، وخاصة القرارات التي تتخذ بناءً على رأي هذه اللجان كقرارات التأديب، وإذا أخطأ الطاعن في الجهة التي تختص بالنظر في القضية بأن قام برفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، فإن سريان الأجل ينقطع ويبدأ احتسابه مجدداً ابتداءً من تبليغ المدعي بالحكم الصادر بشأن الجهة المختصة.⁽²⁾

نشير أخيراً إلى أن التظلم الإداري في التشريع المغربي يتميزه بعض القواعد وهي:

1 - يعد الوزير سلطة رئاسية للعاملين بوزارته فيقدم الطعن الإداري الرئاسي ضد القرارات الصادرة عن هؤلاء.

2 - لا يعد الوزير الأول (رئيس الوزراء) سلطة رئاسية للوزراء فلا يقدم الطعن الإداري الرئاسي إليه ضد القرارات التي يصدرها الوزراء.

⁽¹⁾ كانت مدة طعن في القرار الإداري في التشريع المغربي السابق شهراً واحداً حسب الفصل 14 من الظهير الصادر بتاريخ 1957/12/27 ف الممتنق بالمجلس الأعلى تدفق تمديد هذا الأجل إلى (60 يوماً) حسب الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية في المغرب لسنة 1974 ف هذه المدة تنطبق على القرار الإداري سواء كان سريعاً أو ضعيفاً.

⁽²⁾ لم يوضح القانون المغربي إمكانية تمديد الأجل لكن الفقرة الإدارية تبث تمديد هذا إذا ثبت أن رفع الدعوى كان في استحالة مدية منته من التمتع بالظعن الإداري في الأحكام المقررة (نزل الفقرة الإدارية بتاريخ 22.2.1962) مجموعة أحكام الفقرة الإدارية ص 26.

- 3 - لا يتم الطعن الإداري ضد قرارات الوزراء إلا بواسطة طعن (تظلم استعطافي) يوجه إلى الوزير الذي أصدر القرار مباشرة.
- 4 - يعد الطعن الإداري (جوازيًا) لصاحب الشأن التقدم إليه أو هجره إلى طريق الطعن القضائي، وهو اتجاه يطابق ما ذهب إليه المشرع الليبي كما رأينا.

المبحث الثاني

التظلم القضائي في القانون الليبي والمقارن

من أهم الضمانات الجوهرية للموظف اللاحقة على توقيع الجزاء ومساءلته تأديبياً (التظلم القضائي) ، فالطعن القضائي في القرارات الإدارية العامة والتأديبية خاصة تتجسد في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والمتمثل في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترام سيادة القانون.

إن ضمانات التظلم القضائي تأتي بعد التظلم الإداري، بحكم أن هذا الأخير هو طريق مفتوح أمام الموظف المعاقب بل هو (وجوبي) في بعض التشريعات كما رأينا. ولأهمية هذه الضمانة ستناولها بشيء من التفصيل :

المطلب الأول

التظلم القضائي في القانون الليبي

الفرع الأول: أهمية التظلم القضائي ومفهوم دعوى الإلغاء:

أهمية التظلم القضائي:

يعد التظلم القضائي أهم الضمانات اللاحقة على صدور القرار التأديبي وهي الضمانة المثلى والنهائية للموظف تجاه الإدارة، وخاصة إذا لم تكن الوسائل الأخرى السابقة ذات فاعلية، حيث تتميز السلطة القضائية بالاستقلال التام عن الإدارة والحيدة وعدم الانحياز لأي سلطة من سلطات الدولة، إضافة إلى إجراءاتها الدقيقة وخبرتها وتخصص أفرادها وحجية الأحكام التي تصدرها.

لقد حرص المشرع الليبي على إعطاء القضاة الوضع القانوني المناسب الذي يوفر لهم الاستقرار النفسي وحرية القيام بالعمل القضائي في حدود الضمير وسيادة القانون⁽¹⁾.

⁽¹⁾ د. الكوني عبودة، قانون علم القضاء، جامعة ناصر، 1990، ص 62. وما بعدها.

ولذلك تخضع السلطات التأديبية لرقابة القضاء عند ممارستها لاختصاصها التأديبي للتأكد من سلامة تطبيق القانون، وعلى هذا الأساس تُعد الطريق القضائي الوسيلة التي تأتي في خاتمة المطاف في مجال الجزاءات التأديبية من جهة أخرى. ويبسط القضاء الإداري رقابته على مختلف القرارات التأديبية وهذه الرقابة هي رقابة مشروعة، حيث يراقب القاضي مدى مشروعية القرار التأديبي أي مدى سلامته من العيوب التي قد تصيب القرار وتؤدي إلى بطلانه.

فللقاضي أن يراقب الآتي:

- 1 - التحقق من وجود الوقائع المادية المنسوبة للموظف.
- 2 - مدى اعتبار الوقائع المنسوبة للموظف إخلالاً بواجبات وظيفته.
- 3 - التحقق من أن الجزاء الموقع ضمن الجزاءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً.⁽¹⁾

مفهوم دعوى الإلغاء:

قبل أن تلج إلى موضوع الطعن في القرارات التأديبية لا بد أن نحدد ماهية القرار الإداري القابل للإلغاء الذي هو: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽²⁾

أما دعوى الإلغاء فهي دعوى قضائية يرفعها ذوو الشأن للمطالبة بإلغاء قرار إداري صدر مخالفاً لمبدأ المشروعية.

فدعوى الإلغاء: هي دعوى عينية موضوعية توجه ضد قرار إداري لإعدامه وذلك لمخالفته مبدأ المشروعية، وبقصد إزالة كافة آثاره، وقيداً للمشرع بميعاد ستين يوماً، ويقتصر دور القاضي فيها على فحص مشروعية القرار الإداري ويكون للحكم الصادر فيها حجية على الكافة بحكم الطبيعة العينية لهذه الدعوى.

(1) درجوت سلط، المسؤولية التأديبية، مرجع سبق ذكره - ص 403

(2) حكم المحكمة العليا طعن (8/1) جلسة 1961/6/24 لقضاء الإداري - الجزء الثاني - ص 116 مجموعة المبادئ لمرجع سبق - ص 426 .

وقد قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها بأن:

(دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري تخول للقاضي فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين 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 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 الضارة.) (1)

ودعوى الإلغاء في القانون الليبي ليست من صنع القضاء كما هو الحال في فرنسا بل ظهرت في القانون الليبي بموجب قانون المحكمة العليا لسنة 1953 ف. (2) أما القضاء الليبي فقد وضع شروطاً لدعوى الإلغاء، حيث تقول محكمة استئناف بنغازي في الطعن الإداري (4/19) جلسة 1975/11/16 ف وهو حكم غير منشور: أن (رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أو إلغائها، تستلزم بادئ ذي بدء أن يكون القرار إدارياً وهو لا يكون كذلك إلا إذا كان صادراً من سلطة إدارية، وأن يكون قراراً تنفيذياً صادراً من سلطة تملك إصداره دون حاجة لتصديق سلطة إدارية عليا، وأن يكون من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن.) (3)

الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء :

يشترط لقبول دعوى الإلغاء الآتي:

- 1 - أن يكون محل الدعوى إلغاء قرار إداري نهائي.
- 2 - أن يكون رافع الدعوى صاحب مصلحة شخصية مباشرة.
- 3 - أن ترفع هذه الدعوى خلال المواعيد التي حددها القانون.

(1) حكم المحكمة العليا، طعن إداري (24/26) بتاريخ 1981/6/24 لسنة 18 العدد 2 مجلة المحكمة العليا ص 9.
(2) د. صبيح مسكوني - القضاء الإداري في ليبيا - مرجع سبق ذكره - ص 286 وكذلك د/ خالد عريم القنون الإداري الليبي - مرجع سبق ذكره، ص 967.
(3) حكم محكمة استئناف بنغازي طعن إداري (24 / 26) ق . جلسة 1975/11/16 ف وهو حكم (غير منشور) .

وعلى هذا نصت المادة السادسة من القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري على أنه (لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة).

أما القضاء الإداري الليبي:

فقد استقر على أن دعوى الإلغاء يكفي أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة مادية أو أدبية أو روحية حالة أو محتملة وقت رفعها، ولا ضرورة لاستمرارها حتى الفصل في الدعوى.

حيث تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها:

إن (المصلحة في دعوى الإلغاء يكفي توافرها عند رفع الدعوى لإثبات جديتها، وطبيعة دعوى الإلغاء طبيعة عينية، وهي وسيلة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق الشخصية لذوي المصلحة، ودعوى الإلغاء تستهدف مصلحتين: مصلحة شخصية للمدعي، ومصلحة عامة للجماعة، فإذا زالت المصلحة الشخصية أثناء نظر الدعوى تبقى المصلحة العامة التي تعلق بها حق الجماعة، ودعوى الإلغاء تقوم على مخاصمة القرار الإداري بعينه للوصول إلى عدم مشروعيته دون النظر إلى الشخص الذي أقام الدعوى لمساس القرار الإداري بمركزه القانوني.) (1)

إذ يكفي لرفع دعوى الإلغاء توافر المصلحة عند رفع الدعوى، بحيث يصرف النظر عن استمرار تلك المصلحة حتى نهاية الدعوى، وفي صدور الحكم فيهما إضافة بالطبع إلى الأهلية القانونية للتقاضى.

وتضيف كذلك المحكمة العليا: (وجرى القضاء أيضاً على التوسع في تحديد المصلحة التي تجيز الطعن في القرارات الإدارية، فأجاز أن تكون هذه المصلحة مادية أو أدبية أو روحية.) (2)

(1) حكم المحكمة العليا - طعن إداري (3/1) جلسة 70/3/8 لسنة السادسة العدد 1، 2، 3 مجموعة المبادئ المرجح السابق من 65
(2) حكم محكمة استئناف بنغازي - دائرة قضاء الإداري طعن (6/27 ق) جلسة 1979/11/29 ف (حكم غير منشور)

وهذا الاتجاه السليم من القضاء والفقهاء الليبيين يخالف القضاء المصري الذي يشترط في المصلحة استمرار قيامها حتى الفصل نهائياً في الدعوى (1).

مواعيد الطعن في القرارات الإدارية:

حدد قانون القضاء الإداري (88 لسنة 1971 ف) ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً، وذلك نظراً لما تشكله من تأثير على القرارات الإدارية، فهي دعوى هجومية ضد القرار الإداري.

وطبيعة ميعاد دعوى الإلغاء من النظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها وللمحكمة أن تتعرض له من تلقاء نفسها في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ويبدأ الميعاد من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه اليقيني بذلك، هذا ويقطع التظلم الإداري كما رأينا الميعاد كما يقطعه أيضاً (طلب المساعدة القضائية ورفع دعوى الإلغاء لمحكمة غير مختصة).

ومتى انقضى ميعاد دعوى الإلغاء اكتسب القرار الإداري حصانة قضائية ضد الإلغاء، كما يترتب عليه أيضاً امتناع الإدارة عن سحب القرار أو إلغائه. وقد جرى القضاء على اعتبار علم صاحب الشأن في القرار قائماً مقام النشر أو الإعلان في هذا الشأن، بحيث يجب أن يكون العلم يقينياً لا ظاهرياً ولا افتراضياً وبحيث يكون شاملاً لجميع محتويات القرار، ومؤداه في تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه حتى يتيسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار، ومتى رفع الطعن بعد الميعاد المقرر فإن القاضي يحكم بعدم قبول الطعن مشكلاً لرفعه بعد الميعاد وتحصنه ضد الإلغاء، وذلك استقراً للأوضاع الإدارية من جهة واطمئنان الأفراد من جهة أخرى (2).

القرار المعدوم:

يستثنى القضاء الليبي حالة القرار المعدوم من آثار انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء فهذا القرار لا يتقيد الطعن فيه بالإلغاء بميعاد الستين يوماً حيث تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها: إن (المشرع حرص على أن يحدد لرفع دعوى الإلغاء

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر - طعن 1915 لسنة 31 ق جلسة 1987/1/14 ف مجموعة أحكام السنة 32 قضائية

الجزء 2 ص 1125 .

(2) د/ نصر الدين القاضي - مرجع سبق ذكره، ص 777 .

ميعاد ستين يوماً وهو ميعاد من النظام العام لتعلقه بحجية الأوامر الإدارية، وما يتعلق به من المصالح العامة واستقرار الحياة الإدارية، فإذا رفعت دعوى بطلب إلغاء قرار إداري لعيب عدم الاختصاص قد وقع في صورة اغتصاب للسلطة، فإن الفقه والقضاء، استقرا على أن القرار يكون في هذه الحالة (معدوماً) بسبب ما شابه من عيب جسيم، ولذلك لا يتقيد رفع الدعوى بطلب إلغائه بميعاد معين، لأن القرار الذي لا وجود له من الأصل، لا يكون له - من باب أولى - مبدأ وجود يجري منه ميعاد لرفع الدعوى. (1)

الفرع الثالث: إجراءات دعوى الإلغاء:

يقدم الطعن بالإلغاء بصحيفة تودع قلم كتاب المحكمة موقعاً عليها محام من المقيدين بجدول المحامين المقبولين أمامها، ويجب أن تتضمن صحيفة الطعن عدا البيانات المتعلقة باسم الطالب، من يوجه إليه الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم وموضوع الطلب وبيانا بالمستندات المؤيدة له، وأن ترفق بالصحيفة صورة من القرار المطعون فيه أو ملخص واف له، وتعلن الصحيفة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز العشرين يوماً من تاريخ تقديمها. (2)

وتقول المحكمة العليا الليبية:

(إن مفاد هذا النص أنه يشترط لصحة عريضة الطعن أن تكون موقعه من محام مقبول أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه يترتب على إغفال هذا الإجراء بطلان صحيفة الطعن، لأنه يعد من الإجراءات الجوهرية الخاصة بالدعوى الإدارية، وهي في هذا الخصوص مستقلة ومتميزة عن الدعاوى المدنية والجنائية، وعن إجراءات الطعن أمام المحكمة العليا، ومن ثم لا يجوز مع صراحة النص الاحتجاج بها كما لا يغني عن هذا الإجراء إعداد

(1) حكم المحكمة العليا - طعن إداري رقم (37/39) جلسة 1991/1/22 ف مجلة المحكمة العليا لسنة 27 العدد 1 ص 32 وقد اعدت الدكتور محمد عبدالله الحراري لائحة أخرى وهو تغير الأوضاع القانونية الذي يؤدي لإحياء ميعاد دعوى الإلغاء لبعض القرارات الإدارية الصادرة بناء على تشريع سابق غير مشروع لتعارضها مع التشريع الجديد، فإن من شأن هذا التعميل أن يجعل كافة القرارات الإدارية الصادرة بناء على قانون التمييز غير مشروعة، فنظر مؤلفه، لرقبة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 193 - 194.

(2) فنظر المواد 10، 9، 11 من قانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن قضاء الإداري ص 146 فنظر.

الصحيحة من شخص قانوني له خبرة ودراية، لأن هذه الحكمة متوفرة في غير المحامين من أساتذة القانون وغيرهم، ولا يجوز لهم بهذه الصفة تقديم صحيفة الطعن أمام القضاء الإداري.⁽¹⁾

أما بشأن عدم قبول إحالة الدعوى من القضاء المدني فتقول هذه المحكمة: (إن ولاية القضاء الإداري لا تقوم إلا باتصالها بالدعوى الإدارية اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة قانوناً على النحو المتقدم ذكره، ولما كانت الدعوى الإدارية المائلة لم تقدم إلى محكمة الموضوع طبقاً لهذه الأوضاع، وإنما أحيلت إليها من القضاء المدني الذي قضى بعدم اختصاصه ولانياً بنظرها، فإن الدعوى تكون غير مقبولة لما شاب رفعها من مخالفات لإجراءات التقاضي المتعلق بالنظام العام، ولا يغير من هذا النظر ما استقر عليه القضاء والمحكمة العليا في قضائها المدني من جواز الإحالة بالرغم من عدم وجود نص صريح في قانون المرافعات يسمح بها ذلك، إن المقصود بهذا المبدأ هو جواز الإحالة في حالات عدم الاختصاص النوعي دون حالات عدم الاختصاص الولائي.)⁽²⁾

فصحيفة الدعوى إذا هي الأساس الذي تقوم عليه كافة الإجراءات، فإن كانت هذه الصحيفة باطلة فإن جميع الإجراءات الأخرى اللاحقة تكون ملغاة وتزول جميع الآثار المترتبة عليها، وتعد الخصومة كأن لم تتعد أصلاً. كما أن الخصومة في دعوى الإلغاء يجب أن توجه إلى الجهة الإدارية التي صدر فيها القرار أو من يمثلها وفي هذا تقول المحكمة العليا أن القرار الإداري:

(.. يخاصم في مواجهته مصدره أو من صدر لصالحه، ويترتب على ذلك أنه متى رفعت دعوى بطلب إلغاء القرار الإداري في مواجهة أكثر من جهة إدارية واحدة ومازالت صفة إحداها أثناء سير الخصومة، فإن ذلك لا يؤثر في سير الخصومة بالنسبة للباقيين..)⁽³⁾

⁽¹⁾ المحكمة العليا طعن بدوي (41 / 62 ق) جلسة 1996/2/27 ف (حكم غير منشور)
⁽²⁾ حكم المحكمة العليا وطعن بدوي (26/26 ق) جلسة 1983/2/9 مجلة المحكمة العليا لسنة التاسعة عشر

لعدد 4 ص 48 .

⁽³⁾ حكم المحكمة العليا ، طعن بدوي (40/54) جلسة 1994/12/24 ف غير منشور .

إنابة إدارة القضايا عن الدولة:

في هذا الشأن تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 87 لسنة 1971 ف بشأن إدارة القضايا فد أوكل لها الإنابة عن الدولة والهيئات والمؤسسات العامة. إنابة قانونية وفي هذا تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها:

(إن الجهة الطاعنة " جامعة العرب الطبية " لم تتبع الإجراءات التي رسمها القانون للطعن، عندما قامت بتكليف محام من العاملين في مجال المحاماة الخاصة دون اللجوء إلى إنابة إدارة القضايا، فالمحامي المكلف بالطعن، لم تكن له صفة في الإنابة عن الجهة الإدارية، مما يكون معه الطعن قد قرر به من غير ذي صفة ويتعين بذلك القضاء بعدم قبوله شكلاً⁽¹⁾)

هذه بإيجاز شروط وإجراءات رفع الدعوى الإلغاء في القانون الليبي التي متى تكاملت فإن على المحكمة التصدي للموضوع، وذلك على النحو الذي سنراه تفصيلاً عند حديثنا عن أسباب الطعن بالإلغاء.

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا طعن بقرى (39/47) في جلسة 1994/2/12 (حكم غير منشور)

المطلب الثاني

التنظيم القضائي في التشريعات المقارنة

(دعوى الإلغاء)

الفرع الأول: التنظيم القضائي في القانون المصري:

أوكل المشرع المصري للمحاكم التأديبية صلاحية النظر في الطعون ضد القرارات التأديبية، حيث تنص المادة (15) من القانون رقم (47) لسنة 1972 ف بشأن تنظيم مجلس الدولة على ما يلي:

(تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات.)

فاختصاص السلطات التأديبية في التشريع المصري ينحصر في:

— السلطات التأديبية الرئاسية.

— السلطات التأديبية القضائية.

والتي تتمثل في المحاكم التأديبية والمجالس التأديبية، حيث أجاز المشرع المصري الطعن في الجزاءات التأديبية التي توقعها السلطات التأديبية الرئاسية أمام المحاكم المختصة وفقاً للمستوى الوظيفي للموظف المخطئ، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض أو كليهما معاً.

أما الأحكام التي تصدرها السلطات التأديبية القضائية والمتمثلة في المحاكم التأديبية ومجالس التأديب لبعض الفئات (كأعضاء هيئة التدريس الجامعي)، فإنه يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة.

دعوى الإلغاء في التشريع المصري:

ذكرنا سلفاً أن دعوى الإلغاء: هي دعوى عينية هجومية لإعدام قرار إداري مخالف للقانون.

وباستقراء نص المادة (7) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 ف نجد أن الطعن في القرارات التأديبية التي تصدرها جهة الإدارة تكون أمام المحاكم التأديبية حسب المستوى الوظيفي للعامل وهي:

1 - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلها.

2 - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات (الأول - الثاني - الثالث)

والطعن في القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية أمام المحاكم التأديبية (طعن بالإلغاء) تبحث عن شرعية القرارات التأديبية، واختصاص المحاكم التأديبية في هذا الشأن هو اختصاص تأديبي خالص سواء في دعوى إلغاء القرارات التأديبية أو الدعوى التأديبية المبتدئة.⁽¹⁾

شروط دعوى الإلغاء في القانون المصري:

دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية تهدف إلى بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، وبحكم أهميتها وضع الفقه والقضاء المصري عدة شروط لها وهي:

1 - شرط المصلحة:

حيث تعد المصلحة الشخصية المباشرة هي قاعدة دعوى الإلغاء ودعامتها وركنهما الأول وأساس رفعها لأجل ضمان جديتها سواء في مجال القضاء العادي أو القضاء الإداري، فإذا وجدت هذه المصلحة وجدت الدعوى، وإذا انقضت المصلحة انقضت دعوى الإلغاء.

وقد ذهب القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة المصري إلى أنه (لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية.)

وقد استقر الفقه والقضاء المصري :

على ضرورة أن يتوافر لدى رافع دعوى الإلغاء مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية محققة أو محتملة في رفعها.⁽²⁾

وقد ذهب القضاء المصري إلى أن شرط المصلحة الواجب توافره لقبول دعوى الإلغاء ينبغي توافره وقت رفعها مع استمرار قيامه حتى يتم الفصل فيها نهائياً.⁽³⁾

وهنا يختلف هذا الاتجاه عن القضاء اللبني الذي كما رأينا اتجه إلى الاكتفاء لقبول دعوى الإلغاء بتوافر المصلحة يوم رفعها، ولا يشترط ضرورة قيامها حتى الفصل فيها.

(1) د/ عبدالفتاح عياد، مرجع سبق ذكره، ص 558

(2) د/ محمد عبدالسلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دفر الفكر العربي، 1981، ص 34.

(3) حكم محكمة الإدارية العليا طعن / 1915 لسنة 31 في جلسة 1987/1/14 مجموعة أحكام لسنة 332، ص 1125.

2 - أن يكون القرار إدارياً نهائياً:

ويقصد به القرار الذي يكون صادراً من جهة إدارية تملك حق البت نهائياً في إصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى.

وهذا ما اشترطته المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 72/47 ، حيث نصت (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية أن تكون نهائية، باعتبارها القرارات التي يجوز أن تكون محل طعن أمام المجلس.)

3 - أن ترفع في المواعيد المحددة قانوناً:

حيث نصت المادة 24 من القانون رقم 72/47 المشار إليه (أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.)

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر:

(إن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به.)⁽¹⁾

ومن هذا نستخلص الآتي:

1 - إن بدء سريان ميعاد رفع الدعوى من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن.

⁽¹⁾ المحكمة الإدارية العليا طعن (18/201 ق) جلسة 1977/4/24 ف مجموعة المبادئ، ص 1201 .

2 - أن يتم نشر القرار أو إعلانه لذوي الشأن بما يؤدي إلى علمه بكل مشتملاته حتى تكفي لتحقيق العلم بالقرار، ويكفي في هذا العلم اليقيني (لا ظني أو افتراضي) ولا حاجة للنشر أو الإعلان عند ثبوته.

3 - إن عبء إثبات الإعلان أو النشر يقع على عاتق جهة الإدارة.

4 - يخضع حساب الميعاد وبدء سريان المدة للقواعد العامة المقررة في قانون المرافعات (المادة 3 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1974 ف، وتقطع مدة التقادم بالتظلم الإداري وطلب المساعدة القضائية، كما يقف الميعاد في حالة تحقق القوة القاهرة كالمرض العقلي مثلا.⁽¹⁾

كما ينقطع الميعاد برفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة وعلى هذا استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر.⁽²⁾

وإذا انقضى الميعاد دون رفع الدعوى أو وجود وسيلة لقطعها أو وقفها، فقل باب التظلم القضائي ويتحصن القرار ضد السحب أو الإلغاء ويصبح كأنه قرار مشروع ، ويستثنى من ذلك القرارات الإدارية التنظيمية والسلبية والمنعدمة، وحالة ظهور مصلحة جديدة لصاحب الشأن.⁽³⁾ وقد استقر الفقه والقضاء المصري على أن أسباب الطعن بالإلغاء هي:

عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب، على النحو الذي سنراه لاحقا عند بحثنا في هذه الأسباب.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن (352 / 23 ق) جلسة 1970/2/30 ف مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاما ج 1/ص 1227

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن 7/375 جلسة 1965/5/9 مجموعة لورشادي ج 1/ص 1093 .

(3) راجع في تفصيل ذلك د/ منجوري شاهين مرجع سبق ذكره ، ص 704 .

الفرع الثاني: التظلم القضائي في القانون المغربي: (دعوى الإلغاء)

إن دعوى الإلغاء في القانون المغربي هي دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو سحب قرار إداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية، حيث تعد هذه الدعوى من أهم وسائل الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، إذ من خلالها تتأتى مراقبة مشروعية القرارات التي تصدرها الإدارة، وتوفير الحماية الضرورية للموظف العمومي من الأضرار التي تنشأ بسبب بعض القرارات الإدارية المشوبة بعدم المشروعية.⁽¹⁾

وقد نص الفصل (353) من قانون المسطرة المدنية المغربي الصادر في / 28 / 9 / 1974 ف على ما يلي:

يبث المجلس الأعلى ما لم يصدر نص بخلاف ذلك في:

- 1 - الطعن بالنقض في الأحكام الانتهائية التي تصدرها جميع محاكم المملكة.
- 2 - الطعون الرامية إلى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة..⁽²⁾

أولاً: آلية رفع الدعوى وصلاحيات المجلس الأعلى فيها:

ترفع دعوى الإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس أو أمام إحدى المحاكم الإدارية التي تم إحداثها بمقتضى القانون رقم (90.41) بناء على الفصل (360) من قانون المسطرة المدنية المشار إليه، والمادة (23) من قانون المحاكم الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه.*

فإذا رفعت الدعوى بالإلغاء أمام المجلس الأعلى واتضح له عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فإنه يأمر بإلغائه وذلك بأثر رجعي منذ صدوره.

ويقتصر دور القاضي على إصدار الحكم فلا يحق له توجيه أوامر للإدارة (قصد تعديل قرارها الملغى)، أو أن يصدر قراراً بديل القرار الملغى، كما لا يحق له أيضاً الحكم بتعويضات مادية لرافع الدعوى.

(1) حسن فوريغلي - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - مجلة الأمن الوطني بالمغرب - العدد 161 من 20.
(2) تم إدخال دعوى الإلغاء لأول مرة في المغرب بموجب ظهير رقم (11571 / 323) في 27/9/1957 ف الجريدة الرسمية لسنة 1957 ف. من 1345.
* تم تحديث سعة محكمة لإدوية بالمغرب بموجب المرسوم (2/92/29) الصادر في 11/3/1993 ف، نظر الجريدة الرسمية للمغرب، العدد (4229) بتاريخ 11/17/1993 ف.

ثانياً: شروط رفع دعوى الإلغاء في القانون المغربي:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء في القانون المغربي الشروط الآتية:

أ - أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إدارية منفردة الإرادة بهدف إحداث أثر قانوني معين يحمل توقيع الإدارة فإذا كان القرار عديم الأثر القانوني على مركز الطاعن فلا يقبل الطعن فيه .

ب - أن يكون الطاعن صاحب مصلحة وصفة متمتعاً بالأهلية القانونية.⁽¹⁾

ج - أن ترفع خلال سنتين يوماً من تاريخ نشر القرار المعني بالطعن، أو تاريخ تبليغه إلي الموظف، وهذه تعتبر قواعد شكلية أمرة تدخل في النظام العام.⁽²⁾

ويقطع الأجل تقديم الطعن الإداري بشقيه الرئاسي والاستعطافي وطلب المساعدة القضائية، أما اللجوء خطأً إلي محكمة غير مختصة بعد فوات الميعاد فلا تقبل الدعوى ولا يعتد بهذا الإجراء

د - انعدام الطعن المقابل أو الدعوى الموازية.

حيث نص المشرع المغربي في الفصل (360) الفقرة السادسة:

(لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد القرارات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعنيه الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية)

فإذا كان بإمكان الطاعن الحصول على ما يطلبه من وراء إلغاء القرار الإداري عن طريق دعوى أخرى (كدعوى التعويض عن الأضرار التي لحقت من جراء القرار)، فما عليه إلا أن يقيم هذه الدعوى وحينئذ لا تقبل منه دعوى الإلغاء وبعد صدور قانون توحيد القضاء سنة 1965 ف، ولم يعد له مبرر الأمر الذي تداخل المشرع المغربي لإلغائه.

1 - القرارات التي لا تعتبر قرارات إدارية (كالقوانين والأحكام القضائية).

⁽¹⁾ يشترط المشرع المغربي كون المصلحة شخصية كقرينة على جدية الدعوى، أما إذا زالت المصلحة كلاً أو جزءاً بعد رفع الدعوى فإنه لا يؤثر على قبولها شكلاً ولكن يرى بعض الفقه المغربي أنه من العيب الإستمرار في الدعوى وإضاعة الوقت وهذا المنع بالمصلحة هو دفع موضوعي وهو في هذا أقرب إلى الإتجاه للقضائي والفقه الليبي . أنظر / التريين القاسمي وخالد المير / مرجع سبق ذكره، ص 29 .

⁽²⁾ يقضي الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية أنه (إذا كان للقرار الإداري صريحاً فإن بداية سريان الأجل تنطلق من يوم النشر إن كان القرار ذا مضمون عام كرسوم أو قرار وزارتي تنظيمي أو من يوم التبليغ إن كان القرار فرعياً إضافة إلى تبني لفقه المغربي لمفهوم (العلم اليقيني) كما هو الحال لدى شقيقه الليبي والمصري أنظر المرجع السابق ذكره، ص 41 .

2 - القرارات الإدارية التي لا تحمل طابعاً تنفيذياً (كالإنذار - الاقتراح - المنشورات) .

3 - القرارات الملكية في المجال الإداري .

ثالثاً: الإجراءات الخاصة بالدعوى:

حدد الباب الثاني من قانون المسطرة المدنية في الفصول (354 - 385) للقواعد العامة المتعلقة بالمسطرة أمام المجلس الأعلى فيما يخص إجراءات دعوى الإلغاء في التالي:

ترفع طلبات الإلغاء أمام المجلس الأعلى بواسطة مقال مكتوب موقع عليه من طرف أحد المدافعين المقبولين للترافع أمام المجلس الأعلى، وإذا لم تتوفر الشروط سالفة الذكر جاز للمجلس الأعلى أن يشطب على القضية تلقائياً من غير استدعاء الطرف.

فقد رفضت الغرفة الإدارية قبول طعن الإلغاء لأن توقيع المحامي المقدم لمقال الطعن (صحيفة الدعوى) كان غير واضح لا يقرأ.⁽¹⁾

واشترطت مؤازرة المحامي محل نقد من الفقه المغربي، بسبب ما يخلقه من صعوبات أمام التقدم بدعوى لإلغاء الأمر الذي يتوجب منه ضرورة إعفاء المواطنين من مؤازرة المحامي في هذه الدعوى، على أساس أن تقوم النيابة العامة بالمدافعة مبدئياً وأساساً عن القانون بتوضيح الجوانب القانونية في الموضوع، فهي ليست مدافعاً عن الإدارة كما أنها بالضرورة ليست خصماً لرافع الدعوى، خاصة وأن الاستماع إليها ضروري كما ينص الفصل (372) من المسطرة المدنية.⁽²⁾ كما يجب أن تتوفر في المقال:

- بيان أسماء الأطراف العائلية والشخصية وموطنهم الحقيقي.

- ملخص بالوقائع والوسائل والمستنتجات .

(1) أنظر قرار الغرفة الإدارية منب (56911) بتاريخ 1977/3/18 .

(2) / عبد القادر باجند - تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب - دار تويينغ للنشر - الدار البيضاء - 1988 ف ص 60 وما بعدها .

— إرفاقه بنسخة من الحكم النهائي أو نسخه من المقرر الإداري المطعون فيه وترفع الطعون ضد قرارات السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة إلى الغرفة الإدارية، إذ يسلم الرئيس الأول للمجلس الأعلى الملف إلى رئيس هذه الغرفة، غير أنه يصح أن تبحث وتحكم كل غرفة في القضايا المعروضة أي كان نوعها.

ويسري على الدعوى الإدارية ما يسري أمام المحاكم الاستثنائية خاصة الفصول (329 - 336) من قانون المسطرة المدنية المتعلقة بالتبليغ والأجال الجوابية وقواعد الجلسات.

وتعد القواعد والتشكيلات التي تنظم مسطرة النزاعات الإدارية من (النظام العام) فلا يجوز للأطراف مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها، وللقاضي أن يراعي احترامها من تلقاء نفسه دون أن ينتظر بذلك دفعا من أطراف النزاع صاحب المصلحة.

ويقدم بعض الفقه المغربي توضيحات بشأن دعوى الإلغاء للشطط في استعمال السلطة في مجال التأديب حيث تقول د/ مليكة الصروخ: (إن تقديم دعوى الإلغاء للشطط في استعمال السلطة لا يرتب توقيف الجزاء التأديبي إلا إذا قضى المجلس الأعلى بناء على طلب المعني بالأمر ، وإذا اقتضت الضرورة ذلك، وأن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أثناء نظرها لدعوى الإلغاء إذا ثبت عدم مشروعيتها، وألا تحكم بأكثر مما يطلب منها (حتى وإن رأيت عيباً آخر في المقرر التأديبي لم ينته آلية الطاعن في إثارتها في طلب الطعن بالإلغاء — وأنها غير ملزمة بإلغاء المقرر التأديبي كلية بل قد تكفي بالإلغاء الجزئي للمقرر المطعون فيه.)⁽¹⁾ أوجه الطعن بالإلغاء.

يمكن المطالبة بإلغاء القرار الإداري أمام المجلس الأعلى متى توفر أحد العيوب التالية للقرار الإداري وهي:

1 — عيب عدم الاختصاص.

2 — عيب الشكل.

(1) د. مليكة الصروخ - سلطة التأديب ، مرجع سبق ذكره ، ص 426 .

3 – عيب الانحراف في السلطة.

4 – عيب انعدام الأسباب.

5 – عيب مخالفة القانون.

وحيث أن عيوب القرار الإداري القابل للإلغاء واحدة في التشريعات الثلاثة المقارنة (الليبية – المصرية – المغربية) فقد ارتأينا التحدث عنها خلال المطلب القادم الذي خصصناه لهذا إن شاء الله تعالى.

المطلب الثالث

الطعن بالإلغاء على القرار التأديبي

الرقابة القضائية على السلطات التأديبية تختلف بحسب الصورة التي تفرغ فيها الجزاء، فإذا صدرت هذه الجزاء في صورة قرار إداري فرد فإن الرقابة القضائية تتمثل في صورة دعوى إلغاء أو دعوى تعويض أو كليهما معاً. أما إذا أوقعت الجزاء التأديبي في صورة حكم قضائي، فإن صورة الرقابة القضائية تختلف وتتعدد بحسب الطعون القضائية التي يمكن توجيهها إلى الحكم. وهذا ما سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الطعن بالإلغاء على القرار التأديبي في القانون الليبي:

حدد المشرع الليبي في المادة الثانية من قانون القضاء الإداري الحالي رقم (88) لسنة 1971 ف حالات الإلغاء التي تمثل أوجه الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية النهائية، ومنها التأديبية حيث نصت (تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل التالية* :

- 1 —
- 2 —
- 3 — الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
- 4 —
- 5 —
- 6 —

* "يقتصر اختصاص دوائر القضاء الإداري المحدد على سبيل الحصر فلا يجوز لهذه الدوائر النظر في أي منازعة لم يرد للنص عليها مهما كان ارتباطها.." انظر حكم المحكمة العليا طعن بدوري (1 و 2 لسنة 23) في جلسة 17 . 11 . 1977ت، مجلة المحكمة العليا، السنة 14، العدد 2، ص 9.

(ويشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود (2، 3، 4، 5، 6) عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة).

(ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح).

وقد استقر قضاء المحكمة العليا في ليبيا على هذا حيث تقول في أحد أحكامها. (يكون القرار الإداري قابلاً للإلغاء إذا شابه عيب الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو الانحراف.)⁽¹⁾

ويمكن إجمال هذه العيوب (أوجه الطعن) في الآتي:

1 - عيب عدم الاختصاص.

ويقصد به صدور القرار الإداري من شخص أو هيئة إدارية غير مختصة بإصداره ويأخذ هذا العيب الصور التالية:

أ - عيب عدم الاختصاص البسيط ويتخذ صوراً ثلاث هي:

عيب عدم الاختصاص الموضوعي: كأن يصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة.

وعيب عدم الاختصاص المكاني: كأن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يتجاوز الحدود الإقليمية المحددة لمزاولة اختصاصه.

وأخيراً عيب عدم الاختصاص الزمني: كأن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه بعد زوال صفته في مزاولة الأعمال العامة..⁽²⁾

ب - عيب عدم الاختصاص الجسيم ويتمثل في إحدى الصور التالية:

- صدور القرار من شخص لا يتمتع بصفة الموظف.

- صدور القرار من جهة إدارية اعتداء على اختصاصات إحدى الجهات القضائية أو التشريعية.

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا. طعن إداري 2/3 في جلسة 1956/11/28 ف مجموعة أحكام لقضاء الإداري الدستوري ج 17

ص 88

⁽²⁾ حكم المحكمة العليا. طعن إداري رقم 3:6 في جلسة 1957/6/26 مجموعة لقضاء الإداري والدستوري ج 17 ص 79.

– صدور قرار من جهة إدارية اعتداء على اختصاصات جهة إدارية أخرى لا رابطة تبعية بينهما.

– وعيب عدم الاختصاص يجعل القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً حيث يعد من النظام العام.

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في إحدى أحكامها:

(أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الدفع بعدم الاختصاص هو من النظام العام ولا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى، ويجوز إبدائه في أي مرحلة من مراحل التقاضي ولو لأول مرة أمام محكمة النقض التي تملك أن تقضي به من تلقاء نفسها.) (1)

كما أن هذا القرار التأديبي المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يجوز تصحيحه بأثر رجعي بقرار لاحق من الجهة الإدارية التي تملك قانوناً إصدار القرار، وإن جاز أن يكون مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح والقرار المصحح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره.

2 – عيب الشكل:

يعرف القضاء الليبي عيب الشكل بأنه:

(عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القواعد واللوائح، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً...) (2)

عرف بعض الفقه الفرنسي الشكل في القرار الإداري بأنه هو الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة⁽³⁾.

وتعتبر معظم الإجراءات الشكلية المتعلقة بالقرار التأديبي من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها البطلان فقد تطلبها المشرع لتعلقها بالضمانات المقررة لصالح الأفراد ومنها:

(1) حكم المحكمة العليا، طعن بولوي 27/16 ق جلسة 1983/11/13 محنة المحكمة العليا لسنة 21 فند الأول ص 25.

(2) حكم المحكمة العليا طعن بولوي (6 / 3 ق) جلسة 1957/6/26 ف محسرة المبادئ المرجح السابق لجزء الأول ص 79.

(3) عرف بعض الفقه الفرنسي الشكل في القرار الإداري بأنه هو الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة لنظر:

Guy Jsac, Laprocedure Administrative Non contentieuse. 1968.p.153et157

— القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية وما يتبع أمامها من إجراءات تعد جوهرية ومنعلقة بالنظام العام.

— اشتراط الكتابة في التحقيق والمحاكمة التأديبية.

— تسبب القرارات التي أوجب المشرع تسببها.

وقد أرست المحكمة العليا الليبية عدة مبادئ تتعلق بشكل القرار منها:

— (إن الأصل في القرارات الإدارية عدم تقيدها بشكل معين أو صورة معينة

تفصح عن إرادة الإدارة ما لم يوجب القانون اتباع ذلك.)

— (إن القرار الإداري يكون بالقول وكذلك بالكتابة وهو جائز بالبرق والبريد

والهاتف. كما أن القرار يمكن أن يكون صحيحاً أو ضمناً ما لم ينص القانون على

الأمر الإداري في شكل معين.)

— (إن الإدارة غير ملزمة بأن 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 صحيح في الواقع.)

— (إن الإجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية يتحقق

باتباعها الضمان المقرر في المحاكمة، بالا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه السذي

يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان كان ذلك

إخلاقاً صريحاً بحق الدفع يترتب عليه البطلان..)⁽¹⁾

وفي مبدأ آخر تقول هذه المحكمة:

(وحيث أنه من الأصول العامة التي لا تقبل جدلاً أن التحقيق والتأديب الإداري له

أصول وضوابط تملينا قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير

الاطمئنان للموظف موضوع المساعلة التأديبية، فلا يجوز مساعلته إلا بعد تحقيق

تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته، من حيث

وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع

⁽¹⁾ لفر حكم المحكمة العليا لطن الإداري رقم (6/20 ق) جلسة 1957/6/26 ف وكتك حكمتا في لطن الإداري رقم 23/40 ق جلسة 1977/3/17 ف مجلة المحكمة لئالسة 39 لعدن 4 ص 41 .

عن نفسه.. وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة للنص عليه.. (1)

وبهذا اعتبرت المحكمة العليا أن العيب الشكلي الذي يعيب القرار الإداري هو الذي يكون من شأنه التأثير على موضوع القرار، أو الانتقاص من الضمانات المقررة لصالح الأفراد، إلا أنه لا ينبغي التشدد في التمسك بالقيود الشكلية إلى حد يعطل نشاط الإدارة. (2)

وتعتبر القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع أمامها من (النظام العام)، وحول التأكيد على ضمانات التحقيق في المجال التأديبي تقول محكمة استئناف طرابلس - دائرة القضاء الإداري في حكمها في الطعن الإداري رقم (69 لسنة 23) من تاريخ 1994/6/28 ف:

(إن عدم التحقيق مع الطاعنين قبل توقيع الجزاء التأديبي مخالفة جسيمة يفقد معها القرار المطعون فيه وجوده الأمر الذي يتعين معه الحكم بانعدامه.)
3 - عيب المحل (مخالفة القانون) :

لقد عرف بعض الفقه الليبي عيب المحل بأنه "مخالفة محل القرار الإداري لأحكام القواعد القانونية النافذة أي كان شكلها أو مصدرها، فجميع القواعد القانونية التي تشكل مصادر المشروعية الإدارية يترتب على مخالفتها من قبل الإدارة عدم مشروعية قراراتها" (3).

وتقول المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها أيضاً: يقصد بالقانون معناه الشامل " يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور والقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام كالمساواة والحريات العامة وحق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية، كما يجب أن يكون مطابقاً للعرف الإداري... ولا يخالف حكماً قضائياً صادراً من القضاء العادي أو الإداري له قوة الشيء المحكوم فيه.. " (4)

(1) الحكم للمحكمة العليا طعن بلوي (1977) في جلسة 1974/1/10 مجلة المحكمة العليا لسنة 10 لعدد 3 ص 70 .

(2) حكم للمحكمة العليا طعن بلوي (7/3) في جلسة 1965/1/2 مجلة المحكمة العليا لسنة الأولى لعدد 3 ص 18 .

(3) د/ محمد عبدالله الحراري ورقة على أصل الإدارة لمرجع السابق ص 217 .

(4) الحكم للمحكمة العليا طعن بلوي رقم (3/6 في) جلسة 1957/6/26 مجموعة قضاء الإداري والدستوري مرجع سبق ذكره ج، 1 ص 81 .

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا في أحكامها، تكون ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات في ليبيا.⁽¹⁾ وفي مقام بحثنا يعد مخالفة للقانون توقيع عقوبة على الموظف غير منصوص عليها، حتى وإن كانت أخف ما دامت غير منصوص عليها ضمن العقوبات.⁽²⁾

4 - عيب السبب:

عرف بعض الفقه الليبي عيب السبب بأنه:

(الحالة الواقعية أو القانونية الخارجة عن نية وقصد مصدر القرار، والتي تملئ عليه إصداره لإحداث مركز قانوني معين.)⁽³⁾

وعليه فإن الإدارة عند إصدارها للقرار مقيدة بتحقيق الواقعة التي تطلبها القانون والتي تستوجب إصدار ذلك القرار، فلا يمكن للإدارة أن تتخذ قراراً تأديبياً إلا إذا ارتكب الموظف فعلاً يشكل إخلالاً بواجبات وظيفته، ويظهر هذا الاختصاص المقيد للإدارة بوجود الوقائع المادية أو القانونية التي تشكل ركن السبب في قرارها.

فالسبب - كركن من أركان القرار الإداري - يجب أن يكون حقيقياً لا وهمياً، صحيحاً لا منتحلاً ولا صورياً، وأن يكون مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ووقائع ثابتة منتجة...⁽⁴⁾

أما التسبب وهو إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها فهي غير ملزمة إلا إذا تطلب القانون ذكرها، عندها تكون الإدارة ملزمة بتسبب قرارها وإلا كان قرارها معيباً في شكله كما رأينا تفصيل ذلك.

ففي الطعن الإداري رقم (23/40) ف تقول المحكمة العليا بتاريخ 17/3/1977 ف:
(لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا

(1) المادة 31 من قانون رقم 6 لسنة 1982 ف. بشأن المحكمة العليا وهو ما كده التعديل اللاحق له بالقانون رقم (17) لسنة 1994 ف.

(2) راجع حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري (29/3) ق جلسة 1985/3/31 ف. مجلة المحكمة العليا السنة 22 العدد 3 ص 26.

(3) د/محمد عبيد الله الحراري - أثرية على أعمال الإدارة المرجع السابق ذكره ص 219.

(4) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم (16/26) ق جلسة 1971/1/3 مجلة المحكمة العليا، السنة 8 - العدد 2 ص 46.

ألزمها القانون ببيان الأسباب وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار حتى ولو كان له سبب صحيح في الواقع... (1)

وتتخذ الرقابة القضائية على ركن السبب الصور التالية:

1 - الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع:

حيث تمتد رقابة القضاء إلى صحة الوجود المادي للوقائع ومعرفة مدى استناد الإدارة بقرارها على وقائع مادية ثابتة ولها وجود حقيقي وإلا كان قرارها باطلاً.

وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية:

(القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي القانون، وان للقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث صحة الوقائع التي استند عليها القرار الإداري..) (2)

2 - رقابة القضاء على تكيف الوقائع:

وهذا يعني بسط القضاء رقابته على التكيف القانوني الذي أجرته الإدارة بافتراض صحة الوقائع وثبوتها، وأن يؤدي منطقياً وعقلياً وقانونياً إلى النتيجة التي توصلت إليها الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه، وقد استقر القضاء الليبي على هذا حيث قضت المحكمة العليا في هذا الشأن أنه:

(للقاضي الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيفها القانوني، للتحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فمتى كانت منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكيف الوقائع على فرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه، هو ركن السبب..) (3)

(1) حكم المحكمة العليا، ضمن إداري رقم (23/40) في جلسة 1977/3/17، مجلة المحكمة العليا، السنة 13، العدد 4، ص 41.

(2) حكم المحكمة العليا ضمن إداري رقم (25/19) في مجلة المحكمة العليا لسنة 19، العدد 2 ص 17، مجموعة المبادئ القانونية، المرجع السابق.

(3) حكم المحكمة العليا، ضمن إداري (19/7) في مجلة المحكمة العليا، السنة 10، العدد 3 ص 70، المرجع السابق.

كما أكدت في هذا المعنى محكمة استئناف بتغازي حيث تقول:

(إن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف، هو توقيع الجزاء للعناية التي أستهديفها القانون وهي الحرص على حسن سير العمل، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا أخل الموظف بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضاها، وهذا هو سبب القرار التأديبي.. إن رقابة القضاء الإداري للقرار التأديبي قاصرة على مراقبة صحة هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، وهذه الرقابة القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات التأديبية المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها، فيستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما يقوم لدى السلطات التأديبية من دلائل وبيانات وقرائن أحوال، إثباتاً ونفيًا في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب ومما يمكن ترتبه عليه من آثار، بل أن هذه السلطات حرة في تقدير تلك الدلائل والبيانات وقرائن الأحوال تأخذها دليلاً إذا اقتنعت بها، وتطرحها إذا تطرق الشك إلى وجدانها، وإنما رقابة القضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهت إليها في القرار التأديبي في هذا الخصوص، مستفادة من أصول موجودة، أو أثبتتها السلطات المذكورة، أو ليس لها وجود، وعمّا إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، فيكون القرار فاقداً لركن السبب ويقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً، أو قانونياً، فقد قام القرار التأديبي على سببه، وكان مطابقاً للقانون.. الأمر الذي يترتب عليه أن يكون لمجلس التأديب حرية تقدير الخطورة الناجمة عن ذلك، وتقدير ما يناسبها من جزاء في حدود النصاب القانوني، دون أن يخضع اقتناعها أو تقديرها في ذلك لرقابة القضاء الإداري..) (1)

(1) حكم محكمة استئناف بتغازي دائرة القضاء الإداري، ضمن إداري رقم (2/3) في جلسة 1974/5/20 ف

3 - الرقابة القضائية على عنصر الملائمة في القرار الإداري التأديبي:

يقصد بهذه الرقابة مراقبة مدى التناسب أو الملائمة بين محل القرار (أثره القانوني)، وبين الوقائع التي أدت إلى إصداره، وفي بداية أحكام القضاء الليبي نجد أن رقابته كانت مقصورة في مجال القرارات التأديبية على مراقبة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للمتهم، ومراقبة صحة تكييفها القانوني دون أن يبسط رقابته إلى عنصر الملائمة أو التناسب بين محل القرار وأسبابه.

وسنبحث في مبررات المحكمة العليا في أحكامها السابقة فيما يخص ملائمة الجزاء مع الذنب، وإسناده لمجالس التأديب ثم عدول هذه المحكمة عن اتجاهها تفصيلاً عند حديثنا عن نظرية الغلو في المبحث القادم.

5 - عيب إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة):

يلحق هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري، حيث تمتد رقابة القضاء في هذا الشأن إلى مراقبة هدف الإدارة والغاية من التصرف والباعث التي دفعها إلى إصدار القرار .

ويمكننا أن نعرفه بأنه (القرار الإداري المستوفي لشروطه ظاهرياً والمنهار داخلياً فهو قرار ظاهره الرحمة وباطنه العذاب) فالقرار يصدر من السلطة المختصة مستوفياً كل الشروط، ومحترماً للشكليات لكنه يهدف إلى غايات أخرى غير سليمة .

وقد عرفت المحكمة العليا الليبية عيب إساءة استعمال السلطة بقولها:

(إن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة إنما يقع عندما تستعمل الإدارة سلطاتها التقديرية لتحقيق أغراضها غير المشروعة في حماية مظهر المشروعية)⁽¹⁾

كما تقول في حكم آخر لها (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن عيب الانحراف بالسلطة يكون عندما تقصد جهة الإدارة بإصدار قرارها مجرد الانتقام

(1) حكم المحكمة العليا - طعن بوري (21/2) في جلسة 1975/2/13 ف مجلة لمحكمة العليا، السنة 11، عدد 3، ص 29.

الشخصي، أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام، أو تحقيق مصلحة مغايرة لتلك التي قصدتها القانون. (1)

1 - عناصر عيب إساءة استعمال السلطة:

من استقراء أحكام القضاء الإداري الليبي نجد أن عيب الانحراف يتركز عن الآتي:

أن عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالنواحي النفسية والدوافع الخفية التي دفعت جهة الإدارة لإصدار القرار، وبالتالي فهذا القرار المعيب في الانحراف يعد قراراً سليماً في جميع أركانه.

وفي هذا تقول محكمة استئناف طرابلس دائرة القضاء في أحد أحكامها:

(إن إساءة استعمال السلطة عيب مستقل يلحق بالقرارات الإدارية، ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تشوبها، مقتضاه أن العيب المعيب به قد صدر من مختص بإصداره، وأستوفي الإجراءات الشكلية المقررة، وطابق القانون من حيث محله، وله سبب مشروع، ولكن الإدارة في حماية من مظهر المشروعية تحاول أن تحقق بقرارها أغراضاً غير مشروعة، وهو عيب قصدي يتعين على من يتحدى به أن يقوم بإثباته..) (2)

ب - إن القاضي الإداري لا يلجأ إلى بحث هذا العيب إلا إذا كان القرار سليماً من كافة العيوب الأخرى، بحكم أن هذا العيب (عيب خفي قصدي) يتعلق بالنوايا والبواعث ويتطلب بحثه عناء ومشقة كبيرين.

وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا الليبية:

(من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أنه إذا عيب القرار بأي عيب آخر مع الانحراف، فإن القرار الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر، فإذا انتهى توافره قضى

(1) حكم المحكمة العليا - طعن إداري (39/44) في جلسة 1994/1/22 ف السنة 29 العددان 3 و 4 مجموعة المبادئ مرجع سبق ذكره ص 75 .

(2) حكم محكمة استئناف طرابلس - دائرة القضاء الإداري الدعوى رقم (14) لسنة 1973 ف جلسة 1973/12/14 مشل إليه لدى د/ محمد عبد الله الحروري مرجع سبق ذكره ص 236 - 237 .

بالغاء القرار دونما حاجة إلى التعرض لعيب الانحراف ما دام قد وصل إلى
مبتغاه...⁽¹⁾

ج - أن هذا العيب القسدي لا يتصور حدوثه إلا أثناء ممارسة الإدارة لسلطتها
التقديرية وفي هذا يبذل القضاء الإداري جهده لمعرفة مدى وجود هذا العيب،
وذلك حتى لا تستغل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق أغراض غير مشروعة،
فعيب الانحراف لا يتصور إثارته أبداً في القرارات التي تصدرها جهة الإدارة
بسلطة مفيدة.

2 - صور عيب إساءة استعمال السلطة:

استقر الفقه والقضاء الليبي على حصر صور عيب الانحراف في الآتي:

أ - الانحراف عن الصالح العام:

وتتمثل هذه الصورة في حالة إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها المشروعة بحيث
تسعى لتحقيق أهداف لا علاقة لها بالصالح العام.

وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية:

(يجب أن يكون القرار الإداري صادراً عن باعث سليم وبحسن نية، لا لسبب
شخصي، أو بقصد الانتقام، أو وضع حد لمنافسة مشروعه، وأن يبنى على أسباب
متصلة بالصالح العام...)⁽²⁾

فهذا العيب كما ذكرنا عيب قسدي يتعين على من يدعيه إقامة الدليل على أن جية
الإدارة قصدت من وراء قرارها مجرد الانتقام الشخصي، أو تحقيق غرض لا
يتعلق بالصالح العام.

كان تقوم جية الإدارة بإيقاف ترقية أحد الموظفين لإتاحة الفرصة لترقي موظف
آخر أحدث منه.

(1) حكم المحكمة العليا، طعن بلاري (12/8) في . جلسة 1970/2/8 ف مجلة المحكمة العليا السنة 6 . العدد 3 .
ص 64 .

(2) حكم المحكمة العليا . طعن بلاري . رقم (20/4) في جلسة 1974 /3/14 ف مجلة المحكمة العليا السنة 10 العدد
ص 47 .

ب - الانحراف عن مبدأ تحقيق الأهداف

قد يحدد المشرع لجهة الإدارة هدفاً بعينه يتوجب عليها تحقيقه من وراء إصدارها لقرارها، بحيث لا يكفيها في هذه الحالة استهداف الصالح العام، بل لابد من تحقيق الهدف الذي رسمه لها المشرع دون غيره، وإلا فإن جهة الإدارة تكون قد انحرفت بسلطتها عن تحقيق الهدف.

وفي هذا تقول محكمتنا العليا:

(إن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يدعيه أن يقيم الدليل على أن جهة الإدارة قصدت بإصدار القرار مجرد الانتقام الشخصي أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام، أو قصد بإصدار القرار تحقيق مصلحة عامة تغاير المصلحة العامة التي تبناها القانون، لذلك يتعين إثبات هذا العيب بأدلة إيجابية وقرائن مقننة لا تدع مجالاً للشك في وقوعه...)⁽¹⁾

ج - الانحراف بالإجراءات:

وينهض هذا العيب عندما يقرر المشرع إجراءات معينة يلزم الإدارة باتباعها عند إصدار قرارات لتحقيق أهداف محددة، عندها تكون جهة الإدارة ملزمة باتباع تلك الإجراءات.

" وسواء كان الأمر يتعلق بسلطة تقديرية أو بسلطة مقيدة، فإن الإدارة تخضع في ذلك لرقابة القضاء، وأن للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى الأسباب التي دعت الإدارة إلى إصدار القرار، فإن ظهر أنها غير صحيحة ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة، وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام كان القرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة " ⁽²⁾

وقد استقر القضاء الإداري الليبي في شأن هذا العيب بضرورة إثباته بدلائل وقرائن قاطعة ومؤثرة في طبيعة القرار المطعون فيه.

(1) حكم المحكمة العليا، المرجع السابق.

(2) نظر في ذلك د. نصر الدين القاضي، المرجع السابق، ص 418 حيث يشير في حكم محكمة استئناف طرابلس (غير منشور) وسبب التركيز عليه كما يقول لأجل ما يكلف عنه هذا الحكم من فساد وانحراف لولوي في ممارسة الإدارة داخل اللجان الشعبية حيث بنوه في استغلال بعض الشئ لعناصرهم داخل الإدارة الشعبية لتحقيق أغراض شخصية ..

حيث تقول المحكمة العليا الليبية:

(إن مهمة إثبات عيب الانحراف تقع على عاتق طالب الإلغاء، إلا أن القضاء الإداري في الإلغاء لا يصل بتساهله إلى مجرد قبول القرائن السببية، وإنما يستشهد بمجموعة من القرائن لا تدع سبيلاً إلى الشك في الانحراف..)⁽¹⁾

ونظراً لصعوبة إثبات هذا العيب منح المشرع في القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري للمستشار المقرر بدائرة القضاء الإداري، أن يستدعي مصدر القرار المطعون فيه ومناقشتهم حيث نصت المادة (16) على أنه:

"للمستشار المقرر بدائرة القضاء الإداري أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم أخذ أقوالهم فيها، وله إجراء تحقيق في الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو أن يأمر بإدخال خصم آخر في الدعوى، أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يعينه لذلك".

وفي واقعة حديثة وقعت أثناء طباعة هذا البحث تتلخص وقائعها في أن أحد موظفي مكتب الشؤون القانونية باللجنة الشعبية لشعبية سرت تأخر في إنجاز معاملة إدارية، فأصدر أمين اللجنة الشعبية للشعبية قراراً فورياً بنقله إلى قطاع التعليم كعقوبة له. تظلم المعني من القرار لمصدره ذاكراً في طلبه إنه كان يشغل وظيفة فنية وهي (باحث قانوني) ونقل إلى وظيفة إدارية تغاير وظيفته بالملاك الوظيفي، لم تنظر جهة الإدارة إلى تظلم المعني فالتجأ المتظلم إلى نقابة المهن القانونية طالبا إبداء رأيها القانوني في هذا الشأن وحمايته ضد تعسف الإدارة. درست النقابة تظلم المعني وأبدت رأيها الفني في أن القرار المذكور قصد به تحقيق غرض غير مشروع لا يتعلق بالصالح العام بل يحقق مصلحة مغايرة غير التي قصدها القانون وهي معاقبة الموظف بعقوبة (مقنعة) غير منصوص عليها في القانون فهذا القرار وأن صدر من المختص بإصداره شكلاً وطابق القانون لكن الإدارة وفي مظهر من حماية المشروعية قصدت تحقيق غرض غير مشروع الأمر الذي يجعل قرارها مشوباً بعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، لم

(1) حكم المحكمة العليا، طعن إداري (12/23) ق جلسة 1966/6/25 مجلة المحكمة العليا السنة 3 لعدد 1 الصفحة 7

تتظر جهة الإدارة إلى تظلم المعني وأصرت على قرارها الذي ظاهره الرحمة وباطنه العذاب، فالتجأ المتظلم للقضاء الإداري ولا زالت الدعوى منظورة أمامه ولم يصدر فيها حكماً حتى الآن.

ونعتقد أنه كان يتوجب على اللجنة الشعبية للشعبية إلغاء قرارها المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فهو لا شك كان يحمل بين طياته أسباب نهايته⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي في التشريعات المقارنة أولاً: في القانون المصري:

حدد المشرع المصري في المادة " العاشرة الفقرة الثانية " من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ف، أوجه إلغاء القرار الإداري حيث اشترط المشرع أن يكون الطعن بالإلغاء على القرار الإداري مرجعه عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة وذلك على النحو التالي :

1 - عيب عدم الاختصاص

لا يختلف التشريع الليبي والمصري في تحديد مفهوم الاختصاص، وفي هذا المقام فإن الاختصاص في التشريع المصري في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها، وبالتالي نكون أمام عيب عدم الاختصاص حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار، أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها الزمنية أو المكانية أو الموضوعية.⁽²⁾

وقد عرفه بعض الفقه المصري بأنه

(الأهلية أو المقدره القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة، من حيث موضوعياً ونطاق تنفيذها المكاني والزمني).⁽³⁾

ويعد عيب الاختصاص من النظام العام ويتخذ الصور التالية:

(1) انظر قرار لـمـن اللجنة الشعبية لشعبية سرت رقم (138) لسنة 1372 ورو الصخر بتاريخ 27/6/1372 او ر (2004) ف، بشأن نقل موظف.

(2) د/ عبدالعزیز عبدالمنعم خليفة - أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ط 2002 ف

ص 6.

(3) د/ سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - مرجع سبق ذكره، ص 283

أ - بسيط، وهذا يكون موضوعياً أو مكانياً أو زمانياً.

ب - جسيم ويُعدّ القرار المشوب بعدم الاختصاص الجسيم فاقداً لصفته الإدارية ويصير معنوياً.

ويأخذ صوراً عدة منها:

" اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار - اعتماد السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين القضائية والتشريعية".

ولا يصحّ القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر فيه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له.⁽¹⁾

2 - عيب الشكل:

ذكرنا أن المشرع قصد من ضرورة إتباع الإجراءات والشكليات في القرار الإداري، ضماناً حريات الأفراد ضد تعسف الإدارة أو شططها في استعمال سلطتها.

ولأهمية هذه الإجراءات والشكليات رتب المشرع عليها البطلان المطلق وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها:

(إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها، أو طوقساً لا منووحة من اتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجراءات مداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقترح إقفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية.)⁽²⁾

3 - عيب مخالفة القانون (عيب المحل) :

يتعلق هذا العيب بموضوع القرار الإداري، فهو يلحق المحل الذي لا بد أن يكون موافقاً للقانون بمعناه الشامل الدستوري والتشريعي العادي والفرعي والمبادئ العامة للقانون والعرف وحجية الشيء المقضي به (

(1) محكمة القضاء الإداري بمصر قضية (1422 - 5 ق) جلسة 1953/12/21 المجموعة لسنة 8 ص 293 مشر إليه

لدي د/ عبدالعزيز خليفة مرجع سبق ذكره ص 81

(2) لمحكمة الإدارية العليا، طعن إداري، رقم 571/18 ق جلسة 1979/5/12 ف

- وقد أشار الفقه المصري إلى صور هذا العيب في الآتي: (1)
- أ - المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية وهذه المخالفة قد تكون (إيجابية أو سلبية)
- ب - التفسير الخاطئ للقاعدة القانونية.
- ج - الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

4 - عيب بالانحراف بالسلطة (عيب الغاية):

ويلحق هذا العيب القسدي هدف وقصد الإدارة من إصدارها للقرار وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا:

(إن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القسدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، وهذا العيب يجب أن يثوب الغاية من القرار بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يبتغيها القرار. أو أن تكون جهة الإدارة قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه.) (2)

أما الفقه المصري فيحدد صور الانحراف في الآتي: (3)

- 1 - حالة قيام الإدارة بتحقيق أهداف مغايرة للمصلحة العامة وهذه هي أسوأ صور الانحراف، كأن يسعى رجل الإدارة لتحقيق منافع شخصية له أو لغيره.
- 2 - مخالفة الإدارة لمبدأ تخصيص الأهداف ويكون في:
- قيام رجل الإدارة بتحقيق هدف لا يدخل في اختصاصه.
- قيام رجل الإدارة بتحقيق هدف يدخل في اختصاصه ولكن باستخدام وسائل لم يوجبها القانون.

وفي أحد أحكامها تقول المحكمة الإدارية بمصر أنه:

(لا يلزم لكي يُعدَّ القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من الجزاءات التأديبية المعينة، وإلا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي

(1) د. سليمان الطحاوي، قضاء الإلغاء المرحح السابق، ص 828، وكذلك: /مفتوري شاهين قرار قضائي-مرجع سبق ذكره، ص 721.

(2) المحكمة الإدارية العليا طعن (29 / 3035) ق جلسة 1985/11/23 مسروعة أحكام السنة (3 قضائية ج/1 ص 340

(3) د. سليمان الطحاوي، قضاء الإلغاء المرحح السابق ص 829.

أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فأنحرفت بسلطانها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون⁽¹⁾

وبحكم أن هذا العيب خفيّ لتعلقه بأمور داخلية تكمن في بواطن الإدارة، إضافة إلى أن المدعى غالباً لا يملك الدليل على ذلك، فله أن يطلب من الإدارة كافة التفسيرات والإيضاحات والاطلاع على ملف القضية، وللقضاء الاسترشاد بظروف ملابسات القرار وإلى غير ذلك من الإجراءات فمتى وجدت عدم الملاءمة بين المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي يُعدّ قرينة على الانحراف بالسلطة⁽²⁾.

5 - عيب السبب:

برغم أن المشرع المصري لم ينص صراحة على ركن السبب كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري. إلا أن الفقه والقضاء المصري عدّه وعرفه بأنه (الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث أولاً، فتوحي لرجل الإدارة بإمكان تدخله وإصدار القرار⁽³⁾).

وحول التفرقة بين السبب والتسبب تقول المحكمة الإدارية العليا :

(يجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده، فلو أن كانت الإدارة غير ملزمة عليها تسبب يبرره صدقاً وحقاً قرارها، إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها وإلا كان معيباً بعيب الشكل، إلا أن القرار الإداري سواء كان لازماً تسببيه كإجراء شكلي صدقاً أو حقاً، أو لم يكن هذا التسبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع وفي القانون... ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه⁽⁴⁾).

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن (2/141 ق) جلسة 1956/6/23 مجموعة لو شادي ص 2328
(2) سليمان الطماوي، نظرية لتسبب في استعمال السلطة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باريس، 1949، طبعة
الأنقرة / مطبعة عين شمس 1978، ص 65 وما بعدها
(3) د/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ذكره ص 917.
(4) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن (58 - 4 ق) جلسة 1958/7/20، مجموعة لو شادي، المرجع السابق، ج/ 2، ص 1750.

ثانياً: أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في القانون المغربي:
نص المشرع المغربي في المادة (20) من القانون رقم (90/41) المشار إليه أنه لا يجوز قبول الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية إلا في (عدم الاختصاص – عيب السبب – مخالفة القانون – عيب الانحراف في استعمال السلطة)
وتبعاً لهذا يمكن المطالبة بإلغاء القرار الإداري أمام المجلس الأعلى لأحد الأسباب الخمسة الآتية المعيبة للقرار الإداري وهي:

– عيب عدم الاختصاص.

– عيب الشكل.

– عيب الانحراف في السلطة.

– عيب انعدام الأسباب.

– عيب مخالفة القانون.⁽¹⁾

1 – عيب عدم الاختصاص:

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا ما اتخذ من قبل شخص لم يعين لهذا الغرض.

وقد اعتبر المشرع المغربي مسألة الاختصاص من النظام العام ويتخذ هذا العيب الأشكال التالية:

أ – اغتصاب السلطة.. وتحقق عندما يصدر قرار من شخص لا ينتمي نهائياً للإدارة ويستثنى من ذلك نظرية الموظف الفعلي).

ب – عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

ويكون عندما تتخذ سلطة إدارية ما قراراً يدخل في اختصاص سلطة إدارية أخرى

ج – عيب عدم الاختصاص المكاني:

ويتجلى هذا العيب في حالة اتخاذ سلطة إدارية مختصة في مكان معين قرارات من اختصاص سلطة إدارية أخرى في نطاق جغرافي آخر.

(1) د/ عبدالقادر باينه - تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب - مرجع سبق ذكره - ص 69

د- عيب عدم الاختصاص الزمني:

ويتم في حالة ممارسة سلطة إدارية معينة لاختصاصها قبل مدة زمنية معينة أو بعد انتهاء هذه المدة.

2 - عيب الشكل.

أكد المشرع المغربي شأنه شأن بقية المشرعين (الليبي والمصري) وذلك على ضرورة التقيد ببعض الإجراءات والشكليات عند إصدار القرار، وذلك كضمانة أساسية للموظفين تمنح لهم نظير تمتع جهة الإدارة بحقها في إصدار قراراتها الملزمة بصفة منفردة.

وهذه الشكليات في التشريع المغربي هي:

— المسطرة (القانون الواجب الاتباع) في تحضير القرار وهي (دستورية أو تشريعية أو تنظيمية) .

— الإجراءات المتبعة لاتخاذ القرار (كاحترام النصاب بعقد المجالس وعلنيتها والتصويت فيها.)

— الإجراءات المتبعة للإعلان عن القرار.

وحتى في تصحيح القرارات الفاقدة لآيد من إعلانها سواء عن طريق النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني.

3 - عيب الانحراف في استعمال السلطة.

وهذا يعني صدور القرار من سلطة مختصة مستوفياً كافة الشروط والشكليات، لكن باعته غير سليم وغايته غير نبيلة فهو كما قلنا: (ظاهره الرحمة وباطنه العذاب).

إن هذا العيب ينصب على غاية القرار الإداري وهدفه ويتخذ الصور التالية:

— الانحراف عن المصلحة العامة، (كأن يكون صدور القرار من أجل مصلحة شخصية)

— الانحراف عن المصلحة المخصصة (يكون الغاية تحقيق مصلحة عامة ولكن السلطة غير مختصة بذلك.)

– الانحراف في الإجراءات (يتخذ القرار عن طريق إجراءات مبسطة للحصول على نفس الغاية التي لا يمكن الحصول عليها إلا باستعمال إجراءات أكثر تعقيداً).⁽¹⁾

4 – عيب انعدام السبب يعني السبب وجود واقعة لا علاقة للإدارة بها تفرض اتخاذ القرار، وبالتالي لا بد أن يكون للقرار سبب موضوعي وحقيقي.

ويكون هذا العيب في:

أ – الخطأ في الواقعة ويكون في حالة انعدام وجود السبب المدلي به، كأن تصدر الإدارة عقوبة ضد موظف ما، ثم يتضح بأنه لم يرتكب بهذا الفعل المجرم.

ب – الخطأ في التقييم:

وهي أن يكون تفسير الوقائع التي استند عليها القرار تفسيراً خاطئاً كان وراء صدور القرار.

أما التسبب وهو كما أشرنا يختلف عن السبب، فإن الإدارة في المغرب غير ملزمة بتعليل قراراتها (تسبب القرارات) إلا في عقوبات التوبيخ والإنذار، فمتى تطلب القانون توافر شكليات معينة كاستشارة لجنة، أو صدور القرار كتابةً فإن الإدارة ملزمة بالتقيد بذلك.⁽²⁾

5 – عيب مخالفة القانون:

ويكون هذا إذا كان القرار قد صدر بالمخالفة لمصادر الشرعية، فلا بد من اعتماد التدرج من مختلف القواعد الخاصة بالشرعية كالدستور ثم القانون... الخ وكذلك فالإدارة ملزمة باحترام المبادئ العامة للقانون كاحترام حق الدفاع وحجية الشيء المقضي به.

(1) انظر د/محمد خيرى مرغني، الوحيز في القانون الإداري المغربي، الجزء 1، ص 390 وكذلك انظر الحكم الإداري

ملف (28.972) مجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 14 ص 10.

(2) انظر في ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمغرب والذي نص على ضرورة احترام ومراعاة شكليات إصدار القرارات الإدارية، مشار إليه لدى - إبراهيم قاسمي وخالد المير مرجع سبق ذكره، ص 57.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على مساءلة الموظف العام

تأديبياً في القانون الليبي والمقارن

تعد الرقابة التي تمارسها المحاكم ضماناً هامة من ضمانات الموظفين وكما رأينا فإن المشرع الليبي أخذ بنظام مختلط يجمع بين اختصاص المحاكم المدنية في الفصل في المنازعات وبين منح هذه المحاكم دوائر متخصصة في حل المنازعات الإدارية، وهذا النوع من الرقابة لا ينهض إلا بناء على تصرف أو إجراء متخذ من جهة الإدارة وقام المتضرر بالطعن عليه، وتعد التشريعات التالية (قانون نظام القضاء رقم 51 لسنة 1976 ف، وقانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة 1953 ف وقانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971 ف والقانون رقم 88 لسنة 1973 ف بشأن توحيد القضاء، وقانون المحكمة العليا رقم 6 لسنة 1982 ف، المعدل بالقانون رقم 17 لسنة 1994 ف)، هي التي تحكم الرقابة القضائية على الإدارة في ليبيا. على النحو الذي سنراه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

موقف القضاء الليبي والمقارن من ملاءمة الجزاء

(نظرية الغلو) وقواعد التعويض عن القرارات الإدارية التأديبية

الفرع الأول: موقف القضاء الليبي من نظرية الغلو:

ذهب بعض الفقه الليبي إلى تأييد استعمال مفهوم (الغلو)، وعدّ أن هذه النظرية هي ضمانات من الضمانات القضائية التأديبية، وهو رأي وجيه نعتقد من الأصوب تأييده. (1)

(1) أنظر درنصرالدين القاضي، المرجع السابق، ص 817.

لقد مرت نظرية الغلو في القضاء الليبي بعدة مراحل هامة يجدر التنويه عنها وهي.

المرحلة الأولى: وتبدأ منذ إنشاء المحكمة العليا وحتى العام 1975 ف، حيث كان القضاء الليبي خلال هذه المرحلة لا يحيد التعقيب على الجزاءات التأديبية متى كان لها سند في القانون وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا:

(من المقرر أن رقابة هذه المحكمة على القرارات النهائية الصادرة من مجالس التأديب لا تكون إلا في نطاق بحثها من الناحية القانونية للفصل في مطابقتها، أو عدم مطابقتها للقوانين واللوائح، ولا تمتد إلى التقرير الموضوعي في ذاته، إذ ليست المحكمة بهيئة استئنافية بالنسبة للسلطات التأديبية في الجانب الوافي من القرار المطعون فيه، ما دامت تلك السلطات قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول صحيحة ثابتة.)

كما تقول هذه المحكمة في حكم لاحق للحكم السابق: (ليس للمحكمة - دائرة القضاء الإداري - أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي الموقع مادام يدخل في الحدود القانونية، لأن تناسب الجزاء للفصل موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما تترخص المجالس التأديبية في تقديره.)⁽¹⁾

وهكذا تواترت أحكام المحكمة العليا حيث قالت في حكم آخر لها أن:

(مجلس التأديب غير ملزم بذكر أسباب للارتقاء بالعقوبة إلى الحد الأقصى، كما هو الحال في بعض الجرائم التي نص قانون الإجراءات الجنائية على وجوب ذكر أسباب التشديد في العقوبة، وتقدير العقوبة من مجلس التأديب لا يخضع لرقابة المحكمة العليا - دائرة القضاء الإداري - ما دامت العقوبة ضمن حدود القانون.)⁽²⁾

ورغم ما قد يشوب قرارات الإدارة من شطط وتعسف في استعمال سلطتها (التأديبية) وما يمثله إطلاق يديها من خطر يحد من ضمانات الأفراد لم يلتفت القضاء الليبي إلى هذا كله ولم يكلف نفسه طيلة هذه الفترة أن ينهل من موارد من

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا طعن إدري رقم (7 / 2) ق جلسة 1961/4/22 ف. وكذلك حكمها في طعن الإداري (16 /

7) ق جلسة 1964/5/2 . مجلة المحكمة العليا السنة الأولى العدد 2 من 10 .

⁽²⁾ حكم المحكمة العليا - إدري (16 / 23) ق جلسة 1970/6/14 ف. مجلة المحكمة العليا السنة السابعة العدد الأول

من 50 .

سبقوه خاصة القضاء المصري، الذي ابتدع هذه النظرية ودافع عنها مستميتاً كما سنرى ذلك.

المرحلة الثانية: وهي المرحلة التي تبدئ منذ 1975 ف وحتى الآن.

شكل العام 1975 ف بداية عدول المحكمة العليا الليبية عند موقفها السابق، وذلك في الطعن الإداري (21/2/ق) بجلسة 1975/12/13 ف، وهذا العدول لم يسأت فجأة حيث سبقته عدة بوادر تأثرت بالقضاء المصري في شأن عنصر الملاءمة بين الجزاء والمخالفة التأديبية، بل إن بعض الفقه الليبي ذهب إلى أن حكم المحكمة العليا في الطعن الدستوري رقم (19/1) ق بجلسة 1972/6/10 ف هو بداية حقيقية للعدول حيث جاء في هذا الحكم:

(فإذا اقتص القضاء بالفصل في القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو في طلبات إلغاء القرارات الإدارية فيما يتعلق بالموظفين، وجب أن يختص أيضاً بكافة المنازعات والطعون التي تتعلق بهذه المسائل، وإن كان الأفراد تابعين لطوائف متعددة ما دامت طبيعة هذه المسائل واحدة، ورقابة القضاء في مثل هذه الحالات تمكن من التثبت من ضمانات وكفاية حق الدفاع وصلاحيه تشكيل الهيئات التأديبية وملاءمة الجزاء مع الذنب، وهذه كلها أمور دقيقة واعتبارات لازمة لتحقيق سير العدالة في كل مرفق وإدارة من إدارات الدولة.)⁽¹⁾

إن عبارة (ملاءمة الجزاء مع الذنب) الواردة في هذا الحكم، وإن كانت تشكلبادرة من المحكمة العليا نحو المضي في اتجاه تقرير مبدأ "الغلو"، إلا أنه - بلا شك - لا يعد عدولاً كما يرى أغلب الفقه الليبي، بحكم أن هذه الإشارة جاءت عرضاً يكاد أن يندثر لو لم تعززه محكمتنا وتتداركه في أحكامها اللاحقة.

(1) حكم المحكمة العليا طعن دستوري (19 / 1) ق جلسة 1972/6/10 ف مجلة لمملكة العليا العدد 4 من 12 - ونرى الأستاذة نعيمة فرج في رسالتها سياسة التأديب بين سلطة للإدارة وحمية الموظف كلية (رسالة ما جستير) كلية لقانون جامعة قريونس بنغازي 1986 ف إن هذا هو بداية العدول إلا أننا لا نرى ذلك وننطق مع كل من د/ محمد عبدالله الحراري ود/ نصر الدين القاضي بأن هذا مجرد برهاسات وبقاير للالتجاء وليس عدولاً ولمزيد من التصبل راجع رسالة د/ نصر الدين القاضي المرجع السابق ص 822 وما بعدها .

والسؤال هو متى وكيف تم هذا العدول؟

في واقعة تركت بصمة في اتجاه القضاء الليبي تتلخص في: أن طالبة وطالبا بجامعة طرابلس ضبطا في وضع مشين يتبادلان فيه القبلات داخل الحرم الجامعي بتاريخ 1972/1/23 ف، فأحيلتا للجنة التأديبية بكلية التربية حيث أصدرت هذه اللجنة قراراً يقضي:

فصل الطالبة نهائياً من الدراسة من الجامعة.

— حرمان الطالب (شريكها في المخالفة) من الدراسة لمدة تسعة أشهر.

لم تغف القضية عند هذا الحد حيث طعن والد الطالبة في القرار، وأقام دعوى أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس مطالباً بإلغاء القرار التأديبي والتعويض عنه، ناعياً على القرار عدم الملازمة بين الفعل المنسوب إلى ابنته وبين العقوبة الموقعة عليها بالفصل من الجامعة. رفضت دائرة القضاء الإداري الدعوى تأسيساً على أن تقدير جسامه العقوبة وتحديد مدى تناسبها مع الذنب المقترف من المسائل التي يستقل بها مجلس التأديب بلا معقب عليه من القضاء، لم يرق هذا الحكم لوالد الطالبة ولم ييأس واستمر في مقاضاة الجامعة حيث طعن على هذا الحكم أمام المحكمة العليا — دائرة القضاء الإداري.

نظرت المحكمة العليا الدعوى وقالت في حيثيات حكمها الصادر بتاريخ 1975/2/13 ف: (حيث أنه وإن كانت سلطة تقدير خطورة الذنب وسلطة تقدير الجزاء المناسب له تدخل في سلطة التقدير للجهة المصدرة مشروعيتها وعدم مشروعيتها شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى. ومن أسباب عدم مشروعية هذه السلطة الغلو في استعمالها، فهي من هذه الناحية تشبه إلى حد كبير سوء استعمال الحق في نطاق القانون المدني... وبالرغم من الاستناد إلى القانون الذي يقرر توقيع العقاب كله يجب ألا تغالي السلطة في تقدير العقاب، ويحتّم عليها توقيع العقاب المناسب للذنب... وحيث أن الذنب المنسوب إلى الطالبة هو نفسه المنسوب لشريكها الطالب الآخر وقد رأت اللجنة معاقبته بالحرمان من الدراسة لمدة تسعة أشهر، إلا أنها برغم تساوي الذنب المنسوب لهما واشترائهما فيه بدرجة متساوية، فقد عاقبت الطالبة بالفصل من الجامعة نهائياً الأمر الذي يعد

(غلواً صارخاً) تتقدم فيه الملائمة بين الذنب والجزاء الموقعة، وبالتالي يخرج تقديرها لهذه الجزاء من نطاق المشروعية إلى إعدام المشروعية، وكان الانحراف عيباً يشوب قرارها. (1)

قضت المحكمة العليا بنقض الحكم المطعون فيه، وحكمت بإلغاء قرار المجلس التأديبي بشأن الطالبة وخففت الجزاء بإنزالها إلى الحرمان من الدراسة تسعة أشهر أسوة بزميلها.

ويعلق د. محمد عبداً لله الحراري على هذا الحكم بقوله /

(إن هذا القرار جاء ليرسي مبدأ قانونياً عاماً يتجاوز لواقعة التي صدر بخصوصها، وبمقتضاه تلتزم جميع الهيئات التأديبية المختصة بتأديب الطلاب أو غيرهم بعدم المغالاة في توقيع الجزاءات التأديبية وذلك بأن تكون العقوبة الموقعة متناسبة مع الذنب المرتكب، ومن ثم يجوز لدوائر القضاء الإداري إلغاء القرارات التأديبية إذا أتضح لها وجود عدم ملائمة أو عم تناسب صارخ بين الجزاء والذنب. (2)

وبعد أكثر من عشر سنوات على هذا الحكم تؤكد المحكمة العليا في حكم آخر لها مضيتها قدماً بالأخذ بنظرية الغلو، حيث تقول في هذا الحكم: (لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقدير الجزاء أمر تقديري للسلطة التأديبية، يرعى في تقديرها جسامته المخالفة والآثار المترتبة عليها بما يكون فيه زجر للموظف وعظه لغيره في حدود العقوبات المقررة قانونياً، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنه شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها (غلو) يؤدي إلى عدم الملائمة الظاهرة بين درجة الخطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقدراه بما يخالف روح القانون والحكمة التي توخاها المشرع من العقاب التأديبي. (3)

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري (2 / 21) في جلسة 1975/2/13 في مجلة المحكمة العليا السنة الحادية عشر العدد

ثالث ص 29 وما بعدها .

(2) د. محمد عبدالله الحراري - الرقابة على أعمال الإدارة - المرجع السابق ص 233 وما بعدها .

(3) حكم المحكمة العليا طعن إداري (31 / 149) في جلسة 1986/6/22 مجلة المحكمة العليا السنة الرابعة والعشرون

العدد (3-4) ص 3-4

حتى هذا التاريخ شهد قضاء المحكمة العليا نوع من الثبات. لكن رياح التغيير وعوامل التردد بدأت تعصف بهذا وجاءت أول زوبعة من (محكمة استئناف طرابلس) حيث قالت في حكم لها بجلسة 1992/1/28 ف:

(أن تقدير الجزاء من طرف مجلس التأديب لا يخضع لرقابة هذه المحكمة مادامت الجزاء ضمن حدود القانون، وليس للمحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي مادام يدخل في الحدود القانونية المبينة، لأن تناسب الجزاء مع الفعل موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما تترخص المجالس التأديبية في تقديره..(1).

وفي جلسة 1993/11/30 ف رددت هذه المحكمة نفس منطوق الحكم السابق فهذه الزوبعة لم تكن في فنان بل كانت إعصاراً غير تجاه سفينة المحكمة العليا، ولم تتمكن من الرسو على شاطئ الغلو حيث قررت في أحد الطعون المرفوعة أمامها لعدم تناسب الجزاء مع الفعل المرتكب:

(إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات النهائية الصادرة على السلطات التأديبية لا تكون إلا في نطاق بحثها من الناحية القانونية، من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقوانين واللوائح، ولا يمتد إلى التقدير الموضوعي طالما كانت العقوبة تدخل في الحدود القانونية المعينة.(2) لقد أشاحت محكمتنا العليا إذن بوجهها عن الغلو ولم تنظر إلى مكان وجوده في عقوبة العزل التي لا تتناسب الفعل المرتكب في هذا الحكم.

ولكن هل هذا التردد يعني عدول المحكمة العليا عن قضائها السابق بشأن الغلو؟! قبل أن نجيب على هذا السؤال، نعرض بإيجاز لبعض آراء الفقه الليبي في شأنه الغلو.

(1) حكم محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) طعن (19 / 50) ق جلسته 1993/1/28 ف.
(2) حكم محكمة استئناف طرابلس. المرجع السابق نفسه، وكذلك حكم محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) طعن (21 / 89) ق جلسة 1993/11/30 ف.
وأيضا حكم محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) طعن (41 / 13) ق جلسة 1995/4/15 ف وهذه الأحكام جميعها (غير منشورة)

أولاً. رأي د. محمد عبد الله الحراري.

أيد - سيادته - وجود قضاء الغلو حيث يرجعه إلى ركن السبب في القرار الإداري. (1)

ثانياً الأستاذ . حسين حمودة:

يؤيد كذلك فكرة الغلو حيث يقول في مؤلفه (بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة المشار إليه). (2)

(إلا أن من مناط مشروعية هذا السلطة - سلطة المجلس في تقدير خطورة الذنب - شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى يجب ألا يشوب استعمالها غلو).
ثالثاً د. نصر الدين القاضي:

لم يبدئ - سيادته - رأيه بوضوح رغم تتبعه الدقيق لمراحل الغلو في رسالته المشار إليها إلا أنه يبدو كذلك من المؤيدين له، بل ويُعدّ الغلو انحرافاً حيناً، وتعسفاً حيناً آخر. (3)

رابعاً الأستاذة نعيمة فرج:

قالت هذه الأخت في رسالتها السابق الإشارة إليها.

(إن التكييف القانوني لعيب الغلو هو الانحراف في استعمال السلطة). (4)
وأخيراً نضم صوتنا إلى آراء الفقه الليبي في هذا الشأن.

ونؤكد على ضرورة سير محكمتنا العليا في اتجاهها السابق بشأن نظرية الغلو، فلا شك إن رقابتها في هذا هي ضمانه حقيقية للأفراد في مواجهة شطط الإدارة ويمكن لها أن تستند في إلغائها لأي قرار تأديبي إلى روح القانون ومقصده، وهو يحد - بلا شك - من تحكم وتسلط وشطط جهة الإدارة، خاصة وأن الواقع العملي للأجهزة الإدارية قد أوضح لنا تزايد عدد القضايا والشكاوى والتظلمات المقدمة من قبل الموظفين ضد وحداتهم الإدارية أمام الجهات النقابية وجهاز الرقابة الشعبية. (5)

(1) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 232.

(2) الأستاذ / حسين حمودة، الإجراءات التأديبية، المرجع السابق ص 103.

(3) د. نصر الدين القاضي، رسالته، المرجع السابق ذكره، ص 836 وما بعدها.

(4) الأستاذة / نعيمة فرج رسالتها المرجع السابق، ص 167.

(5) لظن تقرير جهاز رقابة الشعبية للعام 1371 و.ر. 2003. ف. المقدم لمانة مؤتمر الشعب للعلم.

الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء المقارن من نظرية الغلو:

ذكرنا أن نظرية الغلو هي من ابتداع الفقه والقضاء المصري وفي هذا المضممار فإن الغلو يعني عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره.

ظهور فكرة الغلو في القضاء المصري.

في حكمها الصادر بتاريخ 1961/11/11 ف قالت المحكمة الإدارية العليا

بمصر،

" ولئن كانت السلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره.."⁽¹⁾

أولاً: موقف الفقه المصري من نظرية الغلو:

أيد غالبية الفقه المصري نظرية الغلو ونادى بها ودافع عنها بعدة حجج منها أن مضمي المشرع على تدرج الجزاءات التأديبية يقصد به أن يكون هناك تناسب بين التهمة والعقاب. إضافة إلى أن نظرية الغلو هي الرقابة القصوى على السبب.⁽²⁾ ووصف البعض اتجاه القضاء (المحكمة الإدارية العليا) إلى الأخذ بهذا بأنه قد وضعت شعلة مضيئة في طريق الحق والعدل.⁽³⁾

كما عارض هذه النظرية بعض الفقه المصري ويتزعم هذا الاتجاه د/سليمان الطاوي حيث يقول في معرض تعليقه على الحكم السابق للمحكمة الإدارية العليا: "إن مسألة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبها من عقوبات تأديبية، هي من اختصاص السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا: توى (563) جلسة 11.11-1961 في مجموعة لمبادئ، ص 27.

(2) من أصدار هذا الاتجاه في الفقه المصري:

د/ فؤاد المعطار، "قانون الإداري، مرجع سابق، ص 845.

د/ عبد الفتاح حسن، "التأديب، مرجع سابق، ص 282.

د/ محمد حنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 184.

(3) د/ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 117 وما بعدها.

أو التعسف في استعمال السلطة، وهي التسميات التي يستعملها القضاء والفقهاء كمرادفات للدلالة على عيب - عدم المشروعية - الملازم - للسلطة التقديرية.) ويخلص د/ الطماوي إلى أن قضاء الغلو يعتبر مداً للرقابة القضائية إلى نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، وأن تحديد مدى هذه الرقابة يكسب بالتوفيق بين منطق الفاعلية و الضمان على أن تراعى في المقام الأول فاعلية الإدارة، إضافة إلى أن المحكمة الإدارية العليا لا يمكن التسليم منطقياً بتعقيبها على أحكام المجالس والمحاكم التأديبية.

أما د. السيد محمد إبراهيم فيرى:

(ليس من شك في أن الغرض من منح الإدارة سلطة تأديبية هو تأديب المذنب وردعه وإقرار النظام الذي اختل بالذنب الذي أتاه وهو غرض خاص يدخل فسي إطار الغرض العام وهو تأمين سير المرافق العامة). ولهذا فإن المناطق في مشروعية استخدام هذه السلطة هو تحقيقها لهذا الغرض المخصص. كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن هناك رأي وسطاً بين الاتجاهين السابقين، وقد قال به د. محمد ميرغني: فيبعد أن أسند الغلو إلى نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية قال (إن رقابة الغلو تعد إحدى صور نظرية التعسف في استعمال الحق أو السلطة ذلك أن من المسلم به أن إختيار العقوبة المناسبة لخطأ تأديبي تثبت في حق الموظف هو من السلطة التقديرية للإدارة. وبعبارة أخرى، إن هذا الاختيار من حقها، إلا أن هذا الحق لأنه شأن أي حق آخر يخضع لفكرة عدم التعسف في استعماله، ومبنى التعسف في هذه الحالة هو أن تختار السلطة التأديبية جزاء منبئ التناسب في شدته وشططه بالذنب أو الخطأ الثابت في حق الموظف، وبعد أن يضيف قواعد المنطق والمعقول كمصدر إضافي للمصدر التشريعي لقضاء الغلو وهو "عيب إساءة استعمال السلطة"، وهنا يخلص إلى تحليل عناصر الغلو إلى عنصرين هما:

العنصر الأول: وهو جانب تقدير المحكمة الإدارية العليا وأن العقوبة الموقعة مغال فيها، فتقتضي بإلغاء الجزاء وهذا هو الجانب السلبي.

العنصر الثاني: أن تقوم المحكمة بنفسها باتخاذ قرار الجزاء المناسب، وهذا هو الجانب الإيجابي في قضاء الغلو.

ويرى في هذا أن تقتصر رقابة المحكمة الإدارية على الجانب السلبي في قضائها وبإلغاء الجزاء تكون هذه الرقابة رقابة استثنائية واحتياطية، لأن الأصل أن يترك للسلطات التأديبية حرية تقدير خطورة الذنب الإداري، واختيار الجزاء المناسبة لها⁽¹⁾.

وتأكيداً من المحكمة الإدارية العليا بمصر على موقفها السابق من الغلو قضت أخيراً في حكم حديث لها، بإلغاء قرار مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر فيما تضمنه من توقيع عقوبة اللوم مع تأخير العلاوة لمدة عامين على أحد أعضاء هيئة التدريس، حيث استبدلت هذه العقوبة بعقوبة التنبيه بعدما استبيان لها أن تلك العقوبة هي المناسبة لما ارتكبه المحال لمجلس التأديب من مخالفة⁽²⁾.

ثانياً : موقف القضاء المغربي من نظرية الغلو :

اتجه القضاء المغربي منذ نشأته إلى بسط رقابته على السلطة التأديبية للإدارة عند فحص مشروعية القرار أو الوجود المادي للأفعال أو التكيف القانوني للوقائع وذلك في العام 1972 ف⁽³⁾.

إلا أن المحكمة الإدارية بالرباط في حكم لها بتاريخ 9 - 11 - 1995 ف أخذت بمبدأ الغلو تحت عنوان الغلو في التقدير وذلك بشأن إلغاء عقوبة متخذة في حق موظف، وقد أكد المجلس الأعلى بالمغرب هذا الحكم ضمناً بتاريخ 13 - 2 - 1997 ف حيث جاء في قراره (إن الخطأ المرتكب من طرف رجل القوة العمومية بتسييل حصول شخص مدني عن الأصفاد بصورة غير مباشرة يعتبر خطأ جسيماً يبرر العقوبة المتخذة في حقه وأن التلامذة قائمة بين الأفعال المنسوبة إلى الطاعن والعقوبة المتخذة في حقه)⁽⁴⁾.

(1) د. محمد المرعي، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1972 ف، ص 693 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم (4172) لسنة 142 جلسة 15 . 8 . 1999 ف، غير منشور.

(3) أنظر قرار المجلس الأعلى بالمغرب، بتاريخ 24 . 5 . 1972 ف. مجموعة قرارات المجلس الأعلى، المرحع السابق.

(4) أنظر قرار المجلس الأعلى بالمغرب، بتاريخ 13 . 2 . 1997 ف. مجموعة قرارات المجلس الأعلى، المرحع السابق.

وفي حكم حديث لمحكمة وجدة بتاريخ 31 - 10 - 2000 ف أقر هذا الحكم نفس القاعدة السابقة الواردة في الحكم السابق، وأكد على الآتي :

1- أن القاضي الإداري يملك وفقاً لقانون الوظيفة العمومية حق مراقبة مدى تناسب العقوبة مع الأفعال المنسوبة للموظف.

2- أن الإدارة تقع تحت رقابة القاضي الإداري عند كل غلو أو إفراط في استعمال السلطة أو خطأ في التقدير بين العقوبة الموقعة والأفعال المنسوبة للموظف.⁽¹⁾

وفي حكم حديث أيضاً للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 5 - 2 - 2003 ف جاء فيه (ولئن كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء ومن غير تعقيب عليها في ذلك ، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أية سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها غلو وأن من صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ...)⁽²⁾

وهذا الحكم الجديد يشير بصراحة إلى اتجاه القضاء المغربي للأخذ بنظرية الغلو بعد تردد طويل وهو مسلك حميد ولا شك.

(1) انظر بحث الأستاذ عبد الله حارسي "رقابة القضاء الإداري على ملائمة العقوبة الإدارية" منشور بالمجلة المغربية للمقارعات القانونية، العدد الأول، 2004، ص 43.

(2) حكم المحكمة الإدارية بوجدة ، بتاريخ 31 . 10 . 2003، مشار إليه لدى عبد الله الحارسي ، المرجع السابق، ص 46.

المطلب الثاني

دعوى التعويض عن القرارات التأديبية

الفرع الأول : دعوى التعويض عن القرار التأديبي في القانون الليبي
كضمانة لاحقة على ضمانة الإلغاء وتكملة لضمانات الرقابة القضائية، أجاز
المشرع الليبي لأصحاب الشأن الذين صدرت في حقهم قرارات تأديبية غير
مشروعة رفع دعوى التعويض بمواجهة الآثار الضارة التي نجمت عن تلك
القرارات. فدعوى التعويض إذن هي دعوى قضائية يرفعها صاحب الشأن
للحصول على تعويض عن الأضرار التي لحقت له من الجزء غير المشرع الذي
أوقفته جهة الإدارة أو بسبب عدم تنفيذها للحكم الصادر بإلغاء هذا الجزء.
وقد نصت المادة (3) من القانون رقم 38 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري
(تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص
عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، ويترتب على رفع
دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية
كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى
دائرة القضاء الإداري.)، وحتى تنتهي هذه الدعوى لابد لها من أسس وضوابط
لذلك اجتهد الفقه والقضاء المقارن بوضع عدة ضوابط يستعين بها القاضي في
تقدير التعويض⁽¹⁾.

دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل:

تختلف كلا الدعويتين عن بعضهما سواء من حيث الطبيعة أو الإجراءات أو سلطة
القاضي وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها:

(دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب
إعدام قرار إداري تخول للقاضي في فحص مشروعية القرار الإداري، فغدا يتبين

⁽¹⁾ من هذه الضوابط:

أن يتم تقدير التعويض على أساس جسامته الضرر دون الخطأ وبحيث يشمل ما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة ولو يتم
تقديره ونفاً للملابسات التي لحقت بصدور القرار الغير مشروع وبحيث تنجز قيمة التعويض يوم صدور الحكم وعلى ألا
يحكم للقاضي بأكثر مما يطلبه المضرور ... للمزيد تراجع رسالة الدكتور محسن غالب الحارثي، سلطة تلييب الموظف في
لقانون الليبي رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1977 - ص 586 وما بعدها.

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 يترتب على الوضع غير المشروع جميع نتائج القانونية لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى مثل المنازعات المتعلقة بالعقود وقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الصادرة⁽¹⁾.

شروط قبول دعوى التعويض:

يشترط لقبول دعوى التعويض الآتي:

- 3- وجود الخطأ في القرار التأديبي من جهة الإدارة، أي أن يلحق القرار أحد العيوب التي تجعله مشوباً بعدم المشروعية.
- 4- أن ينتج عن الخطأ والضرر، فإذا كان القرار قد صدر صحيحاً مستوفياً أركانه ومطابقاً للقانون، فإن طلب التعويض عنه يكون في غير محله.

وقد قضت المحكمة العليا بأنه: (طلب التعويض المؤقت المقبول متى توفر ركن الخطأ بصدور قرار إداري مخالف للقانون وغير مشروع، وكذا توفر ركن الضرر مع حفظ حق الطاعن بطلب التعويض الكامل بدعوى مستقلة حين انتهاء له الفرصة بإعداد عناصر الأضرار التي حاقت به ومستنداتها...)⁽²⁾.

كما استقر قضاء المحكمة العليا على مبدأ التعويض عن الأضرار أي كان نوعها مادية أو معنوية متى كان مرجعها خطأ الإدارة، وفي هذا السياق تقول محكمتنا العليا: (وحيث أن الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن الطاعن قد طلب التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية الناشئة عن خطأ الإدارة ... وقد أقرت جهة الإدارة بهذا الخطأ، إلا أن الحكم المطعون فيه كان قد خلط بين طلب التعويض ودعوى الإلغاء، وانتهى إلى رفض طلب التعويض دون أن يناقش خطأ

(1) انظر حكم المحكمة العليا لمن إداري (24/26) ق، جلسة 24.6.1981 ف. مجلة المحكمة العليا، العدد 2، ص 9.

(2) حكم المحكمة العليا لمن إداري (3/1) في المراجع السابق.

الإدارة وما نشأ عنه من ضرر للطاعن، ولو تثبتت المحكمة من ذلك فإنه قد يتغير وجه الرأي في هذا الشق من الدعوى، مما يكون معه الحكم قد جانبه الصواب فيما قضى به من رفض طلب التعويض بما يوجب نقضه جزئياً⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على جواز رفع التعويض في أي حالة تكون عليه دعوى الإلغاء وبدون التقيد بمواعيد رفع دعوى الإلغاء، بل تخضع في هذا بالتقادم العادي، فطلب التعويض يجوز إبدائه في أي حالة كانت عليه الدعوى.

أما عن تقدير التعويض فهو يعد من الأمور الموضوعية التي تستقل بها محكمة الموضوع دون معقبات عليها طالما أن ما انتهت إليه له أصل ثابت بالأوراق إلا أن تعيين العناصر المكونة قانوناً للضرر والتي يجب أن تدخل في حساب التعويض، هي من المسائل القانونية التي تخضع لرقابة محكمة النقض، لأن هذا التعيين هو من قبيل تكييف القانوني للواقع، فإذا قضى الحكم بتعويض ولم يبين عناصر الضرر يكون قاصراً ويستوجب نقضه⁽²⁾.

مما سبق يتضح بجلاء أن المشرع والقضاء الليبي قد أقر بحق الموظف الذي صدر ضده قرار غير مشروع، أن يرفع دعوى بالتعويض عن القرار المعيب وهذا بالطبع من المبادئ القانونية التي نصت عليها كافة التشريعات بحكم كونها من متطلبات العدالة، بل إن المشرع الليبي منح لصاحب الشأن الخيار في رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية، وهو غير مقيد إلا برفعها أمام إحدى المحاكم، وهذا إجراء تنظيمي قصد به منع أي تضارب يمكن أن يحدث من رفعها.

وفي هذا تقول المحكمة العليا في أحكامها:

" إذا لجأ الطاعن إلى القول بأن قراراً إدارياً قد صدر وطلب التعويض عنه دون إلغائه، كان الاختصاص مشتركاً بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري،

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري (39/16)، جلسة 12. 4. 1994، غير منشور.
(2) حكم المحكمة العليا طعن إداري (28/24)، و (26/29)، جلسة 26. 1. 1983، سنة 19، مجموعة العبادي، المرجع السابق، العدد 4، ص 37.

ولا ينغلق أمامه سبيل القضاء العادي إلا إذا طلب إلغاء القرار الإداري، حيثئذ تكون جية الاختصاص القضائي هي دائرة القضاء الإداري...»⁽¹⁾.
كما تقول هذه المحكمة:

«وإذا لم يبين المدعي العناصر الكافية التي يستند عليها طلب المبالغ التي حددها تستطيع المحكمة أن تقدر تعويضاً جزافياً متى ثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فالتعويض ينبغي أن يغطي مجمل الضرر وما فات من كسب...»⁽²⁾.

إن التعويض وفقاً لذلك ينبغي أن يكون عادلاً يشمل الأضرار المادية والمعنوية نتيجة ما لحق الطاعن من تصرفات الإدارة الخاطئة.
وفي ذات المعنى تقول المحكمة العليا:

« وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن عيب المشروعية في القضاء الإداري إما أن يحكم به بالطريق المباشر أي بإلغاء القرار المشوب بهذا العيب، أو بالطريق غير المباشر أي بمساعدة الإدارة بالتعويض عنه إذا استغلق الطريق الأول بأي سبب من الأسباب، فإن ذلك لا يحجب عن القضاء الإداري النظر في طلب التعويض عن القرار المعيب ما دام ميعاد تقديم هذا الطلب ما زال مفتوحاً واختصاص القضاء الإداري قائم به ... ثم يضيف هذا الحكم قائلاً: ومتى كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن المحكمة قد ناقشت طلب التعويض المقدم من الطاعن على ضوء المبررات التي قدمها، وانتهت إلى تقدير التعويض الذي يستحقه الطاعن على أساس ما ثبت لديها من ضرر نتيجة القرار الإداري المطعون فيه على النحو الثابت بمدونات الحكم، فإن المحكمة تكون قد مارست سلطتها في تقدير التعويض دون مخالفة للقانون أو قصور يعيب قضائها...»⁽³⁾.

⁽¹⁾ حكم المحكمة العليا طعن متني (17/42) ق، جلسة 23، 2، 1971، مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 3، ص 106.

⁽²⁾ حكم المحكمة العليا طعن إداري (2/1) ق، جلسة 21، 3، 1956، مجموعة المبادئ، جزء 1، ص 87.

⁽³⁾ حكم المحكمة العليا طعن إداري (39/18) ق، جلسة 11، 12، 1993، غير منشور.

لقد عدّ القضاء الليبي إذن قضاء التعويض مكملاً للضمانة التي كفلها المشرع في دعوى الإلغاء، بل قد يغلق باب الطعن بالإلغاء أو بالنقض ويظل طرق الطعن بالتعويض سالكاً أمام المتضرر.

الفرع الثاني: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية في التشريعات المقارنة

أولاً: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية في القانون المصري

ذكرنا أن رفع دعوى التعويض هو حق منح للموظف المتضرر لمواجهة القرار غير المشروع الذي صدر في حقه وهذه الدعوى ضمانة لاحقة على ضمانة دعوى الإلغاء ومكملة أيضاً لضمانات الرقابة القضائية، التي تحدث عنها سلفاً وقد سبقت الإشارة أيضاً إلى أن المشرع المصري منح المحاكم التأديبية الولاية العامة فيما يخص تأديب العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، وبصدد التعويض عن القرارات التأديبية غير المشروعة فإن مسؤولية الإدارة التي تقوم على أساس الخطأ تستلزم توافر ثلاثة أركان وهي:

- أن يكون هناك خطأ في القرار التأديبي.
- أن ينتج عن الخطأ في القرار ضرر خاص ومحقق.
- أن تتوافر علاقة سببية بين الخطأ والضرر.

ويمكن فهم دعوى التعويض في القانون المصري من خلال التعرض للنقاط الآتية:

1- طرق رفع دعوى التعويض:

يتم رفع دعوى التعويض عن طريق رفعها مع دعوى الإلغاء في قضية واحدة، أو عن طريق رفع دعوى التعويض استقلالاً عن دعوى الإلغاء لعدم التلازم والترابط بينهما، أو إذا أغلق طريق الطعن بالإلغاء وظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً.

2- تقادم دعوى التعويض:

جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا بمصر:

"إن مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة تؤسس على أن تلك القرارات تعد من قبيل التصرفات القانونية وليست أعمالاً مادية، وبالتالي لا يسري بشأن تلك المسؤولية التقادم الثلاثي المقرر في دعوى التعويض عن العمل غير المشروع، بل تظل هذه المسؤولية خاضعة للأصل العام وهو التقادم الطويل أي بمضي خمسة عشر عاماً"⁽¹⁾.

3- التعويض عن الضرر:

استقر القضاء الإداري المصري على وجوب التعويض عن الضرر سواء كان مادياً أو معنوياً. وفي هذا الشأن تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر عن التعويض عن الضرر المادي:

"إن الحق في المرتب لا يعود تلقائياً كأثر من آثار إلغاء قرار الفصل، بل يكون للموظف الذي قضى بإلغاء قرار فصله، أن يرجع على الجهة الإدارية بالتعويض عن هذا القرار الباطل..."⁽²⁾.

كما تقول هذه المحكمة بشأن التعويض عن الضرر الأدبي:

"وحيث أن الضرر باعتباره ركناً من أركان المسؤولية التقصيرية إما أن يكون أدبياً أو مادياً، والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة المضرور ذات قيمة مالية بشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة متحققاً، أما الضرر الأدبي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور ويشترط كذلك أن يكون محققاً..."⁽³⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن (3226) لسنة 332 حلسة 28 . 5 . 1988 في مجموعة مبادئ السنة، 33 ق، ص 69.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن (1571) لسنة 37 مجموعة المبادئ لسنة 12 ق، ص 395.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن (765) لسنة 30 ق، مجموعة المبادئ، حلسة 23 . 6 . 1986 في ص 162.

وهذه القواعد بشأن دعوى التعويض عن القرارات التأديبية لا تختلف عن ما ذكرناه سلفاً بشأن نظيرتها في القانون الليبي، لذلك لم نتوسع فيها وأشارنا إلى ما هو لازم فقط.

ثانياً: دعوى التعويض في القانون المغربي:

يتفق القضاء المغربي مع القضاء الليبي والمصري في أن للحكم بالتعويض لابد أن يكون القرار التأديبي غير مشروع، أما إذا كان سليماً ومطابقاً للقانون فلا يترتب عليه أي تعويض.

ويرتكز هذا القضاء على قاعدتين هما:

- 1- عدم مشروعية القرار التأديبي هي أساس الحكم بالتعويض فمتى ثبت عدم مشروعية هذا القرار، قامت مسؤولية الإدارة عنه وهذه المسؤولية تركز على (الخطأ والضرر وعلاقة السببية).
- 2- اختصاص القضاء العادي بالنظر في دعوى التعويض حيث تخصص المحاكم العادية بالمغرب في النظر في دعاوى التعويض عن المقررات (القرارات) التأديبية.

1- موقف القضاء المغربي:

تخصص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء المقررات التأديبية غير المشروعة متى وجد بها عيب من عيوب الإلغاء، حيث اكتفت بالنص على الإلغاء للشطط في استعمال السلطة، وهو اتجاه عام لم يحدد ماهية العيب شكلياً كان أم موضوعياً رغم أهمية هذا التقسيم، لأنه يطرح مشكلة دقيقة أمام المحكمة التي تنظر الدعوى عن الأضرار التي أحدثها القرار التأديبي الذي قضى المجلس

بالغائه، هل كان ذا طابع موضوعي (كعيب مخالفة القانون أو عيب السبب) مثلاً، أو كان ذا طابع شكلي (كعيب الاختصاص أو الشكل)؟.

فإذا كان الحكم قد صدر بإلغاء القرار لعيب في شكله، فلا تنتظر في التعويض طالما أن جهة الإدارة تقوم بإصدار قرار جديد خالٍ من العيوب الشكلية أما إن رأت المحكمة أن المقرر التأديبي ألغي لعيب في الموضوع، فإن الاختصاص ينعقد لها في قضية التعويض وتقدره وفقاً للضرر الذي لحق بالمدعي إضافة إلى أن الخطأ لا بد أن يكون ثابتاً حتى تتبني الأحكام التي تقرر التعويض عنها على اليقين لا على الظن والتأويل⁽¹⁾.

2- طبيعة اختصاص الغرفة الإدارية:

بعد إنشاء المجلس الأعلى بمقتضى الظهير الشريف لسنة 1957 ف أوكل للغرفة الإدارية صلاحية نظر هذه الدعاوى بصفتها محكمة نقض، بينما تختص المحاكم الابتدائية بنظر موضوع هذه الدعاوى والفصل فيها، حيث تنتظر فيها إلى جانب المدنية (الفردية) ابتدائياً وانتهائياً حتى مبلغ ثلاثة آلاف درهم، وابتدائياً مع الاستئناف في جميع الطلبات التي تتجاوز هذا المبلغ.

ويمكن الطعن في الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف عن طريق النقض أمام المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، أما من حيث الاختصاص المحلي فقد وردت في الباب الثالث من المسطرة المدنية (الفصول 27 - 30) حيث ينعقد الاختصاص المحلي لمحكمة الموطن الحقيقي أو المختار للمدعى عليه⁽²⁾.

(1) د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب المرجع السابق، ص 438
(2) نظر قانون المسطرة المدنية بالمغرب، سلسلة التشريعات المغربية، وزارة العدل، 1987م، وكذلك الموسوعة المغربية في التشريع، إصدار الدفء العربية للموسوعات.

3- تقدير التعويض:

يحكم بالتعويض عندما يكون الطاعن ضحية ضرر يسند مسؤوليته على الإدارة، ويقدر هذا التعويض على أساس جسامته الضرر وليس على أساس جسامته الخطأ ويقدر وقت صدور الحكم.

وهذا الضرر قد يكون مادياً وهو الذي يمكن إصلاحه بالتعويضات المادية وقد اعتبر الفقه المغربي حرمان الشخص من ممارسة حقه في الاستفادة من الضمانات التأديبية الممنوحة له ضرراً معنوياً قد يضاف إلى الأضرار المادية التي قد تعيبه من جراء هذا الحرمان⁽¹⁾.

الآجال الخاصة برفع الدعوى:

باستقراء أحكام القضاء المغربي نجد أن بعض الأحكام يحدد مبدأ التقادم بأجل خمس عشرة سنة، وفي هذا نشير إلى حكم المحكمة الإقليمية (الإبتدائية) بالرباط بتاريخ 16 . 11 . 1956 ف، حيث عدت الأضرار التي وقعت للطاعن تعتبر من مسؤولية الدولة وأن (التقادم المعتبر في النازلة هو التقادم المتعلق بالقضايا الإدارية وهو خمس عشرة سنة)⁽²⁾.

بينما هناك أحكام استندت على الفصل (106) من قانون الالتزامات والعقود حيث يعد أجل التقادم يتحدد في خمسة أعوام بعد العلم بالضرر أو بعد عشرين سنة من حدوث الضرر في جميع الحالات وهو اتجاه يؤيده أغلب الفقه المغربي وبالتالي يعد قضاء التعويض في المغرب مظهراً من مظاهر مراقبة الإدارة من قبل القضاء، وهو كذلك يمثل دعامة أساسية بجانب قضاء الإلغاء⁽³⁾.

(1) د. عبد القادر باينة، مرجع السابق، ص 213.

(2) قرار المجلس الأعلى، لدرجة الإدعوية عدد 57 بتاريخ 25 / 2 / 1977 ف المجلة المغربية للتقنين والاقتصاد، العدد 4 يونيو 1978، ص 94.

(3) د. عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص 258.

المطلب الثالث

الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة

في القرارات التأديبية عن دوائر القضاء الإداري الليبي

تتمثل طرق الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة في القرارات التأديبية عن دوائر القضاء الإداري الليبي في طريقتين هما: الطعن أمام المحكمة العليا والطعن بالتماس إعادة النظر:

الفرع الأول: الطعن أمام المحكمة العليا:

نص المشرع الليبي في المادة (19) من القانون رقم 88 لسنة 1971م

بشأن القضاء الإداري على أنه:

(يجوز الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة من محاكم

الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري وذلك في الأحوال الآتية:

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثراً في الحكم.

3- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه، سواء دفع

بهذا الدفع أو لم يدفع (ويكون لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في تلك

الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ (إعلان الحكم).

"وتطبق في شأن الطعن الإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليه في

قانون المرافعات المدنية والتجارية، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا

إذا أمرت المحكمة بغير ذلك"⁽¹⁾.

(1) عدلت بموجب قانون رقم 6 لسنة 1371هـ و 2003م، حيث كان النص السابق يقتضي باعتبار الطعن من تاريخ صدور الحكم

أما المادة (20) من القانون نفسه فقد نصت:

"يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية وفقاً للإجراءات المبينة فيه".

وتطبيقاً للنصوص سائفة الذكر أصدرت المحكمة العليا عدة أحكام منها مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون حيث تقول:

"إن الثابت من أوراق الدعوى أن الطاعن كان قد تقدم بثلاث حوافظ مستندات أمام المحكمة المطعون على قضائها، ينعي فيها على القرار الطعين بالتعسف في استعمال السلطة وأنه جاء كعقوبة مقنعة للطاعن... وحيث أن الحكم المطعون فيه لم يبحث المستندات المطروحة على المحكمة المطعون على قضائها ولم يرد على ما ورد بدفاع الطاعن سلباً أو إيجاباً، وهو ما يعجز هذه المحكمة على بسط رقابتها على ما انتهى إليه، مما يكون معه الحكم قد جاء قاصراً في التسبب مخالفاً للقانون مما يتوجب معه القضاء بنقضه وإعادة القضية إلى محكمة استئناف طرابلس للفصل فيها مجدداً من هيئة إدارية أخرى"⁽¹⁾.

أما في حالة وقوع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثراً في الحكم تقول المحكمة العليا: (وحيث أن هذا النعي في محله فقد نصت المادة (273) من قانون المرافعات باعتباره القانون العام على أنه: "يجب أن يبين في الحكم أسماء القضاة الذين حضروا المرافعة واشتركوا في الحكم، وعضو النيابة الذي أبدى رأيه في القضية إن وجد".... والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم وكذلك عدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم وعضو النيابة الذي أبدى رأيه في القضية يترتب عليه البطلان).⁽²⁾

(1) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 42/63 في جلسة 29.6.1996 (غير منشور)

(2) المرجع السابق نفسه.

وهذا الحكم صدر بمناسبة الدفع أمام المحكمة العليا بأن النيابة العامة لم تمثل في الدعوى الإدارية، إضافة إلى الإشارة لمخالفته نص المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري، حيث تنص على أنه (تتأهلاً بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري وتشكل الدائرة من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاثة مستشارين، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة) ويقصد ببطلان الحكم مخالفته للقانون (بشأن تشكيل دوائر القضاء الإداري)، أما عبارة بطلان الإجراءات المؤثرة في الحكم فإنها ترجع إلى الإجراءات المتعلقة بالنظام العام، أو بمصلحة الخصوم في الدعوى كبطلان إجراءات تبليغ ذوي الشأن بالمواعيد المقررة في قانون القضاء الإداري⁽¹⁾.

أما في حالة صدور الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه وهي الحالة المناظرة للمادة 339 من قانون المرافعات، فيشترط في هذه الحالة أن يكون الحكم السابق قد حاز قوة الشيء المحكوم فيه قبل صدور الحكم الثاني، وأن يكون الحكم الثاني قد صدر انتهائياً ومتناقضاً مع الحكم السابق مع اتحاد الخصوم والموضوع والسبب في ذات المنازعتين⁽²⁾.

إجراءات الطعن:

ذكرنا أن المادة (19) من قانون القضاء الإداري قد نصت (وتطبق في شأن الطعن الإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليه من قانون المرافعات المدنية والتجارية....)، وهذه الإجراءات حددتها المادة (342) مرافعات.

⁽¹⁾ د. صبيح سكوني، قضاء الإداري، المرجع السابق، ص 458.

⁽²⁾ د. مصطفى كبر، قانون المرافعات لبيبي، بيروت دار صاندر (منشورات الجامعة اللبنانية) سنة 1969 ف، ص 829 وما بعدها.

حيث يتم تقديم تقرير إلى قلم كتاب المحكمة العليا يكتبه ويوقعه محام له حق الترافع أمام المحكمة العليا، على أن يشمل هذا التقرير على أسماء الخصوم وصفاتهم وعناوينهم الكاملة والحكم المطعون فيه وأسباب الطعن وطلبات الطاعن، ويترتب على مخالفة ما سبق (البطلان).

طعن الطعن أمام المحكمة العليا:

تأثر القضاء الليبي بما اتجه إليه القضاء المصري في مجلس الدولة حيث تقول المحكمة العليا في هذا الشأن:

"إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على الطعن أمام المحكمة العليا في حكم صادر من دائرة القضاء الإداري في دعاوى المشروعية: يفتح الباب أمامها لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون غير مقيدة بأسباب الطعن ودفاع الخصوم ورأي النيابة، إذ المراد في ذلك إلى مبدأ المشروعية نزولاً على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص..."⁽¹⁾.

ميعاد الطعن:

حدد المشرع في المادة (19) من قانون القضاء الإداري الفقرة الثانية أنه "يجوز لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم...."

وجاء في حكم المحكمة العليا في هذا الشأن

"وحيث أنه من المقرر أن الطعن في الأحكام الصادرة من دوائر القضاء الإداري يجب أن يتم خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم (إعلانه حالياً)...."

(1) حكم المحكمة العليا طعن إداري رقم (41/4) بق جلسة 18 . 11 . 1995 ف وهو حكم لم ينشر بعد.

وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن هذا الميعاد حكم ثابت لا تضاف إليه مواعيد المسافة، ويتعين حصول الطعن خلاله وإلا سقط الحق فيه، وإن مواعيد الطعن هي من مدد السقوط المتعلقة بالنظام العام⁽¹⁾.

وبشأن حساب ميعاد الطعن أمام المحكمة العليا تقول هذه المحكمة: "إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن اليوم الذي صدر فيه الحكم لا يحسب في الميعاد عملاً بنص المادة (16) من قانون المرافعات، وذلك لخلو قانون الإجراءات من نص يبين كيفية حساب المواعيد، وتقضى هذه المادة بأن اليوم الأول الذي صدر فيه الحكم لا يحسب في الميعاد، ذلك لأن يوم صدور الحكم هو المعتبر في نظر القانون مجدداً للميعاد، ومن ثم يجب ألا يدخل في حسابه، كما أن من شأن حساب هذا اليوم الميعاد وحسابه بالساعات بدلاً من الأيام أو الأشهر أو السنين....."⁽²⁾.

وينقطع ميعاد الطعن أمام المحكمة العليا بما يقطع ميعاد دعوى القضاء الذي ذكرناه في السابق، ويعتبر الميعاد من مدد السقوط المتعلقة بالنظام العام ولا يسري التقادم إذا وجد مانع يتعذر معه على (الدائن) أن يطالب بحق ولو كان المانع أدبياً.

قبول الطعن أمام المحكمة العليا:

ورد في الفقرة الثانية من المادة (19) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف (ويكون لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم) إعلان الحكم حسب التعديل اللاحق بموجب القانون رقم 6 لسنة 2003 ف المشار إليه، وقصد بهذا التعديل تلافياً صدور أحكام ضد الجهات الإدارية بسبب عدم متابعتها لما يصدر ضدها من أحكام، إضافة إلى عدم تزويد

(1) حكم المحكمة العليا، طعن بجاري (41/79) بجلسة 6.29.1996، غير منشور.
(2) حكم المحكمة العليا، طعن بجاري (22/10) بجلسة 3.6.1976، مجلة المحكمة العليا لسنة 13 العدد 2، ص 25.

إدارة القضايا التي تنوب عن هذه الجهات بالملفات والمستندات اللازمة للطعن، وغالباً ما يكون مبرر تلك هذه الجهات هو عدم علمها بالحكم الصادر ضدها حتى تستطيع الطعن فيه، ويمثل ذا الشأن في المادة السابقة (أطراف الدعوى الإدارية سواء كانوا أفراداً أو جهات إدارية).

ويذهب جانب من الفقه الليبي إلى أن اصطلاح ذوي الشأن اصطلاح عام ينصرف إلى كل من له مصلحة مباشرة للطعن بالحكم⁽¹⁾.

أما بشأن التدخل الانضمامي أو الهجومي فقد قالت محكمتنا العليا:

" إن التدخل الهجومي غير جائز قانوناً في الطعن بالنقض، ذلك لأنه يشترط في التدخل في الطعن أن يكون طالب التدخل خصماً في الدعوى المطعون فيها بالنقض، ويجب أن يكون تدخله للانضمام إلى جانب المدعى عليه في طلب الحكم برفض الطعن، ولا يجوز قانوناً التدخل الانضمامي إلى جانب الطاعن في طلب نقض الحكم، ذلك لأن المتدخل في هذه الحالة يكون عادة قد فوت ميعاد الطعن ويحاول التدخل لتدارك ما فاتته...."⁽²⁾.

النتائج والآثار المترتبة على الطعن:

نصت المادة (19) من القانون رقم 88 لسنة 1971 ف الفقرة الأخيرة بأنه (لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم...).

ثم عدلت هذه الفقرة بموجب القانون رقم 53 لسنة 1973 ف الصادر بتاريخ 19 . 8 . 1973 ف بحيث صار نصها:

(1) د. صبيح مسكوني، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 456.
(2) حكم المحكمة العليا طعن إداري (22/6) في جلسة 19 . 6 . 1975 ف، مجلة المحكمة العليا، السنة 11 العدد 4 ص 32 وما بعدها.

(ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك)، حيث يظهر من خلال هذا النص مدى السلطة التقديرية التي منحها المشرع لها. ولا يخرج موقف المحكمة العليا عن إحدى الفرضيات الآتية:

1- قبول الطعن :

وعندها تقوم بنقض الحكم كلياً أو جزئياً وتحدد الأسباب التي دعته لذلك من ناحية القانون أو الوقائع ، ومتى تم نقض الحكم فإنه يعاد إلى المحكمة التي أصدرته لتعيد النظر فيه .

وإذا كان نقض الحكم مبنياً على الطعن في الاختصاص، فإن المحكمة العليسا تفصل في موضوع الاختصاص وتحدد المحكمة المختصة بنظر النزاع .

2- رفض الطعن :

يجوز في الأحوال التي تحكم فيها المحكمة العليا برفض الطعن أن تحكم على رافعه بالمصاريف المتمثلة في رسوم وأتعاب المحاماة.⁽¹⁾

3- الفصل في الدعوى :

إن رأيت المحكمة أن بإمكانها الفصل في الدعوى كمحكمة موضوع بدل إعادته منقوضاً إلى محكمة الموضوع، فلها أن تصدر حكماً إن كان سبب النقض لمخالفة الحكم المنقوض للقانون، أو لخطأ في تطبيقه أو تأويله، أو كان الموضوع مكتملاً عناصره صالحاً للفصل فيه من حيث توافر كافة إجراءاته التي يمكن الاعتماد عليها كأساس لإصدار الحكم .

⁽¹⁾ تراجع للمواد (340 ، 343 ، 359) مرفعات ليبي .

الفرع الثاني. الطعن بالتماس إعادة النظر:

نص المشرع الليبي في المادة (20) من القانون 88 لسنة 1971 ف

بشأن القضاء الإداري أنه :

(يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف المنعقدة بهيئة قضاء إداري بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية وفقاً للإجراءات المبينة فيه).

أحوال التماس إعادة النظر :

حددت المواد من (328 إلى 335) من قانون المرافعات الليبي حالات التماس

إعادة النظر بعد أن أحالت إليها المادة (20) سالفه الذكر وهذه الحالات هي:

- أ- إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم .
- ب- إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي أسس عليها أو قضى بتزويرها .
- ج- إذا كان بنى على شهادة شاهد قضى بعد صدورها بأنها مزورة .
- د- إذا حصل الملتزم بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها.
- هـ- إذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.

أما الإجراءات فقد حددتها المواد (329 - 335) وهي :

- 1- ميعاد الالتماس، ويكون ثلاثين يوماً.⁽¹⁾
- 2- رفع الالتماس ، ويتم بالتكليف بالحضور أمام المحكمة التي أصدرت الحكم بالأوضاع المعتادة لصحيفة افتتاح الدعوى ، ويجب أن تشمل صحيفته

(1) يبدأ ميعاد الالتماس في اليوم الأربعة الأولى من اليوم الأول الذي ظهر فيه الغش أو حر فيه بالتزوير ناعه أو حكم بثبوته أو الذي حكم فيه على شاهد بتزوير أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة . ويبدأ الميعاد في الحالة المنصوص عليها في البند الأخير من المادة (328) من اليوم الذي يعلن فيه الحكم إلى من يمثل المحكوم عليه تمثيلاً صحيحاً.

على بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة ويجوز أن تكون هذه المحكمة مؤلفة من نفس القضاة الذين أصدروا الحكم .

3- لا يترتب على رفع الالتماس وقف تنفيذ الحكم ، ولكن يجوز لمحكمة الالتماس بناءً على طلب مثبت في ورقة التكليف بالحضور أن تقضي بإيقاف تنفيذ الحكم إذا خيف أن تتجم عن تنفيذه آثاراً جسيمة لا تعوض. وتصدر المحكمة قرارها في ذلك بأمر غير قابل للطعن بعد سماعها الخصوم ذوي الشأن .

4- لا تعيد المحكمة النظر إلا في الطلبات التي تناولها الالتماس.

5- تفصل المحكمة أولاً في جواز قبول الالتماس بإعادة النظر ثم تحدد جلسة للمرافعة في الموضوع دون حاجة إلى إعلان جديد، على أنه يجوز لها أن تحكم في قبول الالتماس وفي الموضوع بحكم واحد إذا كان الخصوم قد قدموا أمامها طلباتهم في الموضوع .

6- إذا حكم برفض الالتماس، يحكم على الملتمس بغرامه أربع جنهيات وبالتضمينات أن كان لها وجه.

7- أن الحكم الذي يصدر برفض الالتماس والحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى بعد قبوله لا يجوز الطعن فيهما بالالتماس.

8- أما بشأن تصحيح الأحكام وتفسيرها : فإن القضاء الإداري الليبي استقر على الأخذ بما ورد في المادة (288) من قانون المرافعات بشأن تصحيح الأخطاء المادية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ تنص المادة 288 مرفعت ليبيا على أن (تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في منطوق حكمها من أخطاء مادية بعثة كتابية أو حسابية وذلك بقراءة من تنبئه من تنبئه أو بناءً على طلب أحد الخصوم ومن غير مرافعة ويعري كتاب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة).

كما استقر هذا القضاء على الأخذ بحكم المادة (290) فيما يخص تفسير منطوق الحكم.⁽¹⁾

وفي هذا تقول المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (9 / 21) ق بجلسة 27 . 2 . 1975 ف:

(... ويجوز أن تكون مؤلفة (أي المحكمة) من القضاة أنفسهم الذين أصدروا الحكم على اعتبار أن المقصود منه هو مجرد تنبيه المحكمة لتصحيح الحكم الذي أصدرته عن سهو غير متعمد منها، أو بسبب المحكوم له دون أن يتضمن تجريحاً للحكم الصادر من المحكمة ...)⁽²⁾

كما قالت هذه المحكمة في حكم آخر لها :

(إذا كان الخطأ الذي وقع في منطوق الحكم لم يكن نتيجة خطأ في عملية حسابية أو تحريف في اسم أحد الخصوم مما يجوز معه الالتجاء إلى المحكمة التي أصدرته بطلب التصحيح أو التفسير بالطريقة التي رسمها القانون، بل هو متناقض بين الأسباب والمنطوق، ولو كان ناشئاً عن سهو المحكمة فلا يجوز لها أن تعدله أو أن ترجع عنه، لما في ذلك من تغير للحكم بعد صدوره وخروج النزاع من يد المحكمة باستفاد ولايتها وإعطاء كلمتها فيه)⁽³⁾

(1) تنص المادة (290) من قانون المرافعات ليبني على أنه (يجوز للخصوم أن يطلبوا للمحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو لبس ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة برفع الدعوى).

(2) حكم المحكمة العليا ضمن بطوري رقم (21 / 9) في جلسة 27 . 2 . 1975 في مجلة المحكمة العليا لسنة 11 فعند 3 ص 36 وما بعدها.

(3) حكم المحكمة العليا ضمن بطوري رقم (10 / 21) في من جلسة 27 . 2 . 1975 في المشار إليه.

الختاتمة

بعد أن وفقنا الله سبحانه وتعالى إلى إنجاز هذا البحث توصلت من خلاله إلى جملة من النتائج والتوصيات أجمالها فيما يلي:

أولاً: النتائج والتوصيات فيما يخص نظام الوظيفة العامة بلادنا:

خلصت فيما يخص نظام الوظيفة العامة في بلادنا إلى أن مفهوم الوظيفة العامة يعني مجموعة الواجبات والسلطات التي تسند للشخص فيتولى القيام بهذه الواجبات وتحمل المسؤوليات في أدائها على الوجه المطلوب، فهو يعني مجموعة الواجبات والمسئوليات والاختصاصات التي تهدف إلى خدمة المواطن، وتحقيق الصالح العام ولها درجة من الدرجات بجدول المرتبات.

أما بشأن تطوير نظام الوظيفة العامة وتفعيله فعلى الرغم من أن هذا النظام يهدف إلى إيجاد الموظف المخلص المتفاني في عمله خدمة للصالح العام، إلا أنه — من وجهة نظرنا — يحتاج إلى التركيز على بناء الشخصية الوطنية للموظف المثالي، من خلال إبراز القيم الدينية والأخلاقية وتوظيفها في إعداد وتأهيل الموظفين، مع الاهتمام بزيادة مرتباتهم لأنه بسبب عدم كفايتها ظهرت الكثير من المخالفات الإدارية والمالية، إضافة لدعم الجهاز الإداري بالعناصر ذات الكفاءة والخبرة والاستفادة من خبرات الدول الأخرى والاهتمام بالبحوث والدراسات الوظيفية مع التآني في إصدار التشريعات ذات الصلة وتنقيحها ومناقشتها من ذوي الاختصاص قبل إصدارها، ولابد كذلك من خلق بيئة مناسبة للعمل الوظيفي، فلكي يكون الموظف مبدعاً في عمله لابد أن يكون حراً فلا يقع تحت رحمة صواعق التهيب أو مدغذعات الترغيب، وبالتالي فلا بد لهذا الموظف من حصانة وحماية يتمتع بها أثناء تأدية عمله أسوة بغيره وتوفير متطلباته حتى لا يشترى لقمة عيشه بجزء من ضميره، كما تجدر الإشارة هنا إلى أن مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد الذي عرض على المؤتمرات الشعبية لإصداره قد تضمن النص على بعض

الأحكام الجديدة التي تهدف إلى سد النقص ومنها معالجة القصور فيما يتعلق بالوصف الوظيفي، وتوحيد المعاملة الوظيفية بحيث جعل مشروع القانون جميع الموظفين يخضعون مهما كانت درجاتهم الوظيفية لتقييم أدائهم سنوياً، مع تحديد المسؤوليات الإشرافية والمتابعة الداخلية. واستحدثته كذلك مبدأ جواز سحب القرارات الإدارية الباطلة في أي وقت، مع نصه على تمديد سن التقاعد في الوظيفة العامة للاستفادة من خبرات أعضاء هيئة التدريس الجامعي، والباحثين وذوي الكفاءات العالية، ولم يتعرض هذا المشروع لتعديل أي من المواد الخاصة بمساءلة الموظف العام تأديبياً، ولا زال هذا المشروع معروضاً على أمانة مؤتمر الشعب العام لإصداره.

ثانياً: النتائج والتوصيات فيما يخص مساءلة الموظف العام تأديبياً بين 'فاعلية الإدارة وضمائم الموظفين'

خلصت من خلال بحثنا هذا إلى جملة من النتائج الهامة يمكن إجمالها فيما يلي:
أولاً: إن النظام التأديبي للموظف العام نظاماً ذو طبيعة خاصة وذلك من حيث إرتباطه بالوظيفة العامة والقانون الإداري.

ثانياً: إن المخالفة التأديبية تختلف طبيعتها عن الجريمة الجنائية وأن كسل منهما مستقل عن الآخر حتى ولو كان هناك إرتباط بينهما، فالمخالفة التأديبية لم تحصر ولم تحدد ويكتفي المشرع بالنص على بيان بعض الواجبات والمحظورات فيها ويترك للسلطة التأديبية تقدير المخالفة واختيار الجزاء الملائم لها من بين الجزاءات المحددة حصراً ما لم يحدد المشرع جزاءاً معيناً لمخالفة معينة فيقيد بذلك سلطة التأديب في إيقاع ذلك الجزاء.

ثالثاً: إن المخالفة التأديبية لا تعرف ما يسمى بمبدأ المشروعية "لأجريمة إلا بنص" وبالتالي فالسلطة التأديبية لها اختصاص تقديري واسع في

إعتبار هذا الفعل يشكل مخالفة تأديبية أم لا، إلا أن الجزاء التأديبي يخضع للمبدأ المعروف " لا عقوبة إلا بنص" فكل جزاء خارج قائمة الجزاءات التي حددها المشرع يجب إلغائه لمخالفته لمبدأ شرعية الجزاء.

رابعاً: إن عدم ثبوت الجريمة الجنائية في حق الموظف لا يحول دون مساءلته تأديبياً نظراً لاختلاف قواعد التجريم في كلا النظامين.

خامساً: إن الجزاء التأديبي وسيلة إدارية تهدف إلى المحافظة على النظام داخل المجتمع الوظيفي، وهذا الجزاء له صفة وظيفية فهو لا يمس الموظف إلا في مصالحه الوظيفية.

سادساً: إن المخالفات التأديبية في التشريع الليبي والمقارن يمكن حصرها في:

- مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات والأوامر المصلحية.

- الخروج عن مقتضى الواجب أثناء تأدية الوظيفة العامة.

- إتيان الموظف فعل من شأنه الحط من كرامة الوظيفة أو هيبتها.

أما الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف فيمكن حصرها في:

- الجزاءات الأدبية "ذات الطابع التحذيري والوقائي".

- الجزاءات المالية سواء كانت "مباشرة أو غير مباشرة".

- الجزاءات التي تؤدي إلى الإبعاد عن الوظيفة أو الفصل منها.

سابعاً: إن النظام التأديبي الذي يأخذ به المشرع الليبي هو النظام شبه القضائي

وذلك من حيث تشكيل مجالس التأديب أو وجود عناصر قضائية في رئاستها أو

عضويتها بالإضافة إلى العنصر الإداري، حيث منح المشرع السلطة التي تملك

التعيين الحق في تكليف المخالفة التأديبية وتحديد الجزاء المناسب لها من بين

الجزاءات التي حددها قانون الخدمة المدنية على سبيل الحصر. كما منح المشرع

الليبي لدوائر القضاء الإداري حق النظر في القرارات التأديبية والطعون التي يتقدم بها الأفراد وفقاً للقانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري.

في حين أن المشرع المصري قام بإنشاء محاكم قضائية تأديبية فكانت سلطة التأديب في هذا النظام القانوني ذات طبيعة قضائية، بينما نجد أن المشرع المغربي قد تشابه كثيراً مع المشرع الليبي، حيث أخذ هذا المشرع بالنظام شبه القضائي في تأديب الموظفين. وقد أكدت جميع التشريعات المقارنة على توافر الضمانات التأديبية إضافة إلى مبادئ شرعية الجزاء، واعتبرت توافر هذه الضمانات أمراً جوهرياً يترتب على تخلفه بطلان الإجراءات.

وخلصت من دراستي إلى أن التشريعات الليبية والمقارنة قد أكدت الضمانات التأديبية للموظف العام سواء كانت هذه الضمانات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي أو معاصرة له أو لاحقة عليه، وتتحصر هذه الضمانات في مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه والتحقيق معه، مع تمكينه من الإطلاع على التحقيقات وعدم التأثير عليه أثناء إجراء التحقيق معه، كما كفلت التشريعات الليبية والمقارنة للموظف أيضاً حق الدفاع، وبطبيعة الحال فإن للموظف استخدام كافة وسائل الإثبات من أجل تدعيم دفاعه، كما خلصت كذلك إلى أن للموظف طلب الإطلاع على كافة الأدلة والوثائق والمستندات، كماله طلب سماع الشهود والإستعانة بمحام إضافة إلى حقه في التظلم من الإجراءات التأديبية.

وختاماً. أرفق جملة من التوصيات والمقترحات فيما يخص مساءلة الموظف العام تأديبياً لعلها تكون قيساً ينير طريقنا في البحث والتطوير لما هو أفضل وتكون كفيلة بتوفير الأمان والإطمئنان للموظف حتى يستطيع أداء مهام عمله وخدمة أهداف مجتمعه وتتلخص فيما يلي:

- 1- ضرورة السعي لإيجاد توازن بين فاعلية الإدارة و ضمانات الموظفين مع تغليب الضمانات التأديبية بشكل لا يغفل يد الإدارة عن ممارسة مهامها.
- 2- تحديد الواجبات الوظيفية وحصر المخالفات التأديبية والعمل على إلغاء الجزاءات المالية لما تسببه من إرهاب وأثار خطيرة تطال أسرة الموظف المجازي، وهو ما يمثل إخلالاً بمبدأ شرعية الجزاء.
- 3- الفصل بين سلطة الاتهام والحكم بما يحقق الضمان والأمان والحيدة، بحيث يسند للقضاء الإداري صلاحية إصدار الحكم بينما يقتصر دور السلطة الإدارية على الاتهام وإيقاع الجزاءات البسيطة.
- 4- تمكين الموظف من الحصول على كافة الضمانات المقررة قانوناً، كحق الإطلاع على الملف، وتحقيق دفاعه، وحقه في التظلم إدارياً كان أو قضائياً.
- 5- توعية الموظفين وإجراء التفتيش والرقابة عليهم بما يدفع إلى حسن أداء العمل وعدم مخالفة القوانين واللوائح والقرارات النافذة.
- 6- أن يتم العدول في بلادنا عن النظام شبه القضائي والأخذ بالنظام القضائي في التأديب بحيث تنشأ محاكم تأديبية للنظر في الدعاوى التأديبية وتوضع لها آلية عمل تشمل تنظيم إجراءاتها وجلساتها وطرق الطعن في الأحكام الصادرة عنها وهو ما يزيد بلا شك من فاعلية النظام التأديبي ويمكنه من تحقيق أغراضه وأن ينعقد لها الإختصاص بغض النظر عن درجة الموظف المجازي ونوع المخالفة التأديبية التي ارتكبتها إدارية كانت أو مالية.
- 7- نقترح كذلك إصدار تشريع في بلادنا ينظم الإجراءات التأديبية ويجمع شتاتها، وأن تكون هذه الإجراءات بسيطة وواضحة لا تثير اللبس وتحقق الغاية التي وجد من أجلها التأديب، إن الضمير المهني لا ينمو ولا يتقوى ويزدهر إلا بقدر ما يلقي الموظف من إنصاف وتشجيع ورعاية أثناء ممارسته لمهام عمله، وهذا الأمر ليس

مستحيل التحقيق متى ما خلصت النية لذلك وتضافرت الجهود، ونظراً لأن الهدف من الجراء هو الإصلاح والتأهيل فمن الأفضل التفكير في خطط ومناهج للإصلاح والبحث بجدية عن بواعث الإنحراف وأسبابه والقضاء عليها، فالجاء وحده لا يمكن أن يحقق الهدف الإصلاحي المنشود، فوظيفة الإدارة لا تقتصر على إيقاع الجراءات ووضع القيود وتصيد الأخطاء والإنحرافات، بل يتوجب عليها المساهمة في منع حدوثها وترشيد الموظفين لإتخاذ القرارات المناسبة في ظل مبدأ المشروعية.

وأخيراً ... وبعد أن وصلت إلى نهاية هذه الرسالة بجهد أرجو أن أكون قد أصبت فيه، أملاً أن تكون المقترحات والتوصيات التي تضمنتها مساهمة متواضعة لإنارة الطريق أمام المشتغلين بالقانون والإدارة في بلادنا، شاكراً كل من سبقني في هذا المضمار فلولا خطواتهم الصائبة لما مضيت قدماً في هذا البحث، راجياً من الله عز وجل أن يوفقني إلى سواء السبيل.

إنه نعم المولى ونعم النصير

الباحث

سرت 2004ف

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

أ. الكتب والمؤلفات العامة:

- 1- د. إبراهيم حامد طنطاوي ، المسؤولية الجنائية عن جرائم التزوير في المحررات، المكتبة القانونية 1995 ف.
- 2- د. أحمد أبو العوف ، المرافعات المدنية و التجارية منشأة المعارف، الطبعة 15 سنة 1990 ف.
- 3- د. أحمد فتحي سرور ، شرح الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية ط/2 سنة 1970 ف.
- 4- د. إدريس قاسمي و خالد المير ، التنظيم الإداري بالمغرب ، دار الاعتصام الأحباس ، الدار البيضاء 1999 ف.
- 5- د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين و الترقية و التأديب، (بدون مكان نشر).
- 6- د. السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين بالدولة في مصر ، دار المعارف، القاهرة 1966 ف.
- 7- د. السيد محمد مدني ، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية القاهرة 1965 ف.
- 8- د. الكوني علي اعبودة، قانون نظام القضاء ، جامعة ناصر، ط 1991 ف.
- 9- د. ثروت عبد العال أحمد ، إجراءات المساءلة التأديبية و ضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، دار النشر و التوزيع ، جامعة أسيوط، 1995 ف.
- 10- د. حسن الحلبي ، الخدمة المدنية في العالم، منشورات عويدات، 1981 ف.
- 11- أ.حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ،طرابلس ،المنشأة العامة للنشر و التوزيع 1986 ف.
- 12- أ. حسين حمودة المهدي، بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة، بنغازي النشر و التوزيع الإعلان، 1980 ف.

- 13- أ. حسين حموده المهدي ، قواعد تطهير الأجهزة الإدارية ، الدار الجماهيرية ، مصراته 1988ف.
- 14- أ. حسين حموده المهدي ، الاختصاص الجنائي للرقابة الإدارية ، الكتاب والتوزيع والاعلان والمطابع بنغازي، 1981ف.
- 15- المستشار حسين عامر ، المسؤولية المدنية ، الجزء الأول ، بدون مكان نشر 1995ف.
- 16- حميد محمد القماطي ، العقوبات المالية بين الشريعة و القانون ، منشورات الجامعة الليبية، بدون مكان نشر، 1986ف.
- 17- د. خالد عريم ، القانون الإداري الليبي ، ج/2 منشورات جامعة بنغازي 1971ف.
- 18- د.خليفة سالم الجهمي ، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية دراسة مقارنة، منشورات جامعة قار يونس ط/1 ، 1997.1ف.
- 19- د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية 2001ف.
- 20- سامي حامد سليمان ، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، مكتبة النهضة المصرية ، الطبعة الأولى ، 1988ف.
- 21- سعيد نطـساوي، تحليل القرارات الإدارية، دار النشر المغربية،الرباط، 2003ف.
- 22- د.سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1973ف.
- 23- د.سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي القاهرة مطبعة عين شمس 1991ف.
- 24- د.سليمان الطماوي ، القضاء الإداري، الإلغاء ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1996ف.
- 25- د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، التعويض ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1986ف.

- 26- د. سليمان الطماوى ، القضاء الإداري، التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي ، القاهرة 1996ف.
- 27- د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي دراسة مقارنة، المنشأة العامة للنشر و الإعلان، بنغازي، ط /2، سنة 1978ف.
- 28- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي ، كلية الحقوق ، طبعة 1974ف.
- 29- د. صلاح الدين فوزي محمد، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة 1998ف.
- 30- د. صلاح الدين فوزي محمد ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 2001ف.
- 31- د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مكتبة القاهرة، ط 1973ف.
- 32- د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، 1978ف.
- 33- د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، سنة 1974ف.
- 34- د. عادل جبري محمد، مدي المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2003ف.
- 35- د. عبدالرؤف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية ، القاهرة، طبعة 1995ف.
- 36- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995ف.
- 37- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003ف.
- 38- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002ف.

- 39- د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1964ف.
- 40- د. عبد القادر باينة ، المختصر في القانون الإداري المغربي ، ط/1 ، دار النشر المعرفة ، الدار البيضاء، 1985ف.
- 41- د. عبد القادر باينة ، تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب ، دار توبقال ، الدار البيضاء، 1988ف.
- 42- د. عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة نشر.
- 43- د. عبد الوهاب البنداري ، المسؤولية التأديبية والمسئولية الجنائية، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1972ف.
- 44- د. عبد الوهاب رافع ، الدولة و المؤسسات العمومية في التشريع المغربي ، المطبعة الوطنية ، مراكش، 1987ف .
- 45- د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي و علاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988ف.
- 46- د. عمر فؤاد بركات، السلطة التأديبية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979ف.
- 47- د. مأمون محمد سلامة ، الإجراءات الجنائية في التشريع الليبي ، جامعة بنغازي، 1971ف.
- 48- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية: بدون سنة نشر .
- 49- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1982ف.
- 50- د. مازن ليلو راضي ، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002ف.
- 51- د. ماهر عبد الله، الشرعية الإجرائية في التأديب، أصول القوانين، 1986ف.

- 52- د. محسن حسنين حمزة ، النظام التأديبي للموظف العام و رقابته القضائية ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960ف.
- 53- د. محمد البلتاجي ، منهج سيدنا عمر بن الخطاب في التشريع ، دار السلام للطباعة و النشر و الترجمة، ط 2003ف.
- 54- د. محمد أحمد مصطفى ، الإجراءات الاحتياطية في التأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، القاهرة، (بدون مكان و تاريخ نشر).
- 55- المستشار محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقها قضاء ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969ف.
- 56- د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية علي قرارات الضبط الإداري ، ط/2 ، سنة 1997ف.
- 57- د. محمد رشوان أحمد ، الإجراءات التأديبية ، بدون مكان نشر، 1969ف.
- 58- د. محمد رشوان، أصول النظام التأديبي، مطبعة وهدان، القاهرة، 1960ف.
- 59- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ج/2 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، 1995ف.
- 60- د. محمد عبد الله الحراري ، الرقابة علي أعمال الإدارة ، منشورات مجمع الفاتح للجامعات ، 1990ف.
- 61- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي ، ج/1 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، 1995ف.
- 62- د. محمد ماهر أبو العينين ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2000ف.
- 63- د. محمد فؤاد مينا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي ، دار المعارف، ج/2، 1967ف.
- 64- د. محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، عالم الكتب ، القاهرة، 1967ف.
- 65- لواء محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002ف.

- 66- لواء محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004ف.
- 67- د. محمد مختار عثمان ، المبادئ و الأحكام القانونية للإدارة الشعبية الليبية، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، سنة 1989ف.
- 68- د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، بدون مكان نشر، سنة 1973ف.
- 69- د. محمد مرغني ، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي ، ط/3، دار الساحل، الرباط، 1982ف.
- 70- د. محمد مرغني خيرى، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي ، مكتبة الطالب ، الرباط، ط/3، سنة 1982ف.
- 71- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية المصري، دار النهضة العربية، 1982ف.
- 72- د. مصطفى عبد الحميد دلاف ، النظام القانوني للعاملين بالشركات العامة ،الدار الجماهيرية ، مصراته، ط/1، 2002ف.
- 73- د. مصطفى محمود عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية و الضمان دراسة مقارنة ، مطبعة حسان القاهرة ، 1982ف.
- 74- د. مغاوري شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة و القطاع العام ، عالم الكتب، القاهرة، 1974ف.
- 75- د. مليكة الصروخ ، القانونية الإداري المغربي ، مطبعة النجاح ، الدار البيضاء، 1992ف.
- 76- د. مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي ، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 1994ف.
- 77- المستشار ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الولاية و الاختصاص ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2001ف.
- 78- المستشار ممدوح طنطاوي ، الدعوى التأديبية ، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001ف.

- 79- د.نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتاب الثاني، دار الثقافة،عمان،2003ف.
- 80- د. وجدي راغب فهمي، دراسات في مركز الخصم أمام القضاء المدني، مطبعة جامعة عين شمس، بدون تاريخ نشر.
- 81- د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، الإسكندرية،1983ف.
- 82- د. يسري محمد العصار ، مبدأ حظر توجيه أو أمر من القاضي الإداري للإدارة و حظر حلوله محلها ، دار النهضة العربية ، 2000ف.

ب. الرسائل العلمية (الدكتوراه و الماجستير)

- 1- د. إسماعيل زكي ، ضمانات الموظفين في التعيين و الترقية و التأديب ، رسالة دكتوراه ، الجامعة المصرية ، 1936 ف. .
- 2- د. خليفة صالح احواس ، اللامركزية في ليبيا بعد الثورة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة قاريونس ، 1996 ف.
- 3- د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة باريس ، 1949 ف. ، طبعة القاهرة ، مطبعة عين شمس ، 1978 ف.
- 4- د. عبد الفتاح عبد الحلیم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1978 ف.
- 5- د. عبد القادر الشخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1978 ف.
- 6- د. علي جمعة محارب ، التأديب في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1986 ف.
- 7- د. عمرو فؤاد بركات ، السلطة التأديبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1979 ف.
- 8- د. محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1967 ف.
- 9- د. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1971 ف.
- 10- د. محمد رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1970 ف.
- 11- د. محمد عبد السلام مخلص ، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1980 ف.
- 12- د. محمد مرغني خيرى ، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس 1972 ف.

- 13- د. محسن غالب الحارثي ، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1977ف
- 14- د. مصطفى سليم ، مسئولية الموظف عن تنفيذ أوامر رؤسائه إداريا و جنائيا و مدنيا ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة المنصورة، 1988ف
- 15- د. مصطفى محمود عفيفي ، العقوبة التأديبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1976ف.
- 16- د. مغاوري شاهين ن القرار التأديبي ضمانات ورقابة القضاء عليه، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة 1986ف.
- 17- د. فهمي إسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة و القضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1980ف.
- 18- د. ملكه الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983ف.
- 19- نعيمة فرج الشريف ، سياسة التأديب بين سلطة الإدارة و حماية الموظف العام ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة قار يونس، بنغازي، 1986ف.
- 20- د. نصر الدين القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، 1997ف.
- 21- د. هلال عبد اللة أحمد، النظرية العامة للإثبات في المواد الجنائية، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1987ف.
- 22- د. وهيب عياد سلامة ، الفصل بغير الطريق التأديبي، رسالة دكتوراه، بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1976ف.
24. د. يسري لبيب - نظرية الخطأ التأديبي ، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1988ف.

ثانياً: مجموعة القوانين و الأحكام و الفتاوى

أ. في ليبيا.

- 1- الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 28/12/1969 ف.
- 2- وثيقة إعلان قيام سلطة الشعب 2/3/1977 ف.
- 3- الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان 12/6/1988 ف.
- 4- قانون تعزيز الحرية رقم 20 لسنة 1991 ف.
- 5- قانون الخدمة المدنية رقم 55 سنة 1976 ف.
- 6- قانون نظام المرتبات للعاملين الوطنيين رقم 15 لسنة 1981 ف.
- 7- القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية و للجان الشعبية
- 8- القانون رقم 11 لسنة 1425م 1996 ف بشأن الرقابة الشعبية و تعديلاته .
- 9- القانون رقم 58. لسنة 1970 ف بشأن العمل
- 10- القانون رقم 51 لسنة 1971 ف بشأن نظام القضاء.
- 11- القانون رقم 88 لسنة 1971 ف بشأن القضاء الإداري.
- 12- القانون رقم 3 لسنة 1985 ف بشأن تطهير الأجهزة الإدارية.
- 13- القانون رقم 6 لسنة 1985 ف بشأن الانحراف بأعمال التصعيد الشعبي.
- 14- القانون رقم 22 لسنة 1985 ف بشأن محاربة إساءة استعمال السلطة.
- 15- القانون رقم 10 لسنة 1993 ف بشأن التطهير وتعديلاته .
- 16- القانون رقم 17 لسنة 1994 ف بشأن المحكمة العليا.
- 17- موسوعة التشريعات الليبية إعداد الأستاذ محمد بن يونس ، عبد الحميد النهوم، بيروت، بدون تاريخ نشر .
- 18- موسوعة تشريعات محكمة الشعب إشراف د. عبد السلام المزوغي
- 19- مجموعة القوانين واللوائح ذات العلاقة بسلطة الشعب، إعداد الإدارة العامة للقانون، مطابع الثورة العربية، طرابلس 1988 ف.
- قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي.
- قانون الإجراءات الجنائية الليبي.
- قانون العقوبات الليبي.

- 20- مجموعة القوانين و اللوائح ذات العلاقة بالوظيفة العامة و الموظف من الجزء الأول حتى السابع ، إعداد إمحمد بييري و آخرين .
- 21- مجموعة أحكام المحكمة العليا منذ إنشائها في 15/نوفمبر/1953ف.
- 22- قضاء المحكمة العليا الاتحادية - القضاء الإداري و الدستوري طرابلس 1963ف.
- 23- مجموعة المبادئ التي قررت المحكمة العليا - مجلة المحكمة العليا - السنة الأولى ، سنة 1964ف.
- 24- مجموعة المبادئ التي قررت المحكمة العليا منذ إنشائها وحتى عام 1994ف إعداد شحات ضيف الديجاوي.

ب. في مصر:

- 1- الدستور المصري سنة 1971ف.
- 2- قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950ف.
- 3- قانون المرافعات المدنية و التجارية رقم 13 لسنة 1968ف.
- 4- قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972ف.
- 5- قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972ف.
- 6- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978ف.
- 7- قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978ف.
- 8- قانون الرقابة الإدارية رقم 54 لسنة 1964ف.
- 9- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988ف .

جـ. في المغرب

- 1- الدستور المغربي المراجع الصادرة في 7 أكتوبر 1996 ف.
- 2- قانون الوظيفة العمومية لمغربي الوظيفة العمومية للدولة - الوظيفة العمومية الجماعية المحلية و التنمية، (2003) ف جمعها د/محمد بيحي .
- 3- النظام الأساسي الرجال القضاء.
- 4- محاكم الجماعات و المقاطعات .
- 5- قانون المسطرة المدنية.
- 6- مجموعة نصوص الاصطلاح القضائي، سلسلة التشريعات المغربية، وزارة العدل، المعهد الوطني للدراسات القضائية، طبعة 1987 ف. .
- 7- التشريعات المتعلقة بالإصلاح القضائي، لسنة 1974 ف.
- 8- الموسوعة المغربية في التشريع و القضاء، المجلد السادس، إصدار الدار العربية للموسوعات، إعداد حسن الفكهاني .
- 9- قرارات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، السنوات (1966،1970) و كذلك من (1970،1972) ف.
- 10- مجموعة أحكام الغرفة الإدارية (1957،1965) ف.
- 11- المجلد المغربية للقانون و السياسة و الاقتصاد (1983) ف.
- 12- مجلة القضاء و القانون وزارة العدل 1978 ف.

ج. الأبحاث و المقالات القانونية:

- 1- إدريس عبد الله ، القرارات الإدارية بين رقابة المشروعية و الملائمة في المغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1983ف.
- 2- السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة، العدد الثاني، ديسمبر، 1963ف.
- 3- حسن الورياغلي ، الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة الأمن الوطني، المغرب، العدد 161.
- 4- د. سليمان الطماوي ، ضمانات الموظفين بين النظرية و التطبيق، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشر، العدد الأول، أبريل 1969ف.
- 5- عبد الفتاح حسن ، التسيب كشرط شكلي في القرار الإداري ، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، سنة 1966ف .
- 6- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الجزاء التأديبي المقنع ، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة و الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1993ف .
- 7- عبد الله الإدريسي، نظرات في تحليل القرارات الإدارية شكلا و مضموناً، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سنة 1994ف.
- 8- عبد الله حداد، دعوى الإلغاء لسبب الشطط ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1980ف.
- 9- عمر محمد السيوي، الرقابة الإدارية، مجلة دراسات قانونية، المجلد الرابع، 1974ف.
- 10- د. محمد عبد الله الحراري، القضاء الإداري الليبي و مفهوم القرار الإداري القابل للطعن للإلغاء، مجلة العلوم القانونية، السنة الأولى، العدد الثاني، سنة 1987ف.

- 11- محمد عجمي عبد الباقي، سريان القوانين المتعلقة بالجزاءات التأديبية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة 14، العدد 1، 1970 ف.
- 12- د. محمد عبد الله الحراري - القضاء الإداري الليبي و مفهوم القرار الموظف العام ، مجلة العلوم القانونية السنة السادسة العدد الثالث سنة 1992 ف.
- 13- د. محمد بن طلحة ، المحاكم الإدارية بالمغرب ،دراسة مقارنة بحث يشمل دبلوم القانون العام 1994 ف
- 14- محمد مصطفى حسن ، رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرارات مجالس التأديب، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية و العشرون، العدد الأول سنة 1980 ف.
- 15- محمد مرغني خيرى، المغالاة في التسهيل، مجلة العلوم الإدارية، السنة 16، العدد 1، 1974 ف.
- 16- مصطفى التراب، المنازعات الإدارية في مجال الوظيفة العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 14.
- 17- المستشار مصطفى كمال المهدي، المصلحة في دعوى الإلغاء، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة الأولى العدد الأول سنة 1964 ف.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

أ. الفرنسية:

- 1) Maurice Havriou, Principes de Droit Public, 1926.
- 2) Chapus Rene Droit Administratif tome 2, 10 Edition, Montcherstien 1997.
- 3) Rivero (J), Cours de Droit Administratif, Paris, 1962, 1963.
- 4) Alain Planty, Pratique de La fonction Publique, Paris 1971.
- 5) Serge Salon, op. Cit.

ب، الإنجليزية:

- 6) David Foulkes Administrative Law, 5 Thed. London 1982.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ	الآية القرآنية
ب	الإهداء
1	المقدمة
7	الفصل التمهيدي: مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وأخلاقياتها
8	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة
9	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام
9	الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع
17	الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه
21	الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري
29	المطلب الثاني: المركز القانوني للموظف العام
29	الفرع الأول: الخلاف الفقهي حول طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة
34	الفرع الثاني: حقوق الموظف العام
39	المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العامة وأخلاقياتها
43	المطلب الأول: نشأة الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن
43	الفرع الأول: نشأة الوظيفة العامة في القانون الليبي
47	الفرع الثاني: مفهوم الوظيفة العامة في القانون المصري
49	الفرع الثالث: مفهوم الوظيفة العامة في القانون المغربي
53	المطلب الثاني: أخلاقيات الوظيفة العامة مفهومها ومركزاتها
53	الفرع الأول: المصدر الديني أو الأخلاقي لأخلاقيات الوظيفة العامة
54	الفرع الثاني: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة أو المهنة
58	الباب الأول: النظام التأديبي والمخالفة التأديبية والسلطات المختصة بالتأديب
59	الفصل الأول: النظام التأديبي ومشمولته
60	المبحث الأول: ماهية النظام التأديبي والأدلة التأديبية
60	المطلب الأول: ماهية النظام التأديبي ومصادره
61	الفرع الأول: ماهية النظام التأديبي
61	الفرع الثاني: مصادر النظام التأديبي
64	المطلب الثاني: نشأة النظام التأديبي في ليبيا وأهدافه
64	الفرع الأول: بداية ظهور النظام التأديبي الليبي
65	الفرع الثاني: أهداف النظام التأديبي ووظيفته
68	المبحث الثاني: طبيعة نظام التأديب وأساس نظريته
68	المطلب الأول: سمات ومزايا نظام التأديب
68	الفرع الأول: سمة السلطة في نظام التأديب
70	الفرع الثاني: سمة الجزاء في نظام التأديب
71	المطلب الثاني: أسس نظرية التأديب وقواعد تقدير الخطأ التأديبي
71	الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية في بيان أسس نظرية التأديب
72	الفرع الثاني: قواعد تقدير الخطأ التأديبي والإجراءات التي تخرج عن نطاق التأديب

الصفحة	الموضوع
75	الفرع الثالث: القرارات المتضمنة جزاءات مقنعة
79	المبحث الثالث: الأدلة والقرائن التأديبية
79	المطلب الأول: الأدلة والقرائن التأديبية وتقسيماتها
80	الفرع الأول: تقسيمات الأدلة
82	الفرع الثاني: القرائن وتقسيماتها
84	المطلب الثاني: أدلة الإثبات في المواد التأديبية
84	الفرع الأول: الأدلة التي تصلح للإثبات في المواد التأديبية
89	الفرع الثاني: إجراءات البحث عن الأدلة التأديبية وخصائص الإثبات التأديبي
93	الفصل الثاني: المخالفة التأديبية التي تستوجب مساءلة الموظف العام تأديبياً
93	المبحث الأول: مفهوم المخالفة التأديبية (أركانها وصورها)
95	المطلب الأول: تعريف المخالفة التأديبية
95	الفرع الأول: تعريف المخالفة التأديبية في التشريع
96	الفرع الثاني: مفهوم المخالفة التأديبية في الفقه
98	الفرع الثالث: مفهوم المخالفة التأديبية في القضاء
102	المطلب الثاني: أركان المخالفة التأديبية
103	الفرع الأول: الركن الشرعي للمخالفة التأديبية
106	الفرع الثاني: الركن المادي للمخالفة التأديبية
109	الفرع الثالث: الركن المعنوي للمخالفة التأديبية
113	الفرع الرابع: أنواع المخالفة التأديبية
115	المبحث الثاني: صور المخالفة التأديبية في القانون الليبي والمقارن
116	المطلب الأول: صور المخالفة التأديبية في القانون الليبي
116	الفرع الأول: المرحلة السابقة على العمل بالقانون الحالي للخدمة المدنية
123	الفرع الثاني: المرحلة التالية لصدور القانون الحالي للخدمة المدنية.
133	المطلب الثاني: صور المخالفة التأديبية في التشريعات المقارنة
133	الفرع الأول: صور المخالفة التأديبية في القانون المصري
140	الفرع الثاني: صور المخالفة التأديبية في التشريع المغربي
143	المبحث الثالث: مسئوليات الموظف العام غير التأديبية
145	المطلب الأول: المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية
145	الفرع الأول: المسؤولية الجنائية
148	الفرع الثاني: المسؤولية المدنية
149	الفرع الثالث: الخطأ الشخصي والمرفقي في نطاق المسؤولية التأديبية
152	المطلب الثاني: مدى أعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية والتأثير المتبادل بينهما.
153	الفرع الأول: خصائص المسؤولية التأديبية
154	الفرع الثاني: استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

الصفحة	الموضوع
158	الفرع الثالث: التأثير المتبادل بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية
160	الفرع الرابع: أثر الحكم الجنائي وحججه أمام السلطات التأديبية
164	الفصل الثالث: سلطات التأديب في القانون الليبي والمقارن
173	المبحث الأول: السلطات التأديبية في القانون الليبي
174	المطلب الأول: السلطات التأديبية في قانون الخدمة المدنية الحالي والتشريعات السابقة عليه
174	الفرع الأول: السلطات التأديبية في التشريعات الوظيفية السابقة على القانون الحالي للخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م
176	الفرع الثاني: السلطات التأديبية في ظل القانون الحالي للخدمة المدنية
177	الفرع الثالث: طبيعة المجالس التأديبية في القانون الليبي وقواعد اختصاصها
180	المطلب الثاني: السلطات التأديبية في التشريعات اللبية اللاحقة للقانون الحالي للخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م
180	الفرع الأول: سلطات التأديب في ظل القانون رقم (1) لسنة 1369 (2001) بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية
183	الفرع الثاني: سلطات التأديب في ظل قرار اللجنة الشعبية العامة للشعبيات رقم 6 لسنة 1370 و ر - 2002م
184	الفرع الثالث: سلطات التأديب في ظل القانون رقم 30 لسنة 1369 و ر بشأن تنظيم الرقابة الشعبية
187	الفرع الرابع: سلطات التأديب في ظل القانون رقم 6 لسنة 1992م بشأن إدارة القانون "مجلس التأديب الأعلى".
189	المطلب الثالث: طبيعة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب وحدود صلاحياتها.
190	الفرع الأول: التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب ومدى اختصاص القضاء الإداري بها
194	الفرع الثاني: سلطات مجلس التأديب عن نظر الدعوى
196	المبحث الثاني: سلطة التأديب واختصاصها في القانون المقارن
196	المطلب الأول: سلطة التأديب في القانون المصري
201	المطلب الثاني: سلطة التأديب في القانون المغربي
204	المبحث الثالث: مفهوم الدعوى التأديبية وآلية مباشرتها وسبل انقضائها
204	المطلب الأول: ماهية الدعوى التأديبية
205	الفرع الأول: تعريف الدعوى التأديبية وخصائصها
206	الفرع الثاني: فكرة الخصومة في الدعوى التأديبية
208	المطلب الثاني: تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها وسبل انقضائها
208	الفرع الأول: تحريك الدعوى التأديبية ومباشرتها
209	الفرع الثاني: الجهات الخاضعة لرقابة جهاز الرقابة الشعبية ودوره في تحريك ومباشرة الدعوى
211	الفرع الثالث: انقضاء الدعوى التأديبية
214	الباب الثاني: الجزاء التأديبي وضمانات الموظفين فيه
216	الفصل الأول: الجزاء التأديبي في القانون الليبي والمقارن

الصفحة	الموضوع
217	المبحث الأول: مفهوم وطبيعة الجزاء التأديبي والمبادئ التي تحكمه
217	المطلب الأول: مفهوم وغرض الجزاء التأديبي
217	الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي
219	الفرع الثاني: غرض الجزاء التأديبي وأهدافه
222	المطلب الثاني: طبيعة الجزاء التأديبي والمبادئ التي تحكمه
222	الفرع الأول: طبيعة الجزاء التأديبي
223	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي
230	المبحث الثاني: صور الجزاءات التأديبية في القانون الليبي
230	المطلب الأول: صور الجزاءات التأديبية في التشريعات الليبية السابقة على العمل بالقانون الحالي
234	المطلب الثاني: صور الجزاءات التأديبية في قانون الخدمة المدنية الحالي
235	أولاً: الجزاءات الأدبية في القانون الليبي
237	ثانياً: الجزاءات المالية في القانون الليبي
239	ثالثاً: الجزاءات الماسة بالوظيفة ذاتها
	1. جزاء الإيقاف عن العمل.
	2. جزاء العزل من الوظيفة
243	المطلب الثالث: آثار الجزاءات التأديبية في القانون الليبي
243	الفرع الأول: الآثار التبعية للإجراءات التأديبية في القانون الليبي
245	الفرع الثاني: الآثار التبعية للإجراءات التأديبية في القانون الليبي
246	المبحث الثالث: صور الجزاءات التأديبية في التشريعات المقارنة
247	المطلب الأول: صور الجزاءات التأديبية في القانون المصري.
247	أولاً: صور الجزاءات التأديبية في القانون رقم 47 لسنة 1978م بشأن نظام العاملين بالدولة
249	ثانياً: الإجراءات الاحتياطية ضد الموظف المخالف في القانون المصري
251	المطلب الثاني: صور الجزاءات التأديبية في القانون المغربي
251	أولاً: الجزاءات التأديبية في القانون الأساس للوظيفة العمومية في التشريع المغربي
256	ثانياً: الإجراءات الاحتياطية المتخذة ضد الموظف المخالف في التشريع المغربي
256	ثالثاً: صور الجزاءات التأديبية في بعض التشريعات الأخرى
260	الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف العام
262	المبحث الأول: ضمانات التأديبية السابقة على تطبيق الجزاء التأديبي في القانون الليبي
263	المطلب الأول: ضمانات التحقيق التأديبي "شكلياته ومشملاته" والإجراءات الاحتياطية المتعلقة به
263	الفرع الأول: ماهية التحقيق التأديبي
265	الفرع الثاني: شكليات التحقيق التأديبي
267	الفرع الثالث: الإجراءات الاحتياطية المتعلقة بالتحقيق التأديبي -الوقف الاحتياطي
267	أولاً: الوقف الاحتياطي في القانون الحالي للخدمة المدنية
271	ثانياً: الوقف عن العمل في قانون المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

الصفحة	الموضوع
274	المطلب الثاني: الضمانات الجهرية المتعلقة بالتحقيق والسابقة على توقيع الجزاء التأديبي
274	الفرع الأول: كفالة حق الدفاع للموظف المخالف
276	الفرع الثاني: التفتيش ومشتملاته
277	المطلب الثالث: التصرف في التحقيق التأديبي
277	أولاً: تصرف الجهة الإدارية
277	ثانياً: تصرف جهاز الرقابة الشعبية
280	ثالثاً: إجراءات التحقيق والإحالة
282	المبحث الثاني: الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي في التشريعات المقارنة
282	المطلب الأول: الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في القانون المصري.
282	1- المواجهة
284	2- ضمانات التحقيق
290	المطلب الثاني: الضمانات السابقة على توقيع الجزاء في القانون المغربي
293	المبحث الثالث: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء في القانون الليبي والمقارن
293	المطلب الأول: الضمانات التأديبية المعاصرة لتوقيع الجزاء في القانون الليبي
293	الفرع الأول: مبدأ الحيادة في القانون الليبي
296	الفرع الثاني: ضمانات التمييز في القانون الليبي
300	المطلب الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة في التشريعات المقارنة
300	الفرع الأول: ضمانات الحيادة في القانون المصري
303	الفرع الثاني: ضمانات التمييز في القانون المصري
304	الفرع الثالث: مفهوم التمييز في القانون المغربي
308	الفصل الثالث: الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي في القانون الليبي والمقارن
308	المبحث الأول: التظلم الإداري في القانون الليبي
308	الفرع الأول: ماهية التظلم الإداري (ميراثه - أنواعه - شروطه)
313	الفرع الثاني: طبيعة التظلم الإداري في القانون الليبي والآثار المترتبة عليه
314	الفرع الثالث: سحب الإداري في القانون الليبي
318	المطلب الثاني: التظلم الإداري في التشريع المقارن
318	الفرع الأول: التظلم الإداري في القانون المصري
320	الفرع الثاني: التظلم الإداري في القانون المغربي
325	المبحث الثاني: التظلم القضائي في القانون الليبي والمقارن
325	المطلب الأول: التظلم القضائي في القانون الليبي
325	الفرع الأول: أهمية التظلم القضائي ومفهوم دعوى الإلغاء
327	الفرع الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
330	الفرع الثالث: إجراء دعوى الإلغاء

الصفحة	الموضوع
333	المطلب الثاني: التظلم القضائي في التشريعات المقارنة
333	الفرع الأول: التظلم القضائي في القانون المصري
337	الفرع الثاني: التظلم القضائي في القانون المغربي
342	المطلب الثالث: الطعن بالإلغاء على القرار التأديبي
342	الفرع الأول: الطعن بالإلغاء على القرار التأديبي في القانون الليبي
355	الفرع الثاني: أسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي في التشريعات المقارنة
355	أولاً: في القانون المصري
359	ثانياً: في القانون المغربي
362	المبحث الثالث: الرقابة القضائية على مساءلة الموظف العام تأديبياً في القانون الليبي والمقارن
362	المطلب الأول: موقف القضاء الليبي والمقارن من ملاءمة الجزاء "نظرية الغلو" وقواعد التعويض عن القرارات الإدارية التأديبية.
362	الفرع الأول: موقف القضاء الليبي من نظرية الغلو
369	الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء المقارن من نظرية الغلو
369	أولاً: موقف الفقه المصري من نظرية الغلو
371	ثانياً: موقف القضاء المغربي من نظرية الغلو
373	المطلب الثاني: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية
373	الفرع الأول: دعوى التعويض عن القرار التأديبي في القانون الليبي
377	الفرع الثاني: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية في التشريعات المقارنة
377	أولاً: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية في القانون المصري
379	ثانياً: دعوى التعويض عن القرارات التأديبية في القانون المغربي
382	المطلب الثالث: الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة في القرارات التأديبية عن دوائر القضاء الإداري الليبي
382	الفرع الأول: الطعن أمام المحكمة العليا
389	الفرع الثاني: الطعن بالنقض وإعادة النظر
392	الخاتمة
398	قائمة المراجع
413	الفهرس