

الأكاديمية العربية المفتوحة بالنفط

كلية القانون والسياسة
(كلية الدراسات العليا)

النظام القانوني للجزاءات في المقعد الإداري
للموظف العام في ليبيا

دراسة قانونية مقارنة

بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات
درجة الإجازة العليا (الماجستير في القانون العام)

تحت إشراف
أ.د جلال خضير الزبيدي

إعداد الطالب
عبدالفتاح مصباح التريكي

للعام الجامعي 2008 / 2009

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبَّنَا افْتَحْ بَيْنَنَا وَبَيْنَ قَوْمِنَا بِالْحَقِّ وَأَنْتَ خَيْرُ الْفَاتِحِينَ﴾

صدق الله العظيم

الآية 89 من سورة الأعراف

الإهداء

إلى كل من وقف إيجابياً وشهد من أزرى في سبيل إنجاز هذا
العمل أهدي إليه بنواضع جمرة جمدى وكبرى لعلي الكوة
بذالك قد أوفيت له بعض حقه .

مع تقديري والاعتزازي

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله والصلاة والسلام على سيد المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه أجمعين .

إحفاقاً للحق واعترافاً بالجميل ، أتقدم بجزيل الشكر الي أستاذنا الفاضل الذي لم نعرف عنه إلا التواضع وسعة الصدر الأستاذ والبروفسور ((د. جلال خضر الزبيدي)) كان لي شرف إشرافه على هذا البحث ، ولإرشاداته العلمية بالغ الأثر في إخراجہ على هذه الصورة فجزاه الله عني كل خير ، وله مني أعظم آيات الشكر والثناء على مجهوداته الجبارة .

كما أتقدم بفائق الشكر للأستاذ المشرف بالأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك كما أتقدم بخالص الشكر ووافر الامتتان للمسؤوليين بالأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك .

وفي النهاية أتقدم بخالص الشكر والتقدير الي أفراد أسرتي الكريمة لما بذلوه من مساعدة وتهيئة المناخ المناسب طوال فترة إعداد هذا البحث .

والله ولي التوفيق

الباحث

عبد الفتاح مصباح التريكي

النظام القانوني للجزاءات التأديبية في العقد الإداري في ليبيا - دراسة مقارنة خطة البحث

الفصل الأول

طبيعة ومفهوم العقوبة التأديبية في القانون الليبي المقارن

المبحث الأول

مفهوم الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي .

المطلب الأول

مفهوم الجريمة التأديبية للموظف العام في تشريعات قبل الثورة الليبية .

المطلب الثاني

الأسس القانونية للجريمة التأديبية بعد ثورة الفاتح .

المبحث الثاني

أركان الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة .

المطلب الأول

الركن الافتراضي للجريمة التأديبية .

المطلب الثاني

الركن المادي للجريمة التأديبية .

المطلب الثالث

الركن المعنوي للجريمة التأديبية .

المبحث الثالث

أنواع العقوبات التأديبية في التشريع الليبي .

المطلب الأول

العقوبات التأديبية في ظل القوانين المعمول بها قبل الثورة الليبية .

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية في ظل القانون رقم (55) لسنة 1976م "الساري المفعول حالياً "

الفصل الثاني

السلطات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي

المبحث الأول

السلطات الرئاسية واختصاصاتها التأديبية في ظل القوانين المعمول بها قبل الثورة

المطلب الأول

السلطات الرئاسية واختصاصاتها التأديبية في القانون رقم (55) الساري المفعول حالياً .

المطلب الثاني

السلطات التأديبية الرئاسية في ظل الإدارة الشعبية الليبية وتطور السلطات الرئاسية التأديبية في ظل القوانين للجان الشعبية .

المبحث الثاني

المجالس التأديبية واختصاصاتها في القانون الليبي .

المطلب الأول

أنواع المجالس التأديبية وتطورها في القانون الليبي .

المطلب الثاني

مجلس التأديب في ظل القانون رقم (55) لسنة 1976م الساري المفعول حالياً .

المطلب الثالث

مجلس التأديب في ظل اللجان الشعبية .

المبحث الثالث

ضمانات التأديب الإداري .

المطلب الأول

ضمانات التحقيق الإداري .

المطلب الثاني ضمانات المحاكمة .

المطلب الثالث

ضمانات التنحي والرد .

الخاتمة .

الفهرس .

الفصل الثالث

وسائل انقطاع العقوبات التأديبية في التشريع الليبي

المبحث الأول

وسائل انقضاء العقوبات التأديبية بالطرق العادية .

المطلب الأول

انقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم الزمني .

المطلب الثاني

انقضاء الدعوى التأديبية بوفاة الموظف .

المبحث الثاني

وسائل انقضاء العقوبات التأديبية بالطرق الغير عادية .

المطلب الأول

سحب القرارات التأديبية في القانون الليبي .

المطلب الثاني

محو العقوبات التأديبية في التشريع الليبي .

المبحث الثالث

الطعن في القرارات التأديبية .

المطلب الأول

أسباب الطعن في القرارات التأديبية .

المطلب الثاني

طرق الطعن أما المحكمة العليا في القرارات التأديبية .

المطلب الثالث

قضاء التعويض ودوره في القرارات التأديبية .

الخاتمة .

المراجع .

المقدمة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ، ونستغفره ، ونتوب إليه ونعوذ إليه من شرور أنفسنا وسيئات أعمالنا ، من يهده الله فلا مضل له ، ومن يضلل فلا هادي له ونصلي ونسلم على سيدنا محمد النبي الأمي ، المبعوث رحمة للعالمين ، الذي قال "أدبني ربي فأحسن تأديبي" وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين أما بعد ،،،

النظام القانوني للجزاءات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي تعتبر بالضرورة العلمية أحد أهم الموضوعات المعاصرة والتي تحتاج إلى قراءة قانونية وقضائية ونقدية واضحة وناضجة وذلك ضمن موجبات المتغيرات الحاصلة في التراكيب والتشكيلات الاجتماعية والإدارية.

إن مجمل المسلمات القانونية الكلاسيكية وبصدد الجزاءات التأديبية للموظف العام والتي وردت في الدراسات والبحوث الأكاديمية المقارنة إضافة إلى الكتب والمراجع القانونية لم تتناول أشكالية التأديب الإداري والضمانات القانونية وسلطة الجزاءات الإدارية بشكل موضوعة علمية اشتهرية واضحة وذلك لكونه قضية جدلية متطابقة ومتزامنة لكل الموضوعات المشار إليه أعلاه ولهذا قمنا بتأسيس هذه الموضوعة أو النظام القانوني للجزاءات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي ، كونها معضلة قانونية وقضائية معاصرة وذلك في ظل المقننات التشريعية التي جاء بها المشرع الليبي بشكل أدى إلى أحداث نوع من حالة القصور والفراغ التشريعي الذي يدعو إلى إعادة المراجعة القانونية والقضائية وإيجاد البدائل التشريعية التي تواكب عملية التطور المتسارع للبيئة الإدارية وعموم عملية التنمية الإدارية في ليبيا وهذا سوف يقودنا بلا شك إلى ضرورة تجديد وتحديث منظومة القواعد القانونية السارية المفعول بما يتناسب مع الخصوصية الليبية في هذا المجال فعلى الرغم من وجود المسوروث القانوني والإداري إلا انه وللأسف الشديد لن يجري استخدامه وتوظيفه بما يعزز عملية التنمية الإدارية وتشخيص الإيجابيات والسلبيات بهذا الصدد.

ومن خلال استقراء للمكتبة القانونية والإدارية في ليبيا نجد أن هناك فراغات وتناقضاً واضحاً لدراسات أكاديمية جادة في مجال الجزاء التأديبي وضماناته للموظف

العام وفي تقديرنا الشخصي أن هذا البحث سوف يعزز الموروث الثقافي والقانوني والإداري ويسد الفراغ في المكتبة القانونية في ليبيا .

إن عملية تحديث منظومة العلاقات القانونية للإدارة العامة تستوجب بالضرورة الحتمية إعادة النظر في التراكيب والقواعد القانونية التي أصبحت لا تتلائم ومسيرة التطور القانوني في ليبيا ولهذا كان جانباً من دراستنا لهذه الموضوعة هو من أجل برنامج قانون متكامل وتحديد المعالجات والحلول الجذرية لتشريعات الخاصة بالجزاء التأديبي للموظف العام في ليبيا وقد كان اختيارنا للمنهج التجريبي وكذا المنهج التاريخي كمرشد للعمل الأكاديمي قد عمل بلا شك على تعميق وأغناء هذه الدراسة العلمية حيث قمنا بنفكيك القواعد والتشريعات القانونية وإعادة بنائها وإنتاجها بشكل متلائم مع المعطيات الجديدة للموظف العام ومستحقته الشخصية الاعتبارية العامة وهكذا كان المنهج التاريخي أحد أهم الأوراق التي استطاعت أن تعمل على إيجاد محصلة عملية ومعالجة دقيقة للعمل الأكاديمي ولا يفوتنا أن نشير أن المنهج المقارن قد لعب دوراً متميزاً في وضع النتائج واللمسات القانونية المقارنة مسترشدين بالعديد من مفاصل العمل القانوني المتواجد في المكتبة العربية والمكتبة القانونية في الدول الأفريقية .

وقمنا بتقسية هذا البحث إلى ثلاث فصول مترابطة علمياً ومنهجياً حيث كان عنوان الفصل الأول طبيعة ومفهوم العقوبة التأديبية في القانون الليبي المقارن حيث قمنا بدراسة العقوبة التأديبية كجزء إداري لازم وملزم في حالة الإخلال بالمستلزمات سبل الوظيفة العامة وكان لنا في هذا الجانب مفهوم الجريمة فقبل الثورة الليبية وما بعد ثورة الفاتح وقد تناولنا في ذات الفصل الأول أركان الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة حيث أشرنا إلى مجمل أركان الجريمة التأديبية متناولين الركن الافتراضي والركن المادي والركن المعنوي للجريمة التأديبية ولا يفوتنا أن نشير إلى المبحث الثالث من هذا الفصل وأنواع العقوبات التأديبية في التشريع الليبي في ظل قانون الخدمة المدنية 51-56- قانون الخدمة المدنية 64 وأخيراً دراسة هذه العقوبات بشكل مستفيض في القانون الساري المفعول .

أما في الفصل الثاني هو الذي جاء تحت عنوان السلطات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي فقد تناولنا بالدراسة منها السلطات الرئاسية واختصاصاتها التأديبية في ظل الإدارة الشعبية في ليبيا وتطور السلطات الرئاسية في ظل القوانين الشعبية كما تناولنا في المبحث الثاني في هذا الفصل بالذات دراسة طبيعة وأنواع واختصاصات المجالس التأديبية في القانون الليبي وتطرقنا بنوع من التوسع إلى المجالس التأديبية في ظل الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 76 وألحقنا بذلك قننا بدراسة ومناقشة أساليب وإدارات مجالس التأديب في ظل اللجان الشعبية الليبية أما المبحث الثالث من الفصل الثاني فكان تحت عنوان الضمانات القانونية للتأديب الموظف العام في التشريع الليبي المترتبة على ذلك حيث ناقشنا الضمانات القانونية الخاصة بالتحقيق والمحاكمة والنتائج القانونية المترتبة على ذلك .

أما الفصل الثالث والأخير من الدراسة فكان تحت عنوان وسائل انقطاع العقوبات التأديبية بالطرق العادية فقد تناولنا في المبحث الأول وسائل انقضاء العقوبة التأديبية في التشريع الليبي وتحديداً انقضاء الدعوى التأديبية بالتقدم الزمني وكذا انقضاء هذه الدعوى بوفاء الموظف موضوع المخاصمة كما أشرنا في المبحث الثاني فقد ناقشنا وسائل انقضاء العقوبة التأديبية للطرق غير العادية حيث أشرنا فيه إلى أن سحب القرارات الإدارية تعتبر وسيلة من وسائل انقضاء هذه العقوبة التأديبية وناقشنا واجبات محو العقوبة التأديبية في التشريع الليبي .

أما المبحث الثالث والذي تناولنا فيه طرق الطعن في الجزاءات التأديبية في التشريع الليبي حيث درسنا أسباب الطعن في الجزاءات " القرارات التأديبية " كأحد أهم هذه الطرق للطعن في الجزاء التأديبي للإدارة لعامة ولا ننسى أخيراً أن هذه الدراسة القانونية نتمنى أن تكون وبلا شك تشكل مظلة نوعية في تحديد وتحديث الضمانات القانونية للموظف العام وكيفية التعامل معه آخذين بنظر الاعتبار المتغيرات المتسارعة في ظل النظام العالمي الجديد ودور الدول النامية في إيجاد برنامج قانوني متلائم مع خصوصيتها الوطنية والقومية وكما يكون معياراً هاماً للتقدم في عملية التنمية القانونية والإدارية في الجماهيرية .

الفصل الأول

طبيعة ومفهوم العقوبة التأديبية
في القانون الليبي المقارن

الفصل الأول

طبيعة ومفهوم العقوبة التأديبية في القانون الليبي المقارن

العقوبة التأديبية مفهوم خاص وطبيعة ذاتية تميزها عن غيرها من العقوبات فما هو هذا المفهوم ؟
وما هي تلك الطبيعة وهذا ما سوف نتعرض له في الفقرتين الآتيتين :

أولاً / تحديد مفهوم العقوبة التأديبية .

1- تعريف العقوبة التأديبية في التشريع المقارن :

لا يوجد في التشريعات الوظيفية سواء في ليبيا أو في مصر تعريف للعقوبة التأديبية وكل ما ورد بهذه التشريعات هو حصر للعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام ومن خلال الاطلاع على قائمة العقوبات التأديبية التي أوردها المشرع الليبي على سبيل الحصر لوحظ أن المشروع لم يفرد عقوبات تأديبية معينة (1) .

أما المشرع المصري ، لم يعرف الجريمة التأديبية في القوانين المنظمة للوظيفة العامة ، وخاصة القانون رقم 47 لسنة 1976 ف. واقتصر الأمر على ذكر أهم الواجبات الوظيفية ، والمحظورات على الموظف ، والنص العام الذي يقول ((أن كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفية أو يظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً)) المادة 78 من القانون رقم 47 لسنة 1978 ف.

أما المشرع الفرنسي ، لم يعرف الجريمة التأديبية في القوانين الوظيفية العامة المتتالية ، وإنما اقتصر على إيراد المبدأ العام في المساءلة التأديبية على كل خطأ يرتكبه اثنا أداء وظيفته أو بمناسبة أدائها (2) .

¹ - د. خليفة سالم الجهمي - المسؤولية التأديبية للموظف العام ، منشورات جامعة قاربيونس - بنغازي - الطبعة الأولى - سنة 1997 ، ص 16 .

² - د. محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة - القاهرة - رسالة دكتوراه 1963 ف، ص 62 .

مسلك المشرع المغربي في النظام الأساسي العام للوظيفة العامة العمومية الصادر بموجب ظهير شريف رقم (1.58.008) بتاريخ 24 فبراير 1958 ف فتحديد الجريمة التأديبية يخضع لسلطة تقديرية واسعة بين الإدارة ولكنها غير مطلقة بطبيعة الحال (1) .

2- تعريف العقوبة التأديبية في الفقه .

تتباين التعريفات الفقهية في هذا المجال تبعاً لوجه النظر التي يتبناها كل فقيه ، فهناك من يعرفها استناداً إلي محلها وطبيعتها ، وهناك من يعرفها بالنظر ألي الأهداف التي يرجى من توقيها ، كما أن هناك من يعرفها من حيث الأشخاص الموقعة عليهم ، وهناك من يعرفها اعتماداً على نوع الأفعال المسببة لها .

وفى ذلك يشير الدكتور الطماوى (2) إلى أن العقوبة التأديبية في مختلف النظم تنصب على الحرمان من مزايا الوظيفة ، فهي لا تصيب الموظف في شخصه أو حرته ولا في أمواله الخاصة أما في الفقه المصري فقد قام الفقه المصري بمهمة تحديد مفهوم الجريمة التأديبية الذي تركه المشرع لان مهمة تعريف تترك عادة لرجال القضاء والفقه حتى لا يكتنف التشريع الغموض وعدم البيان ، فقد اجتهد الفقه المصري لوضع تعريف للجريمة التأديبية ومن هذه التعريفات :-

1- تعريف الدكتور إسماعيل زكى (3) حيث يقول (الأفعال التي تستوجب المؤاخذة التأديبية هي كل تقصير أداء الواجب ، أو إخلال بحسن السلوك والآداب من شأنه أن يترتب عليه امتهان المهنة والحط من كرامتها .

2- واستخلص الدكتور الطماوي من مجموعة التعريفات التي جاء بها القضاء

المصري (أن الجريمة التأديبية هي كل الأفعال أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه) (1).

¹ - مليكة الصروخ - سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء - رسالة دكتوراه - مطبعة الجيلاني ، المغرب ، سنة 1983 ص 351 .

² - د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبات التأديبية ، رسالة دكتوراه بالقانون ، دار النهضة المصرية للكتاب - القاهرة ، سنة ، 1976 ف ، ص 120 .

³ - د. إسماعيل زكى - ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة 1936 ص

3- ويعرفها محمد جودت الملط : بأنها (إخلال بواجبات الوظيفة ايجاباً أو سلباً) ويفسر ذلك بقوله (لا يقصد بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية وغير إرادية فقط بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة حتى ولو لم ينص عليها)⁽²⁾ .

وفي الفقه الفرنسي . يعرفها البعض (فعل أو امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة) ، ويرى البعض الآخر (الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب ألي فاعل ويعاقب عليه بجزاء تآديبي)⁽³⁾ .

وفي الفقه العربي المقارن يعتبرها البعض (كل خروج من الموظف على أحد واجباته الوظيفية ، يستوي أن يترتب على هذه المخالفة ضرر مالي بالدولة أو لا يترتب)⁽³⁾ ويرى بعض الفقه العربي ، أن الجريمة التأديبية : يقصد بها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل إخلالاً بواجبات منصبه إيجابيا سواء تلك التي نص القانون عليها أولم ينص، مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه

والخلاصة التي تبدو من عرض مفهوم الجريمة التأديبية في التشريع والقضاء والفقه المقارن أنها تضع تعريفا جامعا مانعا وفق المنهج المنطقي في تحديد المفاهيم وإنما جاءت تعاريف متقاربة، وانفتحت علي أساس المسؤولية التأديبية يقوم علي عنصرين رئيسين، هما الموظف المراد مسألته ،والخطاء الوظيفي أو الاداري سبب القرار التأديبي.

وفي رأينا أن تعريف الدكتور سليمان الطماوي هو الأنسب لتعريف العقوبة التأديبية .

¹ - د. سليمان الطماوي - قضاء التأديب - دار الفكر العربي - القاهرة - الطبعة الرابعة - سنة 1995 م ، ص 14 .

² - د. محمد جودت الملط _المسؤولية التأديبية للموظف العام (رسالة دكتوراه _كلية الحقوق جامعة القاهرة دار النهضة ،سنة 1975ص14

2 - د. محمد مختار عثمان ،الجريمة التأديبية (مرجع سبق ذكره)،ص65.

3- د- عبد الفتاح حسن :مبادئ الإداري الكويتي _ القاهرة _دار النهضة العربية ،سنة 1969ف،ص311

4- د - ملكية الصروخ ،القانون الإداري(المغربي) مرجع سابق ذكره، ص265.

المبحث الأول

مفهوم الجريمة التأديبية في التشريع الليبي

كانت الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى ومازلت ميدانا لتطورات سياسية، وتشريعات مختلفة، فكانت الحياة القانونية عرضة للتغيير والتبدل طبقا لهذه التطورات .

ولقد تعرضت ليبيا لكثير من الحوادث والأزمات كان لها الأثر الكبير في تغيير أوضاعها الدستورية، والتشريعية، والقضائية، والإدارية وإذا كان للتشريع وظيفة تطور الحياة الاجتماعية وما تضمنته من عادات وتقاليد، ومعتقدات، فكذلك له وظيفة توجيه هذه الحياة بما يتلاءم مع التطورات السياسية والاجتماعية، والحضارية التي تشهدها المجتمعات المختلفة.

ومن الأمور الواضحة في تاريخ الشرائع أنها نتاج المجتمع الذي تسوده الشريعة الإسلامية فضلا عن تأثير التشريعات في المجتمعات الأخرى الغربية. ولا يشذ التشريع الليبي عن هذه الظاهرة، فقد كانت البلاد الليبية وما تتمتع به من مساحة شاسعة .

ولازالت ملتقى الثقافات والعلوم المختلفة فهي بساحلها الطويل تعتبر أهم الجسور بين الشرق والغرب عليه كان لزاما أن يظهر أثر هذه الظروف في أوضاعها السياسية وتشريعاتها الاجتماعية وعاداتها وتقاليدها.

إذا كانت الشريعة الإسلامية هي القانون في المجتمع الليبي إلا أن التشريع الليبي، كغيره من التشريعات العربية قد تأثر بالتشريعات العربية وخاصة عن طريق مصر . ولقد كانت ليبيا خاضعة للعثمانيين كبقية البلاد العربية، حتى دخول المستعمر الإيطالي، واحتلالها اعتبارا من سنة 1911 ف وصارت القوانين الإيطالية هي السائدة في ليبيا باستثناء ما يتعلق بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية فيما يسمى بالأحوال الشخصية .

ثم خضعت ليبيا بعد الحرب العالمية الثانية للإدارة الأناجولو فرنسية حتى إعلان للأمم المتحدة للاستقلال ليبيا في 24 ديسمبر 1951ف.

ومن هنا فإن ليبيا قد دخلت لأول مرة في تاريخها في عدد الدول المعاصرة
القانونية .

ولقد أتى على التشريعات الوظيفة العامة الليبية حين من الدهر لم يكن شيئاً
مذكوراً عليه فأننا نقسم هذا البحث إلى مطلبين الأول مرحلة ما قبل الثورة والثاني
مرحلة ما بعد الثورة .

المطلب الأول

مفهوم الجريمة التأديبية في تشريعات ما قبل الثورة الليبية

وهي الفترة التي تلت إعلان الأمم المتحدة استقلال ليبيا في 24 ديسمبر 1951م وبداية سريان الدستور الصادر في 7 أكتوبر سنة 1951 ف ولقد تم تنظيم الوظيفة العامة بصدور قوانين الخدمة المدنية التالية .

1- مفهوم الجريمة التأديبية في القانون رقم (2) لسنة 1951 فالصادر في 23 محرم الموافق 24 أكتوبر 1951 ف (1) .

جاء صدور هذا القانون في المرحلة الانتقالية من الإدارة ألا نجلو فرنسية إلى الحكومة الليبية المؤقتة ، ولاشك أن الظروف التي أحاطت بصدور هذا القانون كان لها التأثير الواضح عليه مما اقتضى صدور تشريعات لاحقة ، لسد الثغرات ، وتكملة النقص ، وتصليح العلل .

والذي يبدو من استقراء أحكام ونصوص هذا القانون ، يتضح أنه عالج في مجمله كل ما يتعلق بالوظيفة العامة ، وليس الباعث على إصداره هو تسلم السلطات من الإدارة الإنجليزية والفرنسية فحسب ، كما ذكر بعض شراح القانون الليبي (2) بل لتنظيم هذه السلطات ، وتعيين قواعد الإدارة وما توصل إليه القانون والفقهاء المقارن ، في ذلك الوقت ، وخاصة الفقه والقانون المصريين .

وإذا كان القانون رقم (2) لسنة 1951 ف بشأن الخدمة المدنية لم يضع تعريفاً جامعاً للجريمة التأديبية ، فليس هذا بدعاً من التشريع بل هو الأمر المألوف ، والمعتاد في القانون المقارن .

(1) الجريدة الرسمية ، العدد الأول بتاريخ 24 أكتوبر ، طرابلس ، 1951 .

(2) د . خالد عريم ، القانون الإداري الليبي - بنغازي - منشورات الجامعة الليبية - كلية الحقوق سنة 1971 ف ، ص 436 .

وباستعراض نصوص القانون رقم (2) لسنة 1951 ف ، يتبين أنه فصل جميع الواجبات ، والمحظورات في مجال الوظيفة العامة ، وجعل من كل سلوك أو عمل غير مرضى ، وكل ما يخل بأي نص من نصوص هذا القانون وكل ما يرتكبه الموظف من الأعمال التي تشين بسمعة الخدمة العامة واقعة مادية ، وتكون الجريمة التأديبية ، وتعد مناطاً للمسؤولية الإدارية للموظف ((المواد 47 ، 48 ، 56)) .

2- مفهوم الجريمة التأديبية في القانون رقم (36) لسنة 1951 بشأن الخدمة المدنية⁽¹⁾

كانت ظروف المرحلة الانتقالية التي ظهر فيها القانون رقم (2) لسنة 1951 ف قد عجلت بإصداره ، مما كان لعامل السرعة الدور الأساسي في غموض بعض النصوص ، وقصور البعض الآخر . وهذا ما أشارت إليه فعلاً المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 1951 ف .

حيث تقول ما نصه : من المعروف انه عندما صدر قانون الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1951 ف كانت البلاد تمر بمرحلة انتقالية صعبة لم تتمكن فيها الحكومة القائمة بالأمر في ذلك الوقت من دراسة واختبار أحسن القواعد التي تنظم بها شؤون موظفيها بل كان واجبها أن تسرع في حدود ما توافر لها من وسائل وإمكانيات في إقامة جهازها الإداري ، حتى تستطيع تسلم سلطات الدولة المستقلة في المواعيد المقررة .

ولما كان الموظفون هم عناصر الجهاز الإداري في الدولة ، ويقدر ما تكون أمور الموظفين منظمة يسودها العدل والطمأنينة تكون أعمال الحكومة منتظمة ومنتجة ومستقرة ، وهذا ما حدا بجميع الدول إلى أن تولي أمور الموظفين كامل ما تستحقه من عناية ليكون جهاز الخدمة المدنية العامة قادراً على الإنتاج السليم في نظام واستقرار يتمثل فيهما صالح الحكومة والشعب .

ولما كانت الحكومة الليبية حريصة على تحقيق الأهداف المذكورة فقد شعرت بأن الحاجة غدت ماسة لإنهاء قانون الخدمة المدنية الحالي الذي وضع في تلك الظروف

(1) الجريدة الرسمية - العدد 9 - بتاريخ 24 يوليو ، طرابلس 1956 ف .

الانتقالية ، والذي كشف العمل به عن عيوب كثيرة فيه سن قانون آخر يتضمن قواعد واضحة ومحدودة تعالج تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم ، ويوفر الضمانات اللازمة لتحقيق المعاملة والمساواة .

ومن هنا صدر القانون رقم 36 لسنة 1951 ف بتاريخ 12 رمضان 1375هـ الموافق 23 أبريل 1956 ف ليحل محل القانون السابق ، وكان أكثر تفصيلاً ، وتحديدًا لاحكام الوظيفة العامة ، وقد خصص القسم الرابع منه لبيان واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم ثم جعل الفصل الثاني في التأديب أحكامه فبين العقوبات التأديبية والسلطات المختصة بالتأديب وغيرها وإذا كان المسلم في القانون المقارن ، أن القاعدة العامة في تأديب الموظفين أن لا يعاقب الموظف إلا إذا ارتكب ما من أنه الإخلال بمقتضيات وظيفته⁽¹⁾ فأن القانون رقم (36) لسنة 1956 ف بشأن الخدمة المدنية لم يكتفي ببيان واجبات .

الموظف والأعمال المحظورة عليه بل نص على القاعدة السابقة وذلك ما عنته المادة (47) حيث تقول الموظف الذي يخالف أحكام هذا الفصل أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، يعاقب تأديباً بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وذلك مع عدم الإخلال بتوقيع العقوبات الجنائية .

3 - مفهوم الجريمة التأديبية في القانون رقم (19) لسنة 1964 ف .

كان للأطماع الاستعمارية الغربية الدور الأكثر في تشتيت الشعب الليبي ، والعمل على تفكيك أوصاله . فكان لهذه الظروف العسكرية والسياسية ، وغيرها بالغ الأثر في وضع أسس النظام السياسي في ليبيا فقد انعكست بكل سلبياتها على الأوضاع القانونية والاجتماعية ومن ذلك تبني النظام الاتحادي للدولة على شاكلة النظام الأمريكي ، والآخذ بنظام البرلمان النيابي وفق المنهج الإنجليزي واتباع نظام الاقتصاد الفردي الحر وكلها أمور لا تعبر عن إرادة الشعب الليبي وظروفه الخاصة⁽²⁾

(1) السيد محمد مدني - القانون الإداري الليبي - دار النهضة العربية - القاهرة ، سنة 1965 ، ص 294 .

(2) مغاوري شاهين ، المسألة التأديبية- عالم الكتب - القاهرة - سنة ، 1974 م ، ص 134 .

ومن هنا أظهر تطبيق القانون رقم (36) لسنة 1956 ف في ظل النظام الاتحادي للدولة الليبية ما يشوبه من عيوب ، ونواقص ، ونظراً لعدول الدولة الليبية عن النظام الاتحادي ، فضلاً عن تطور الحياة ، وتنظيم .

المعيشة ، وارتفاع مستوى الدخل ، كل ذلك كان سبباً لتنظيم الوظيفة العامة من جديد ، بما يلاءم التطورات المختلفة التي حدثت داخل المجتمع الليبي ، وعليه صدر قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1964 ف في 10 نوفمبر 1964 ف ليقوم مقام القانون رقم (36) لسنة 1956 ف وكان من بين الأهداف التي توخاها القانون ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية بقولها :

- إقامة توازن عادل بين حقوق الموظفين وواجباتهم حتى يستطيع الموظف أن يؤدي الواجبات الملقاة على عاتقه مطمئناً على حقوقه التي كفلها له القانون ولكي يتهبأ للدولة وهي القوامة على المرافق العامة أن تحسن توجيه الموظفين إلى خدمة الصالح العام بما يخوله لها القانون من سلطات واختصاصات تجاه الموظفين .

- تحقيق الكفاية بين الموظفين بما يضمنه القانون من حسن اختيارهم حين دخولهم الخدمة وتتبع أوجه نشاطهم في حياتهم الوظيفية وتدريبهم على أداء أعمال وظائفهم ومكافئة المحسن منهم على ما يقدم من خدمة لوطنه وبلاده ، واستجابة لتحقيق الصالح العام وأخذ المقصر بالجزاء الذي يتناسب مع ما أقرتف من إثم أو ما وقع منه في أوجه الخطأ أو التقصير .

- إعادة النظر في قواعد تفويض السلطة وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين مختلف أجهزة الدولة وتوزيع هذه الاختصاصات والمسؤوليات توزيعاً عادلاً بين هذه الأجهزة ، فلم تعد لجنة الخدمة المدنية هي المهيمنة على شؤون كافة الموظفين في جميع الوزارات والمصالح كما هو الشأن سابقاً بل روعيت عدالة التوزيع في الاختصاصات والمسؤوليات بين أمين اللجنة ولجان غيرها في الوزارات وبينها وبين الوزراء ورؤساء المصالح في الحكومة المختصين باعتبارهم هم قمة الجهاز الإداري في وزاراتهم والمسؤولين عن أعمالها .

- كذلك أعيد النظر في جدول المرتبات فزيدت المرتبات زيادة ملحوظة بحيث تتلاءم مع ما طرأ على نفقات المعيشة من ارتفاع ، وعلى مستويات الخدمة من زيادة في المسؤولية والأتعاب ، وذلك أن الموظف العام يتخذ من الوظيفة مهنة مضادة له ، ومن العدل أن يكون الأجر الذي يستحقه متناسباً مع ما يقوم به من عمل مما يكفل له حياة مستقرة كريمة (1) .

ولقد نص القانون رقم 19 لسنة 1964 ف كما فعل القانونان السابقان على واجبات الموظفين ، والمحظورات عليهم في الفصل الأول من القسم الرابع المواد (45-46) ثم جاء في المادة (47) ونص على أن الموظف الذي يخالف أحكام هذا الفصل أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاد ، وهي نفس المادة رقماً وصياغة في القانون السابق رقم (36) لسنة 1956 ف عدا إضافة توضيحية طفيفة فتمثل في أمرين : أولها عبارة أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة : وثانيهما إضافة الدعوى المدنية .

حيث جاء نص المادة (47) من القانون رقم (36) لسنة 1956 ف خلوا منها .
وعليه قد وضع الجريمة أو المخالفة التأديبية تعريفاً جامعاً مانعاً .
ومع ما أضافه هذا القانون ، وما تميز به من وضوح بالمقارنة لما سبقه من تشريعات ذات العلاقة بالموظف والوظيفة العامة إلا أن هذا القانون لم يحل من النقص والغموض في بعض أحكامه مما أدى إلى تدخل المشرع لتعديله مرات عديدة .

(1) المذكرة الإيضاحية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1964 ف منشورات مجلة المحكمة العليا - السنة الأولى - العدد الثالث ، سنة 1965 ، المكتب الفني (مطبعة المحكمة العليا) ، الطبعة التاسعة ، طرابلس ، سنة 1967 ن طرابلس ، ص 104 .

المطلب الثاني

الأسس القانونية للجريمة التأديبية بعد ثورة الفاتح

- استمر العمل بالقانون رقم (19) لسنة 1964 ف ، وأدخلت عليه تعديلات من أهمها .
- القانون رقم 7 لسنة 1970 ف بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية .
- القانون رقم (36) لسنة 1970 ف بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية .
- القانون رقم (38) لسنة 1970 ف بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية .
- القانون رقم (106) لسنة 1970 ف بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية .

كذلك كانت القوانين الإدارية في البلدان جميعاً عرضة للتغيير والتطور من حين إلى آخر (1) وذلك ما يتميز به القانون الإداري كقاعدة عامة فهو في تطور مستمر سريع وبما يفسره ما تقتضيه طبيعة العلاقة المتغيرة والمتطورة بين الدولة والأفراد على عكس طبيعتها بين الأفراد أنفسهم (2) والتي تحكمها قواعد القانون المدني التي تتسم بقدر من الثبات والاستقرار ، فالقانون الإداري دائم التطور والتغير ، وغير مقنن في مجمله ، ولكنه يزداد دقة كل يوم وتزداد المحاكم شدة في تنفيذ أحكامه صيانة لحقوق الأفراد وضمان حرياتهم ومصالحهم اعتباراً من مطلع القرن العشرين خاصة في فرنسا ومصر (3) ولقد شاهد القانون الليبي عامة والإداري خاصة تطورات كثيرة وسريعة وخاصة في عهد الثورة بعد عام 1969 ف فعمت البلاد ثورة تشريعية شاملة ربما خلقت في بعض الأحيان حيرة لرجال القضاء والفقهاء في تطبيقها فضلاً عن عدم المقدرة على ملاحقتها ورصدها ولعل هذه التغيرات كانت من طبيعة الأمور ، فالنظم الإدارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسية التي تسود الدولة .

(1) د . خالد عريم ، مصدر سبق ذكره ، ص 5 .

(2) د . توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، ص - الجزء الأول - القاهرة - دار النشر للجامعات المصرية سنة 1953 ص ، 29 .

(3) د . عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، مرجع سابق ذكره ، ص 31 .

ومن هنا صدرت عدة تعديلات على قانون الخدمة المدنية رقم السنة 1964 ف ثم ألغى في آخر المطاف ، واستبدل به القانون الحالي رقم (55) لسنة 1976 ف الصادر في 16 رجب 1396 هـ الموافق 14 يوليو 1976 ف ، والذي يعتبر القانون العام في مجال الوظيفة العامة ، وبجوار قوانين خاصة تنظم طوائف أخرى من الموظفين ومنها على سبيل المثال القانون (51) لسنة 1976 ف بنظام القضاء ، والقانون رقم (39) لسنة 1977 ف بشأن السلك السياسي والقنصلي والقانون رقم السنة 1992 ف بشأن تنظيم التعليم العالي الذي حل محل القانون رقم (37) لسنة 1977 ف بشأن تنظيم الجامعات والمعاهد العليا ولقد أشتمل قانون الخدمة الحالي رقم (55) لسنة 1976 م على مائة وأربع وثلاثين مادة غير مواد الإصدار وبحكم سنة التغيير والتطوير أدخلت عليه عدة تعديلات من أهلها.

القانون رقم (15) لسنة 1981 ف بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين الصادر في (14) أكتوبر 1981 ف والذي صار القانون العام للمرتبات الوطنيين .

* القانون رقم (10) لسنة 1985 ف بشأن تعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر في يونيو 1985 ف وقد إضافة عقوبة جديدة آلي العقوبات التأديبية وهي عقوبة خفض الدرجة فضلاً عن إلغاء أحكام الفصل التاسع بكاملها وهو المتعلق بأحكام الإحالة فمن تصرف الخدمة المدنية واتبع هنا القانون مسلك القوانين السابقة ونص على أهم الواجبات والمحضورات على الموظفين وذلك في الفصل السابع (المواد 75-78) ثم بين في الفصل الثامن أحكام التأديب من المادة (79-102).

ولكن القانون الحالي — كما هو المتوقع — لم يعرف بالجريمة التأديبية أو الذنب الإداري فساد على وفق الخطة التقليدية المتبعة في القانون المقارن وترك للقضاء والفقهاء هذه المهمة ، وأما وضع المبدأ العام في مسؤولية الموظف التأديبية ، ولقد عرض القضاء الإداري الليبي للجريمة التأديبية ووضع بعض الأحكام والنظريات الخاصة بالتأديب واستقى أغلبها من القضاء المصري فنصت المحكمة العليا بأن القرار التأديبي كأى قرار آخر يجب أن يقوم على سبب تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق

الموظف هو توقيع الجزاء ويكون ثمة سبب للقرار آلا إذا قامت حالة واقعية قانونية تسوغ التدخل (1) .

وقضت المحكمة العليا في حكم آخر بأن كل ما يمثل إخلالاً بالأصول الوظيفية وخروجاً على مقتضى الواجب في أداء الوظيفة يستوجب أخذ المتهم بالجزاء التأديبي المناسب (2) .

وهو ما أخذت به محاكم القضاء الإداري ، حيث قضت محكمة استئناف بنغازي (دائرة القضاء الإداري) (3) بما نصه " أن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانون في حق الموظف وهو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها القانون وهي الحرص على حسن سير العمل ويكون ثمة سبب للقرار إذا كانت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل الذي لا يكون له ما يبرزه إلا إذا أخل الموظف بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضاها وهذا هو سبب القرار الإداري ولقد جرى القضاء الإداري الليبي في هذه الفترة واستقرت العديد من أحكامه ذلك سواء قضا المحكمة العليا أو دائرة القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف ، ويلاحظ على القضاء الإداري الليبي تعريفه لجريمة التأديبية بشموليته واتساعه لكافة صور الإخلال بواجبات الوظيفية ومقتضيات

(1) طعن إداري رقم (19/7 قضائية) - مجلة المحكمة العليا طرابلس - بتاريخ 17 ذي الحجة 1393 هـ - 10 يناير 1973 ف

(2) طعن أدارى رقم 16/23 ق - بتاريخ لربيع الثاني 1390 هـ - 14 يونيو 1970 ف . .

(3) طعن أدارى رقم 3/2 ق (محكمة استئناف بنغازي) جلسة يوم الاثنين ، مجلة المحكمة العليا - طرابلس ، 28 ربيع الثاني 1394 هـ - 20 مايو 74 مجلة المحكمة العليا ، طرابلس .

المبحث الثاني

أركان الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريعات المقارنة

الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية لها أركان لاتقوم إلا بها ولا تنهض إلا بتوافرها فهي تشكل قوام وجودها (1) .

وذهب رأى غالبية الفقهاء في مجال التأديب إلى أن الجريمة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية وهي تختلف عنها في طبيعتها وفي تكوينها وفي أركانها ، فلكل منها وزنها ومقوماتها ولكل منها نطاقها ومجالها الذي تنشط فيه ، وهذا الاستقلال قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين ، ويلاحظ أن الفقه التأديبي قد استقر على هذا الرأي بعد استخلاصه من المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في مصر هذا الشأن (2) كما استقر رأى الفقه التأديبي على أن الأركان التقليدية للجريمة الجنائية هي ذاتها الأركان التي تتطلبها أية جريمة أياً كان النطاق الذي تقع فيه ومن بينها الجريمة التأديبية(3) ولقد تبين أن التشريعات المقارنة لم تأت بتعريفات محددة للجريمة التأديبية وإنما تركت الأمر للقضاء والفقه .

والذي ظهر من تعريفات القضاء والفقه المقارن ، أنها اتفقت على عنصرين أساسيين تقوم عليهما الجريمة التأديبية ، وهما : الموظف العام والخطأ الإداري مناط التأديب .

والذي يبدو من استقراء الفقه الليبي وشراح القانون الإداري الليبي إنهم لم يخصصوا النظام التأديبي أو النظرية العامة للتأديب بدراسة مستقلة إلا أن بعض الفقه الليبي قد تناول الجريمة التأديبية بشيء من التفصيل ولكن ما يلاحظ عليه أنه لم يخرج عما جاء

(1) د . خليفة سالم الجهمي ، المسؤولية التأديبية للموظف العام - المرجع سابق ذكره

(2) د . نصر الدين القاضي-النظرية العامة للتأديب ، دار الفكر العربي -القاهرة-1997 ، ص 2 .

(3) د . عبد الرهاب النبدوي - الجرائم التأديبية والجنائية - القاهرة - المطبعة العالمية - طبعة سنة 1971 ف ص 34 .

به بعض شراح القانون المصري ، وبعض الاتجاه الفقهي الذي يدل بأن الجريمة لا تقوم إلا بتوافر أركان ثلاثة :

- 1 - الركن الأول : الافتراض - وهو توافر صفة الموظف وقت ارتكاب الجريمة .
- 2 - الركن الثاني : " المادي " - وهو النشاط المنحرف موضوع المؤاخذة التأديبية
- 3 - الركن الثالث : وهو ما اصطلح عليه وفقاً للفقهاء التأديبي بالركن الأدبي (1) .

والذي يبدو على هذا الاتجاه من الفقه الليبي أنه لم يتبع استعمال المصطلح الذي يراه مناسباً كتسمية للجريمة التأديبية وهو مصطلح " المخالفة " بل أكثر من استعمال مصطلح الخطأ التأديبي فإنه كان متأثراً بالفقه المصري.

ولقيام الجريمة التأديبية لا بد أن تتجه إرادة الموظف أو المنتج ألي ارتكاب فعل يكون من شأنه مخالفة واجب من واجبات الوظيفة المفروضة عليه أو المحظورات التي عليها تجنبها مع علمه بذلك إي لا بد لقيام الجريمة التأديبية أركانها الثلاث التي سبق ذكرها غير أن هناك ثمة خلافات في الفقه حول ما إذا كان للجريمة التأديبية ما يسمى بالركن الشرعي ، غير أن هذا الرأي السائد هو أن الجريمة التأديبية لا يمكن أن تنهض على ركنيها المادي والمعنوي فحسب فهذان العنصران لا يقومان بغير الركن الشرعي فالقضاء التأديبي ذهب إلي أن الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية في أنه لا يخضع لقاعدة لا جريمة يدون نص وذلك لأنه لا يجوز لمن يملك قانون سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة . ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً وذلك ما يجري في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات والقوانين المكملة له (2).

(1) الأستاذ / حسن حمودة المهدي - شرح أحكام الوظيفة العامة - الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع الطبعة الثانية سنة 2002ف ص 225 .

(2) د. نصر الدين القاضي - النظريات العامة للتأديب في القانون الليبي - مرجع سابق ذكره ، ص 89.

فالأفعال المكونة للذنب التأديبي ليست محدودة حصراً و نوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها (1) .

(1) د. نصر الدين القاضي - مرجع سابق ذكره ص 27 .

المطلب الأول

الركن الافتراضي للجريمة التأديبية

لقيام الجريمة التأديبية العمدية لابد أن يكون مرتكبها أحد العاملين موظفاً أو منتجاً من المرتبطين بجهة الإدارة برابطة وظيفية تنظمها القوانين واللوائح التي تسير شؤون الوظيفة أو العمل . فلا ينطبق القانون التأديبي على غير العاملين ولو أشترك أحدهم أو بعضهم مع أحد العاملين في الفعل العمدي المكون للجريمة التأديبية بأي مظهر من مظاهر الاشتراك وعلى ذلك فإن الجريمة التأديبية تقع من الموظف أو المنتج ما بقى في الخدمة ، ولو كان الفعل الذي يؤخذ عليه قد أتاه في إجازة أو في فترة وقف العمل إذ في هذه الحالات تظل علاقته الوظيفية قائمة ومن ثم يجوز ملاحقته بالتأديب ويفهم من ذلك أنه لا يجوز تأديب الموظف أو المنتج عن فعل قام به قبل التحاقه بالعمل ولا عن فعل ارتكبه بعد أنتها خدمته فإذا كان الفعل قد أتاه قبل التحاقه بالخدمة فإن الحال لا يخلو من أحد أمرين ... إما أن تكون الإدارة قد علمت به قبل تعيينه أو ظل خافياً إلى أن علمت بعد التعيين فإذا كان قد علمت به قبل التعيين ، فمن المفترض أنها بتقديره ولم تر فيه سبباً يفقد الموظف أو المنتج أهليته للتعيين فإذا كان على العكس فإنه يفقد هذه الأهلية كما لو كان جنائية عوقب من أجلها أو كان من شأنه أن يؤثر في حسن سمعته وسيرته .

وكان على الإدارة أن تمتنع عن تعيينه وفي هذه الحالة لا يعتبر عدم تعيينه جزاء⁽¹⁾ بل يعتبر أثر لفقدانه الأهلية لتقلد الوظائف العامة وأن لم تكن الإدارة قد علمت بذلك الفعل إلا بعد التعيين فإنه لا يجوز لها مجازاته من أجله ، وإذا وقع منه قبل سريان نظام الوظائف العامة عليه وخضوعه لسلطتها الرئاسية وإنما يجوز لها تقدير ذلك الفعل وأثره على بقاء الموظف في وظيفته فإن كان مما يفقده أهلية التعيين في الوظيفة ويتعارض مع بقائه في الخدمة كان لها أن تقرر فصله ، وفي هذه الحالة لا يعتبر

(1) د . محمود حلمي - نظام العاملين المدنيين - طبعة الأولى - القاهرة دار الاتحاد العربي سنة 1970 م ، ص 220 ..

الفصل تأديبياً وجزاءً على ما أتاه من فعل وإنما هو فصل تأديبي يقوم على ما أتضح من انعدام أهليته ابتداءً ومنذ التعيين بالمثل فإنه لا يجوز ممارسة السلطة التأديبية لفعل أتاه الموظف أو المنتج بعد أنتها الخدمة إذ هو بعد أنتها الخدمة كما كان قبلها فرداً عادياً لا يخضع للنظام القانون الوظيفي إلا أننا نرى أنه يتعين على الإدارة تفحص وضع الموظف أو المنتج الشخصي قبل إصدار قرار تعيينه وفقاً لمسوغات التعيين التي يتقدم بها وذلك لأنه من شروط التعيين أن يتقدم الموظف أو المنتج وفقاً لحكم المادة (18) من قانون الخدمة المدنية والمادة (37) من اللائحة الإدارية بما يفيد أنه محمود السيرة والسلوك وأنه لم يسبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف ما لم يرد إليه اعتباره ولعل الخلاف في هذا الركن هو تحديد صفة الموظف وقت ارتكاب الجريمة فقد اختلف القضاء والفقهاء الليبي في وضع تعريف معين للموظف ولعل قانون العقوبات الليبي جاء أوضح من قانون الخدمة المدنية في تعريف الموظف العام فظلاً عن قانون الجرائم الاقتصادية الذي صدر في فترة متأخرة جداً عن القانون الجنائي⁽¹⁾.

فنصت المادة رقم (16 / 4) من قانون العقوبات الليبي على أن الموظف هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه ويدخل في ذلك محرر العقود والأعضاء والمساعدون في المحاكم والخبراء والتراجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم. وقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على هذا التعريف الموسع للموظف العام في قانون العقوبات الليبي. ومن أحكامها المتواترة في هذا الشأن الحكم الصادر في الطعن الجنائي رقم (24/296) بجلسة 18 جمادى الأولى 1398 هـ الموافق 25 أبريل 1978 فبعد أن استعرضت تعريف المادة (16) من قانون العقوبات قالت: " ومقتضى ذلك أن العبرة في اعتبار الشخص موظفاً عاماً في تطبيق أحكام القانون الجنائي هو بأن يعمل في الحكومة أو الهيئات العامة - ولا عبره بالقانون الذي ينظم علاقته بها أو بالمدة التي يقضيها في الخدمة فالفقرة المشار إليه (أي الفقرة الرابعة من المادة 16) سرت بين أن يكون موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه⁽²⁾ ولعل قانون

(1) د. نصر الدين القاضي - النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي - مرجع سابق ذكره ، ص 120 .

(2) مجلة المحكمة العليا الليبية " المكتب الفني " طرابلس العدد الثاني - السنة الخامسة عشر - 1979 م ، ص 163 .

الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979 ف جاء بأوسع تعريف للموظف العام ، ويختلف بذلك لا مع القانون الإداري فحسب بل يتجاوز مفهوم الموظف العام حتى في قانون العقوبات فقد نصت المادة الثانية علي أنه :

" يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو الأمانات أو البلديات أو الوحدات المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات ، أو النقابات ، أو الروابط ، أو الجمعيات ، أو الهيئات ، أو الخاصة ذات النفع العام أو الشركات ، أو المنشآت التي طبق بشأنها قانون شركاء لا إجراء سواء كان عضواً ، أو موظفاً ، أو منتجاً أو عاملاً دائماً أو مؤقتاً بمقابل أو بدونه ، ويدخل في ذلك محررو العقود ، والمحكمون ، والخبراء ، والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم وهو نص يتسم بالعمومية المطلقة والشمولية الكاملة ، وعلى هذا استقرت أحكام المحكمة العليا الليبية فمن بين أحكامها في هذا النص ما جاء في الطعن الجنائي رقم 3/1415 ف بجلسة 22 جماد الثاني 1395 الموافق 4 مارس 1986 ف حيث تقول " لما كان يستفاد من نص المادة الثانية من القانون رقم 2 لسنة 1979 ف بشأن الجرائم الاقتصادية أن كل من أنيطت به مهمة عامة في إحدى الجهات المذكورة بالنص يكون موظفاً عاماً في نطاق تطبيق أحكامه ولا يتطلب ذلك بالضرورة أن تكون مهمة الموظف تتصل مباشرة بتلك الجهات بل يمتد ذلك إلى المهام التي يزاولها في غيرها من الجهات التابعة لها أما لكونها خاضعة لإدارتها أو مملوكة لها (1) .

والخلاصة أن القضية ليست قضية تعريف موسع أم مضيق وإنما الأمر قضية عدالة وإنصاف ، فهل رجوع القضاء الإداري الليبي عن هذا المسلك يؤدي إلى مزيد من العدالة واحقاق الحقوق لأهلها أم غير ذلك ، وهذا التوسع في مفهوم الموظف العام لم يردده المشرع الليبي ولم يقصده وأية ذلك أنه أخذ بتعريف موسع جاء في قانون العقوبات (المعدل بالقانون رقم 73 لسنة 1975) والقانون رقم (2) لسنة 1979 ف

(1) مجلة المحكمة العليا الليبية " المكتب الفني " طرابلس العددان الأول والثاني والسنة الرابعة والعشرون 87 - 1988 ف-ص 270 -

بشأن الجرائم الاقتصادية فلو كان المشرع يعتبر تلك الفئات من الموظفين العموميين
لما كان بحاجة إلى هذه النصوص التي أدخلها في المفهوم الموسع للموظف العام⁽²⁾.

(2) الأستاذ : محمد فتح الباب - العاملون بالشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع ومفهوم الموظف العام - مجلة العلوم القانونية - السنة
الثانية - العددان الثالث والرابع - 1988 ف .

المطلب الثاني

الركن المادي للجريمة التأديبية

يتمثل الركن المادي للجريمة في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف ، ويكون منطوياً على إخلال بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها فهذا الركن هو جسم الجريمة ، ولهذا فإنه يكون له مظهر مادي ملموس تدركه الحواس⁽¹⁾ . فالركن المادي للجريمة هو المظهر الخارجي لها إذ أن التجريم لا يلحق إلا الأفعال أو المظاهر الخارجية . وهو النشاط المنحرف موضوع المؤاخذة وعلى ذلك فإنه لقيام الركن المادي في الجريمة التأديبية لا بد أن نتيجة إدارة الموظف أو المنتج إلى ارتكاب الفعل المادي المكون للجريمة ويتمثل في تعمد القيام بعمل محظور عليه أو امتناعه عن عمل مفروض عليه أي يستوي في ذلك أن يكون الفعل العمدي الذي يأتيه الموظف أو المنتج إيجابياً أو سلباً طالما أنه لا يتفق مع واجبات الوظيفة أو مقتضياتها⁽²⁾ .

ويجب أن يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في فعل أو تصرف محدد يثبت ارتكاب الموظف العام له فلا يكفي لتقرير مسؤوليته التأديبية أن توصف تصرفاته عموماً ودون تحديد بسوء السلوك أو رداءة السمعة أو لا تصلح الأوصاف ركناً مادياً للمخالفة التأديبية⁽³⁾ .

ويلاحظ أن الركن المادي للجريمة التأديبية يستمد عناصره من القاعدة العامة في التأديب والتي بينها المشرع في المادة 79 من قانون الخدمة المدني والمادة 71 من اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع والمادة 2 من لائحة الجزاءات في شأن الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع فهو أما تعمد الموظف مخالفة الواجبات المفروضة عليه أو تعمد القيام بعمل محظور عليه أو الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي⁽⁴⁾ .

(1) د . محمود حلمي ، نظام العاملين المدنيين - مرجع سابق ذكره ، ص 269 .

(2) مغاوري شاهين ، المسألة القانونية _ مرجع سابق ذكره ، ص 135 .

(3) د . سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية 1996 ف الإسكندرية ص 156 .

(4) محمود حلمي ، مرجع السابق ذكره ، ص 270 .

وعلى ذلك فإن الركن المادي للجريمة التأديبية يتوافر بمجرد اتجاه إداري الموظف إلي تعمد المخالفة أو القيام بالأعمال الآساءة إلي رؤسائه وزملائه ومروسيه . ويجب أن يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية في فعل محدد يثبت ارتكابه فالأوصاف العامة كسوء السيرة والسلوك لا تصلح ركناً مادياً للجريمة التأديبية ، ولا يعتبر خطأً تأديبياً عدم تحقق النتيجة المرجوة من استخدام الموظف لسلطته التقديرية ، مادام قد استند في تصرفه واجتهاده لمنطق معقول فقد نصت المحكمة الإدارية العليا بأنه " للموظف التحرك في حدود السلطة التقديرية المخولة له دون أن يترتب على ما ينتهي إليه اعتباره مرتكباً لخطأ تأديبي ، بشرط أن يمارس عمله بحسن نية متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القوانين أو تحقيق مصلحة خاصة له أو لغيره والقول بغير ذلك مؤداه أن يحجم كل مختص عن ممارسة سلطته التقديرية بالمرونة الواجبة . فتسود البيروقراطية . وينمو روح التسيب والتصلب عن ممارسة المسؤولية تجنباً للمسائلة عن كل إجراء يتخذه الموظف في حدود سلطته التقديرية التي تعطيه القدرة علي التحرك في المجال المتاح له قانوناً (1) .

ويلاحظ أن الخروج عن مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة العامة يشكل في حد ذاته جريمة تأديبية ، ويعني أن الموظف غير مكلف بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر ونواة فحسب والظاهر أن هذه الواجبات من المرونة بحيث يصعب تحديدها . لعل ما يدعو إلى القول بأن الجرائم التأديبية غير محصورة على عكس الجرائم الجنائية إذ يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في إي عمل إيجابي أو سلبي من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً تأديبياً إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة (2) .

وإذا كان ثبوت وقوع الخطأ التأديبي شرطاً لازماً لقيام المسؤولية التأديبية للموظف العام فإن وقوع الضرر ليس بلازم ذلك أنه لا يشترط في الجريمة التأديبية أن يترتب على الخطأ حدوث ضرر فالجريمة تقدم بمجرد الفعل الخاطئ ولولم ينتج عنه ضرر

(1) ماجد راغب الحلو - القضاء الإداري - الإسكندرية - دار المطبوعات الجامعية - سنة 1987 م ، ص 120 .

(2) د. نصر الدين القاضي - مرجع سابق ذكره ، ص 680 .

فعلني إذ أن الضرر مفترض كأثر للإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها لما يشكله ذلك من إخلال بالصالح العام وإن كان وقوع ضرر من عدمه وجسامته أو ضآلته مما يؤخذ في الاعتبار عند توقع الجزء (1) .

(1) د . عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي - مرجع سابق ذكره ، ص 81 .

المطلب الثالث

الركن المعنوي للجريمة التأديبية

يتمثل الركن المعنوي للجريمة التأديبية في إرادة مرتكب الذنب التأديبي اقتراف الفعل أو الامتناع الذي يشكل الركن المادي للجريمة فهذه الإدارة الأثمة أو غير المشروعة هي التي تمثل الركن المعنوي (1).

والقصد الذي تتحقق به الجريمة التأديبية هو القصد العام فيكفي عنصر العلم والإرادة لقيام القصد . بصرف النظر عما إذا كان الفاعل قد قصدها ترتب على هذا العمل من نتائج .

والركن المعنوي أو الأدبي للجريمة ينصب على ذلك الجانب النفسي من نشاط الفاعل الذي يجري في داخلته ، فهو يصنع العناصر النفسية للجريمة ويمثل الأصول النفسية لماديات الجريمة والسيطرة النفسية عليها أي بعبارة أخرى هو تعبير عن العلاقة النفسية التي تربط بين السلوك وصاحبه (2).

ولهذا لا يمكن البحث في توافر الركن المعنوي إلا إذا كان هناك نص قانوني يصف السلوك بأنه غير مشروع لأن الصلة النفسية بين السلوك وصاحبه تفترض صدور السلوك عن إرادة أئمة ، أي إرادته اتجهت اتجاه مخالفاً للقانون .

فالإرادة لم تأثم لمجرد اتجاهها نحو تحقيق الواقعة المادية الناتجة عن السلوك الذي أنته فقد تتجه تلك الوجهة في بعض الأحيان ولا تأثم ، وإنما تأثم لأنها اتجهت في اتجاه مخالف للقانون . ومن ناحية أخرى ، فإن البحث في توافر الركن المعنوي يفترض بداءة تحديد ماديات الجريمة باعتباره انعكاساً لهذه الماديات في نفسية الجاني ، ولذلك فإن البحث في الركن المادي للجريمة يسبق دائماً البحث في توافر ركنها المعنوي ، ومن أجل هذا ينعت البعض الركن المادي (بالجسم الجريمة) والركن المعنوي (يروح المسؤولية عنها) (3).

(1) عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي - مرجع سابق ذكره ، ص 126 .

(2) د. عوض محمد ، قانون الإجراءات الجنائية الليبي - مكتبة موريتانيا للنشر والتوزيع بنغازي سنة 1977 ، ص 201 .

(3) د. رؤف عبيد ، مبادئ القسم العام من التشريع القضائي دار الفكر العربي - القاهرة ، ج3 ، 1966 ، ص 219 .

والركن المعنوي في الجريمة العمدية هو قصد تحقيق النتيجة المترتبة علي التصرف ، وفي الجريمة غير العمدية التي تتصرف فيها إدارة الفاعل إلى النشاط دون نتيجته يتمثل الركن المعنوي في تقصير مرتكب الفعل في الإحاطة بواجبات وظيفته والحفاظ عليها ، فالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته بجهله بها يعتبر مقصراً في الإلمام بها الموظف الذي لا ينهض بواجبات وظيفته من باب الكسل يعتبر مقصراً بعمله .

أما إذا انعدمت إدارة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للجريمة التأديبية بسبب قوة قاهرة كحالة حرب أو مرض (1) ، أو بسبب أكره مادي أو معنوي أو أمر مكتوب من الرئيس الإداري رغم تنبيهه كتابة للمخالفة فلا قيام للجريمة وذلك بخلاف ما إذا أثرت الظروف في إرادة مرتكب الخطأ التأديبي دون أن تعدمها كما في حالة كثرة العمل عن طاقة الموظف العادي الموجود في مثل حالته ، فمثل هذه الظروف ليس في شأنها نفي المسؤولية وإنما تؤدي إلى مجرد تخفيف العقوبة التأديبية .

ويرى بعض الفقهاء أن الركن المعنوي لا وجود له في الجرائم التأديبية التي لم يقننها المشرع على سبيل الحصر ، وأن الإرادة العامة الأئمة للعامل الذي يرد تأديبه في هذه الحالة " لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي ، سواء أكان يدرك لأنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا وحسنت نيته أم أساءت (2) .

غير أننا نؤكد ضرورة وجود الركن المعنوي للجريمة فهذا الركن ليس لازماً لقيام الجريمة بأنواعها في الدنيا فحسب ، وإنما هو أساس التجريم عند الله في الآخرة أيضاً * يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله بقلب سليم * وظاهر الفعل لا يكفي لتقييم فاعله فقد يصدر عمل من أعمال الخير بقصد تحقيق الشر وقد يستهدف المرء الخير بعمل يعمل ظاهره السوء والمعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي ليس معياراً

(1) قضت المحكمة الإدارية العليا بانعدام مسؤوليته الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية أثناء نوبة من نوبات مرضه النفسي الذي يعالج

منه ، الدعوى رقم 587 لسنة 23 ف بتاريخ 28 نوفمبر عام 1981 .

(2) الدكتور ، سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب - القاهرة - دار الفكر العربي ، طبعة عام 1971 ف ، ص 84 .

شخصياً أو ذاتياً يتركز في سلوك الشخص مرتكب الخطأ , وانما هو معيار منطقي مجرد يقوم علي أساس سلوك الشخص العادي فالخطأ يمثل انحرافاً عن سلوك الرجل العادي مع أدراك هذا الانحراف ولا يشترط في الخطأ أن يكون جسيماً حتى ولو تعلق الأمر بأعمال غير سهلة (1) .

(1) د. نصر الدين القاضي، مرجع سابق ذكره، ص 59 .

المبحث الثالث

أنواع العقوبات التأديبية في التشريع الليبي

لم يعرف المشرع الليبي العقوبة التأديبية وهذا ليس بدعاً من الرأي بل هي القاعدة العامة في التشريعات الحديثة التي تترك أمر التفريق للفقهاء والقضاء ولكن اهتمام المشرع الليبي من بداية الأمر بالنص على العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطيء وبذلك لم يتعرض أغلب شراح القانون الإداري الليبي للتعريف بالعقوبة التأديبية وأن كان بعضهم قد بين بعض الخصائص التي تميز بها العقوبات التأديبية وما تختلف فيه عن العقوبات الجنائية وفي هذا الشأن ذكر الأستاذ " خميس المهدي " أن العقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف أو المنتج في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه أو بنقص مزاياه المادية أو بإنهاء خدمته وبمعنى آخر هي جزاء يوقع على الموظف متى ثبت مسؤوليته من المخالفة التأديبية .

ويلاحظ بشأن ذلك أن الفقه والقضاء والتشريع أطلقوا عليها مصطلحات متعددة منها الجزاءات والعقاب والعقوبة .

فالمشرع الليبي قد فضل استعمال اصطلاح " العقوبة التأديبية على غيره من الاصطلاحات وهو ما استقر عليه القانون الحالي رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية وبذلك تتعدد أنواع العقوبات التأديبية في التشريع الليبي إلى صور مختلفة فمنها العقوبات الأدبية ، والنفسية كالإنذار واللوم ومنها عقوبات مالية كالحرمان من المرتب كله أو جزء منه ، ومنها عقوبات منهيّة للرابطة الوظيفية كعزل أو الفصل من الخدمة والقاعدة العامة في التشريع المقارن، أن العقوبات لا تصيب إلا المركز الوظيفي ، ومزاياه فهي لا تمس بأي حال من الأحوال شخص الموظف وحرية ، وماله الخاص أيضا ولقد اخذ المشرع الليبي بما هو مستقر عليه في التشريعات الحديثة وما وصلت إليه الأبحاث العلمية في مجال الإدارة ، وتنظيمها ونص على قائمة العقوبات التي يجوز للسلطات التأديبية توقيعها على الموظف العام عند اقترافه لجريمة تأديبية وأخذ

المشرع الليبي بمبدأ التدرج في توقيع العقوبات من الأخف إلى الأشد ووضعها في سلم تصاعدي بحيث تتدرج في غلظتها وقسوتها من أدنى إلى أعلى .

وقد ضمن المشرع الليبي قوانين الموظفين من ذوى الملاكات (الكسادات) الخاصة ، قوائم العقوبات التي توقع عليهم مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الأعمال التي يقومون بها ودرجاتهم والوظيفة في السلم الإداري ، وبذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتحدث في الأول عن أنواع العقوبات التأديبية في ظل القوانين ما قبل ثورة الفاتح ونتحدث في الثاني عن أنواع العقوبات التأديبية في ظل القوانين الحالية .

المطلب الأول

أنواع العقوبات التأديبية في ظل القوانين المعمول بها قبل ثورة الفاتح

لم يتضمن القانون رقم (2) لسنة 1951 ف مادة تنضم جميع العقوبات التأديبية ، وانما جاءت النصوص المتعلقة بالعقوبات التأديبية في أكثر من مادة ، ولعل في هذا ما يكشف المرحلة الأولى التي ابتداء فيها التشريع الليبي يقف على رجليه فقد نصت المادة (48) منه على عقوبات الإنذار والتأنيب (التوبيخ) واللوم وهي عقوبات أدبية نفسية حيث تنص على انه " إذا كان عمل سلوك موظف غير مرضى ورؤى أن الأمر يستلزم إنذاره أو تأديبية أو لومه ، فينبغي أن يوجه إليه الإنذار أو التأديب أو اللوم . ونضمت المادة رقم (59) بعض العقوبات التأديبية المالية الأشد فضلاً عن عقوبة الفصل التأديبي ، حيث تنص على قائمة العقوبات التأديبية .

أ - الفصل من الخدمة .

ب - إنزال الموظف درجة أدنى .

ج - وقف أو تأجيل العلاوات .

د - توقيع الغرامة .

ويلاحظ على أنها ابتدأت بالعقوبة الأشد وتدرجت تصاعدياً بالأخف وتضمنت المادة (55) قائمة ببعض العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف الذي تثبت إدانته في جريمة جنائية ، وتشمل القائمة ثلاث عقوبات فقط هي :-

أ - الفصل من الوظيفة .

ب - إنزاله إلي وظيفة ذات درجة أقل من درجته .

ج - وقف العلاوات أو تأجيلها .

وهناك عقوبات أخرى يجوز توقيعها على الموظف ولكن عن غير الطريق التأديبي ، وانما مرد ذلك إلى عدم الكفاية أو اللياقة وتشمل أيضاً الفصل وتنزيل الدرجة ((مادة 61)) ولقد أخذ القانون رقم (2) لسنة 1951 ف بمبدأ استقلال الإجراءات التأديبية عن الإجراءات الجنائية ، إلا انه رتب على ابتداء الإجراءات مع الموظف سوا

الجنائية أو التأديبية إيقافه عن العمل وإنقاص راتبه خلال مدة إيقافه ، ويكون له مرتبه كاملاً إذا استقرت الأجرات عن عدم أدائه مواد 62-63-64-67. (1)

يلاحظ على القانون رقم 36 لسنة 1956ف أنه قد تضمن قائمة العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ في مادة واحدة مستقلة ، فضلاً عما تضمنه من قائمة بالواجبات الوظيفية (مادة 45) وقائمة أخرى بالمحظورات على الموظف (مادة 46) وبهذا جمع ما جاء مبعثر في القانون السابق وتقدم خطوة إلى الإمام في تنظيم وتقسيم العقوبات التأديبية بما يؤدي إلى سهولة تطبيقها وتحقيق حسن اختيار العقوبة فضلاً عن ضمان مراقبتها فقد نصت المادة (50) على أنه :-
أ - العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف المصنف هي كما يلي بحسب شدتها :

- 1- الإنذار .
- 2- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز (15) يوماً في السنة الواحدة .
- 3- تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة ستة شهور .
- 4- الحرمان من العلاوة السنوية .
- 5- الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر .
- 6- خفض الدرجة .
- 7- خفض المرتب
- 8- خفض الراتب والدرجة .
- 9- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد

جاء القانون رقم (19) لسنة 1964 ف بعد مرور تجربة إدارية غير قصيرة تطورات فيها المفاهيم والأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة وقد سجل هذا القانون

(1) ولا توقع على الموظفين المعينين بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (17) من هذا القانون ، والموظفين القانونيين فسي وزارة العدل سوى عقوبة اللوم والإحالة على المعاش والعزل من الوظيفة مع حرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة.

خطوة جديدة في مجال تأكيد مبدأ شرعية العقوبة ، وما تفرع عنه من مبادئ أخرى فجاء في المادة (15) بأهم نتائج مبدأ شرعية العقوبة حيث تنص علي إنه (لا يجوز محاكمة الموظف تأديبيا عن فعل واحد أكثر من مرة كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن الفعل الواحد) .

كما جاء القانون رقم (19) لسنة 1964 ف بنص جديد عن ملاحقة الموظف تأديبياً بعد انتهاء الخدمة بالدولة ، وتضمنت المادة (63) قائمة بالعقوبات التأديبية التي لا يجوز توقيعها على الموظف الذي ترك الخدمة حيث تنص المادة (63) على أنه ((العقوبات التي يجوز توقيعها علي من ترك الخدمة إذا ثبت إدانته تأديبيا هي :

أ_ خصم مبلغ لا يقل عن عشرة جنيهاً ولا يجاوز المرتب الشهري الذي كان يتقاضاه الموظف وقت وقوع المخالفة .

ب_ الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر .

ج_ الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع .

وتستوفي المبالغ المذكورة عن طريق الخصم من معاش الموظف في حدود الربع شهريا ، أو من مكافأته أو من أمواله الأخرى بطريق الحجز الإداري ومن جهة أخرى فقد تضمنت المادة (50) قائمة بالعقوبات التأديبية التي توقع علي الموظف أثناء الخدمة ، حيث تنص علي أنه ((العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها علي الموظف المصنف هي كما يلي حسب درجة شدتها :

أ_ الأندار .

ب_ الخصم من المرتب مدة لا تجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يجاوز هذا

الخصم ربع المرتب شهريا يعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه

قانونيا .

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 .

وهذه القائمة بالعقوبات التأديبية للموظفين غير المعيّنين بقرار من مجلس الوزراء أما الموظف الذي يعين بقرار من مجلس الوزراء فلا توقع عليه إلا العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين أ و هـ من المادة (50) .

ويلاحظ تقلص قائمة العقوبات في القانون رقم (19) لسنة 1964م عن القانون السابق عليه فقد اختلفت ثلاث عقوبات تأديبية وهي خفض المرتب خفض الدرجة ، وخفض الراتب والدرجة معاً .

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية في ظل القانون رقم (55) لسنة 1976م الساري المفعول حالياً

حددت المادة 81 من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 76 إفرنجي وتعديلاته بمقتضى القانون رقم 11 لسنة 85 إفرنجي العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون وذلك على النحو الآتي :-

1-العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون مواقع من الدرجة العاشرة فأقل هي :-

أ- الإنذار .

ب- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ستين يوماً في السنة.. ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريا غير الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

ج- الحرمان من العلاوة السنوية.

د- الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر وتخصم مدة الإيقاف الاحتياطي من مدة الإيقاف الذي يتقرر كعقوبة تأديبية .

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

و- تخفيض الدرجة.

ز- العزل من الوظيفة.

2-العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة

الحادية عشرة فما فوق وبقرار من مجلس التأديب المختص هي :-

أ- اللوم .. ويجوز أن تقترن هذه العقوبة بتأجيل الترقية لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة .

ب- الخصم من المرتب بما لا يجوز تسعين يوما في السنة ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .

ج- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تجاوز ثلاث سنوات.
د- تخفيض الدرجة.

هـ - العزل من الوظيفة.

كما بينت المادة (10) من لائحة الجزاءات المعمول بها في الشركات والمنشآت العقوبات التأديبية التي لا يجوز توقيعها على العاملين الخاضعين لأحكام هذه اللائحة وهي على النحو الآتي:-

أ-العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على المنتجين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل وهي على النحو الآتي :-

1- الإنذار .

2- الخصم من المستحقات لمدة لا تجاوز ستين يوما في السنة ولا يجوز أن يجاوز أن يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع مستحقات المنتج شهريا بعد الربع الجائز الحجز أو التنازل عنه قانونا .

3- الحرمان من العلاوة السنوية.

4- الإيقاف عن العمل مع الحرمان من المستحقات لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر وتخصم مدة الإيقاف الذي يقرر كعقوبة تأديبية .

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

6- إنهاء المشاركة.

ب- العقوبات التأديبية التي يجوز بتوقيعها على المنتجين الذين يشغلون وظائف من الدرجة الحادية عشرة فما فوق وبقرار من مجلس التأديب وهي على النحو الآتي:

- 1- اللوم ويجوز أن تفترن هذه العقوبة بتأجيل الترقية لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنة.
- 2- الخصم من المستحقات بما لا يجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع مستحقات المنتج شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا.
- 3- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تجاوز ثلاث سنوات.
- 4- إنهاء المشاركة.

ويلاحظ أن المشروع قد أورد في القانون رقم 3 لسنة 85 إفرنجي بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية عقوبة إنهاء الخدمة بعد سبق إنذار الموظف أو المنتج إلى عدم تكرار المخالفة.

وعلى ذلك يمكن حصر العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف أو المنتج في اللوم والإنذار والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة السنوية والحرمان من الترقية وتخفيض الدرجة وإنهاء الخدمة أو المشاركة .

ويلاحظ أن قانون اللجان الشعبية رقم 13 لسنة 90 إفرنجي قد حدد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أمناء وأعضاء اللجان التأديبية في لفت النظر واللوم والخصم من المرتب والتكليف بعمل إضافي دون مقابل والوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب والحرمان من الترقية والحرمان من الراتب وخفض الدرجة والإسقاط والحرمان من التصعيد الشعبي. ولا يجوز أن تزيد عقوبة الخصم من الراتب على ستين يوما في السنة وعلى خمسة عشر يوما في كل مرة. كما لا يجوز أن تزيد عقوبة الوقف عن العمل على ستة اشهر في المرة الواحدة وعلى ذلك يمكن إضافة بعض هذه العقوبات كعقوبة لفت النظر وعقوبة التكليف بعمل إضافي بدون مقابل وعقوبة الحرمان من التصعيد الشعبي إلى ما سبق حصره من العقوبات التأديبية. كما يلاحظ أن العقوبات التي تم حصرها تختلف عند توقيعها من حيث اقتران عقوبة بأخرى ومن حيث جسامتها ومن حيث درجة الموظف أو المنتج ومن حيث سلطة توقيع العقوبة.. الأمر الذي يحتم علينا التطرق إلى هذه النقاط من حيث استعراض

أنواع العقوبات التأديبية بصفة عامة. مع ملاحظة أن هناك عقوبة أخرى هي عقوبة الغرامة التي يتم توقيعها على الموظف المخالف الذي ترك الخدمة .

اللوم:-

اللوم كعقوبة تأديبية لا يجوز توقيعها إلا على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات ممن يشغلون وظائف من الدرجة الحادية عشر فما فوق وبقرار من مجلس التأديب المختص. بينما في نطاق تطبيق أحكام قانون اللجان الشعبية رقم 13 لسنة 90 إفرنجي أجاز المشرع توقيع هذه العقوبة من أمين اللجنة الشعبية العامة وأمناء اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها على أعضاء لجانهم وعلى أعضاء اللجان الشعبية الأدنى.

واللوم كعقوبة تأديبية يبدو اشد أثرا من عقوبة الإنذار. باعتبار أنه لا يجوز توقيعها إلا على موظفي ومنتجي الإدارة العليا وبقرار من مجلس التأديب أو على أعضاء اللجان الشعبية العامة النوعية أو على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى من اللجنة الشعبية أو اللجان الشعبية العامة النوعية . وعلى ذلك نستطيع القول بان الاختصاص في توقيع هذه العقوبة يختلف من سلطة إلى أخرى فالعاملون الخاضعون لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات ممن يشغلون وظائف من الحادية عشرة فما فوق يكون توقيع عقوبة اللوم بشأنهم من اختصاص مجلس التأديب المختص. بمعنى أن توقيع هذه العقوبة على هذه الفئة لا تملكه أية سلطة تأديب رئاسية . أما أمناء وأعضاء اللجان الشعبية ممن هم في مرتبة أدنى للجنة الشعبية العامة النوعية ممن يسري بشأنهم أحكام قانون اللجان الشعبية يكون الاختصاص لأمين اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها . بمعنى أن توقيع العقوبة على هذه الفئة تملكه سلطة تأديبية رئاسية.

ويلاحظ أن المشروع قد أجاز اقتران هذه العقوبة بعقوبة تأجيل الترقية لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد عن سنة. والاقتران هونا لا يعتبر من قبيل التعدد في العقوبة عن الفعل الواحد.

الإذار :

المقصود بالإذار تحذير الموظف أو المنتج بعدم الإخلال ثانية بواجبات وظيفته حتى لا يتعرض لجزاء أشد إن لم يصلح من شأنه . أي أنه عبارة عن إفصاح الإدارة في الإذار الذي تنوي توقيعه مستقبلا إن لم يصلح الموظف أو المنتج من شأنه. كأن يكون الإذار بإنهاء الخدمة كما فعل المشرع في القانون رقم 3 لسنة 85 بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية . والإذار كعقوبة تأديبية يجوز توقيعه في نطاق تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات إلا على العاملين الخاضعين لهذا القانون أو تلك اللائحة ممن يشغلون وظيفة الدرجة العاشرة فأقل والإذار كما يجوز توقيعه على هذه الفئة من السلطة التأديبية الرئاسية فإنه لا يوجد ثمة ما يمنع من توقيعه من مجلس التأديب للمخالفات الإدارية أو المالية .

ويلاحظ أن الإذار يجوز توقيعه على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية المدني من اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها وذلك في نطاق تطبيق أحكام قانون اللجان الشعبية .

لفت النظر :

لفت النظر عقوبة استحدثها المشرع في قانون اللجان الشعبية . وهي لا تعدو أن تكون مجرد إجراء مصلي لتحذير والتوجيه ولفت النظر ، في هذا المعنى يختلف عن اللوم والإذار وإن كان المشرع اعتبره في قانون اللجان الشعبية عقوبة تأديبية وخص أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمه توقيعها على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى مرتبة .

الخصم من المرتب :

عقوبة الخصم من المرتب بعقوبة مالية محضة توقع على الموظفين أو المنتجين أو أمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى من اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها سواء كانت المخالفة إدارية أو مالية .. كل حسب السلطة المختصة بنظر الدعوى التأديبية . ويلاحظ أن عقوبة الخصم من المرتب في نطاق تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات وقانون اللجان الشعبية تملك السلطة التأديبية الرئاسية توقيعه وفقاً للحدود التي أجازها المشرع لهذه السلطة .

أولاً : بالنظر إلى أحكام المواد 80 ، 83 ، 84 من قانون الخدمة المدنية نجد أن المشرع قد أناط بالسلطة التأديبية الرئاسية صلاحية توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تجوز سنتين يوماً في السنة . على أن يكون الموظف من شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل .

أ- للأمين المختص توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام متى رأى إجراء التحقيق شفاهاة أو كان قد شاهد المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات .

ب- لرئيس المصلحة صلاحية توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أربعة أيام وللکاتب العام لمدة لا تزيد على ستة أيام متى رأى أي منهما إجراء التحقيق شفاهاة أو كان قد شاهد المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات .

ج- لرئيس المصلحة أو الكاتب العام توقيع عقوبة الخصم لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة .

د- للأمين المختص توقيع الخصم لمدة لا تتجاوز سنتين يوماً في السنة بحيث لا تزيد على ثلاثين يوماً في المرة الواحدة .

ثانياً : بالنظر إلى أحكام المواد 10، 3، 11 من قانون الخدمة المدنية نجد أن المشروع قد أناط بسلطة مجلس التأديب توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً في السنة على العاملين من شاغلي الدرجة الحادية عشرة فما فوق . ولمدة لا تتجاوز سنتين يوماً في السنة بالنسبة للعاملين من شاغلي الدرجة العاشرة فأقل وتسعين يوماً للدرجات فما فوق .

ثالثاً : بالنظر إلى أحكام المواد 3 ، 10 ، 11، من لائحة الجزاءات نجد أن المشرع قد أناط بالسلطة التأديبية الرئاسية عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز سنتين يوماً في السنة على العاملين من شاغلي الدرجة الحادية عشرة فما فوق . ولمدة لا تتجاوز سنتين يوماً في السنة على العاملين من الشركات والمنشآت من شاغلي وظائف من الدرجة العاشرة فأقل .

أ- لأمين اللجنة الشعبية لشركة أو الوحدة توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام متى أراد إجراء التحقيق شفاهة أو كان قد شاهد المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات .

ب- لأمين اللجنة الشعبية للشركة أو الوحدة توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز مستحقات ثلاثين يوماً في السنة بالنسبة للعاملين شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل ولمدة لا تتجاوز تسعين يوماً بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الحادية عشرة فما فوق .

ويلاحظ أنه جميع الأحوال لا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه الربع شهرياً بعد الربع الجائز عليه أو التنازل عنه قانوناً .

الحرمان من العلاوة السنوية :

الحرمان من العلاوة السنوية .. حرمان نهائي وibat . يسقط حق الموظف أو المنتج في المطالبة بها طوال مدة استحقاقها السنوي . فلا يستحقها إلا في موعد استحقاقها السنوي التالي . ويلاحظ أن هذه العقوبة لا يجوز توقيعها إلا على العاملين من شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل وبقرار من مجلس التأديب .

خفض الدرجة :

وهي عقوبة استحدثها المشرع بمقتضى القانون رقم 11 لسنة 85 ف بشأن تعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية وأشار إليها صراحة في قانون اللجان الشعبية . ويلاحظ أن هذه العقوبة لا يجوز توقيعها إلا على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية بدون استثناء . وكذلك أمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى من اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها . وإذا كان المشرع في قانون الخدمة المدنية قد أناط بسلطة مجلس التأديب توقيع هذه العقوبة دون السلطة التأديبية الرئاسية على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات .. فإنه أناط بالسلطة التأديبية الرئاسية الاختصاص في توقيع هذه العقوبة على أمناء فأعضاء اللجان الشعبية من قبل لجنة شعبية أعلى .

ويلاحظ أن توقيع هذه العقوبة يستلزم بطبيعة الحال تخفيض المرتب وتخفيض المرتب تبعاً لتخفيض الدرجة لا يعتبر من قبيل التعدد في العقوبة .

الحرمان من الترقية :

أجاز المشرع توقيع عقوبة الحرمان من الترقية على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات بصفة عامة . غير أن الحرمان تختلف مدته حسب درجة الموظف أو المنتج . فإذا كان الموظف أو المنتج يشغل وظيفة من الدرجة العاشرة فأقل فإن مدة الحرمان يجب ألا تقل عن سبعة أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات . أما إذا كان يشغل وظيفة من الدرجة الحادية عشرة فما فوق فإن مدة الحرمان يجب ألا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات . أما في قانون اللجان الشعبية لم يحدد المشرع مدة معينة .

وبالتالي فإن تحديد مدة الحرمان تدخل في نطاق السلطة التقديرية لمن يملك توقيع عقوبة الحرمان وهي اللجنة الشعبية الأعلى .

الوقف عن العمل :

أجاز المشرع توقيع عقوبة الوقف عن العمل على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات من شاغلي الدرجة العاشرة فأقل وبقرار من مجلس التأديب . يلاحظ أن المشرع أجاز اقتران هذه العقوبة بعقوبة الحرمان من المرتب لمدة ستة أشهر للخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية وثلاثة أشهر للخاضعين لأحكام لائحة الجزاءات . دون أن يعتبر هذا الاقتران تعدداً في العقوبة ويجب ألا تزيد مدة الحرمان عن المدة التي أشار إليها المشرع صراحة . كما يلاحظ أن المشرع قد أشار إلى خصم مدة الوقف الاحتياطي من مدة الوقف المقرر كعقوبة تأديبية .

هذا وقد أشار المشرع صراحة إلى هذه العقوبة في قانون اللجان الشعبية بحيث لا تزيد مدة الوقف عن العمل على ستة أشهر في المرة الواحدة .

ويلاحظ أن هذه العقوبة يجوز توقيعها وفقاً لأحكام قانون اللجان الشعبية من سلطة تأديبية رئاسية حددها المشرع في اللجنة الشعبية الأعلى للجنة التي بها الأمين أو العضو المخالف .

التكليف بعمل إضافي دون مقابل :

عقوبة استحدثها المشرع في قانون اللجان الشعبية بحيث يتم تكليف الأمين أو العضو المخالف بعمل إضافي لعمله الأصلي . والعمل الإضافي يتم بعد ساعات العمل

الرسمية دون أن يتقاضى عنه المخالف أي مقابل . ويلاحظ أن هذه العقوبة يتم توقيعها من سلطة تأديبية تنحصر في أمين اللجنة الشعبية العامة أو أمناء اللجان الشعبية العامة النوعية وما في حكمها على أعضاء لجانهم وعلى أمناء أعضاء اللجان الشعبية الأدنى الإسقاط :

أيضاً عقوبة استحدثها المشرع في قانون اللجان الشعبية ويتم توقيعها بقرار من أمانة مؤتمر الشعب العام أو من المحكمة الشعبية المختصة .

الحرمان من التصعيد الشعبي :

أيضاً عقوبة استحدثها المشرع في قانون اللجان الشعبية . بمقتضاها يحرم من وقعت بشأنه هذه العقوبة من التصعيد في أي عمل شعبي .

إنهاء المشاركة أو الخدمة :

يعتبر إنهاء المشاركة أو الخدمة من أخطر العقوبات التأديبية (*) ... إذ يترتب عليها حرمان الموظف أو المنتج من عمله ومن مرتبه بصفة نهائية .

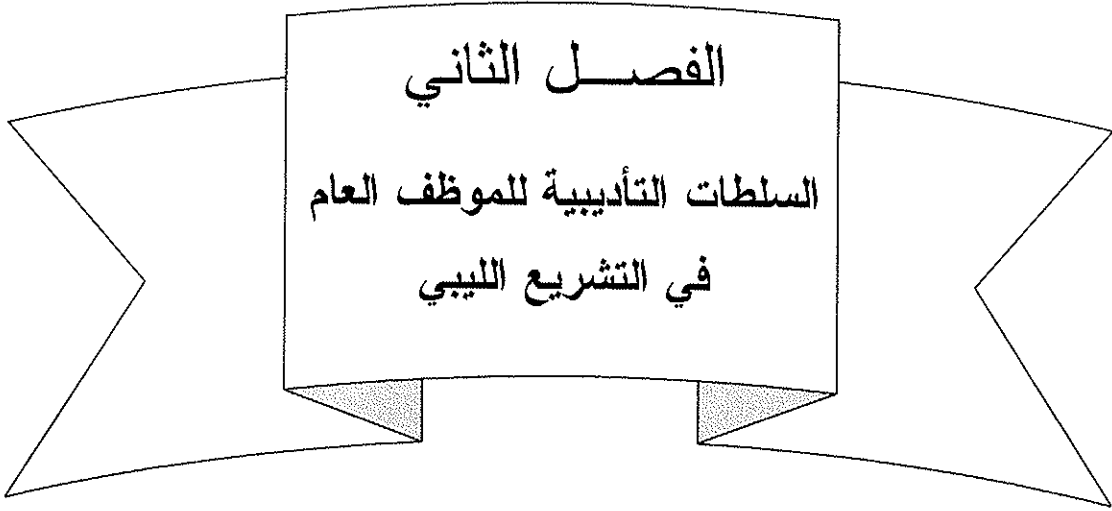
ويلاحظ أن هذه العقوبة لا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب ومع ذلك فقد أجاز المشرع توقيعها من سلطة تأديبية رئاسية وفقاً لأحكام قانون تطهير الأجهزة الإدارية وهي السلطة المختصة بالتعيين .

الغرامة :

هي عقوبة مالية استحدثها المشرع في قانون الرقابة الشعبية . وهي عقوبة لا يجوز توقيعها إلا على العاملين بالجهات الخاضعة للرقابة الشعبية المبينة بالمادة 5 من هذا القانون.

* قضت محكمة العليا الليبية بأن هذه العقوبة تعد من أخطر العقوبات التأديبية لذلك نص المشرع في المواد 83، 48 من قانون الخدمة المدنية والمواد 10، 13 من لائحة الجزاءات على أنه لا يجوز إيقاعها إلا بقرار من مجلس التأديب المختص وفق الإجراءات والضمانات المقررة أمامه . طعن إداري رقم 36/15 ق صادر في 89/11/9 مجلة المحكمة العليا عدد 251 سنة 26 .

وهذه العقوبة لا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب للمخالفات المالية .
وهذه العقوبة قد حددها المشرع بالا تقل عن مرتب شهر ولا تزيد عن مرتب ثلاثة أشهر . والمرتب بالنسبة لهذه العقوبة قد حدده المشرع بالمرتب الذي كان يتقاضاه المتهم وقت ارتكاب المخالفة المالية بدون أية علاوات أو مزايا مالية .
ويلاحظ أن هذه العقوبة قد أجاز تطبيقها على من ترك الخدمة لأي سبب من الأسباب ولو لم يكن قد بدء في التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة وذلك في المخالفات التي يترتب عليها صرف مبالغ مالية بدون وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو إحداث ضرر بالمصلحة العامة .



الفصل الثاني
السلطات التأديبية للموظف العام
في التشريع الليبي

الفصل الثاني

السلطات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي

استقر الفقه والقضاء المقارن على أن الموظف العام في مركز تنظيمي وعلاقته بالإدارة علاقة قانونية تخضع للقوانين واللوائح ، وفي القانون الليبي استقر الرأي من أول الأمر على أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، ورغم تأثر المشرع الليبي بمنهج المشرع المصري ، إلا أنه مازال يأخذ بنظام التأديب الرئاسي ولم يأخذ بنظام التأديب القضائي الذي يجعل من المحاكم التأديبية السلطة القضائية التأديبية للموظف العام بما يحقق مزيداً من الأمن والضمان وأساس النظام التأديبي في ليبيا بوجه عام . هو النهوض بمصالح المجتمع الاشتراكي ... في ظل أطروحات جديدة ... أي أن الهدف الأساسي ليس مجازاة العاملين في الأمانات والمؤسسات والهيئات العامة والشركات والمنشآت . وإنما هدفه هو ضمان حسن سير أعمال هذه الجهات بانتظام واطراد .

والقاعدة التي أخذ بها المشرع الليبي هي ، لا مركزية السلطات المخولة في فرض العقوبات ، وتعددتها ، إذ تختص السلطات المركزية بفرض العقوبات التأديبية على موظفيها . كما أن الوحدات اللامركزية المرفقية والبلدية لها سلطاتها التأديبية الخاصة بها ومن جهة أخرى ، فإن المشرع الليبي لم ينط بهيئة إدارية واحدة في الوحدة الإدارية اختصاص انزل العقوبات التأديبية ، وإنما تعدد الهيئات المخولة لذلك . وفي واقع الحال نستطيع القول إن النظام التأديبي في ليبيا يقوم على عدة عناصر ، تستند أساساً إلى إدارة المشرع الذي عدد الأسس الكبرى التي يقوم عليها هذا النظام وفقاً لأحكام التأديب الواردة في القوانين واللوائح ومعهما اختلفت طبيعة الأعمال من جهة إلى أخرى فإن النظرية العامة للتأديب واحدة .

المبحث الأول

السلطات الرئاسية واختصاصاتها التأديبية في ظل القوانين المعمول بها قبل الثورة

السلطات الرئاسية التأديبية ، هي الجهة الإدارية التي تختص قانوناً بممارسة وظيفة التأديب كاملة ، ابتداء من توجيه الاتهام للموظف المخطئ ، واتخاذ الإجراءات التأديبية قبله ، ومروراً بتحديد الجريمة التأديبية وتكليف الخطأ المرتكب ، وانتهاء بصدور القرار التأديبي ، وتحديد العقوبة أو الحكم بالبراءة ، وتتمثل هذه السلطة في الرؤساء الإداريين المباشرين .

ولقد تطورت السلطات التأديبية الرئاسية في التشريع الليبي فقد كانت في تشريعات الولايات الثلاث الصادرة قبل سنة 1956 م تتخذ في الناظر (الوزير) ورئيس المصلحة (أو رئيس الدائرة) .

إلا أن النصوص المنظمة لهذه السلطات كانت غير واضحة المعالم ، ولم تكن على درجة كافية من النضج والوضوح ، فأخذ المشرع الليبي يتجه إلى تقنين السلطات الرئاسية التأديبية في التشريعات اللاحقة سواء على مستوى الولايات الثلاث ، وتشريعات الدولة الموحدة ، ويمكن تتبع تطور السلطات الرئاسية التأديبية في القانون الليبي ، واختصاصاتها وفقاً للخطة المتبعة - اعتباراً من القانون العام رقم (2) لسنة 1951 م . ومع المقارنة بتشريعات الولايات الثلاث كلما تيسر الأمر ، وتختلف السلطات التي يحوز لها قانوناً توقيع العقوبات التأديبية على الموظف باختلاف الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف من ناحية وجسامة العقوبة المقررة من ناحية أخرى فالسلطات الرئاسية وأي المشرع أن العقوبات التأديبية البسيطة التي لا تتم بخطورة كبيرة على مركز الموظف لا تستوجب ضرورة توقيعها من قبل مجلس تأديبي خاص وإنما يترك أمرها للسلطات الإدارية العليا التي يتبعها الموظف .

أولاً: السلطات الرئاسية التأديبية واختصاصاتها في ظل القانون رقم (2) لسنة 1951م.

من استقراء نصوص القانون رقم (2) لسنة 1951 م يتضح أن المشرع الليبي في تلك الفترة المبكرة لم يحدد بوضوح السلطات الرئاسية التأديبية فلم ينظم سلطات الوزير أو رئيس المصلحة التأديبية ، فقد تضمن نص المادة (48) العقوبات التأديبية البسيطة كالإنذار ، والتأنيب واللوم ولم يبين المشرع الليبي من له سلطة توقيعها .

إلا أنه وفقاً للقواعد العامة ، وما استقر عليه الفقه المصري المقارن ، أن للوزير

المختص ورئيس المصلحة توقيع هذه العقوبات التي تطبق بشأن المخالفات البسيطة .

ولعل السلطة التأديبية الرئاسية الوحيدة التي نص عليها المشرع الليبي في القانون رقم

(2) لسنة 1951 م هو مجلس الوزراء ، وذلك طبقاً لاحكام المادة (59) التي تجعل من

اختصاصه توقيع عقوبات الفصل من الوظيفة وانزال الموظف إلى درجة أدنى ، ووقف

أو تأجيل العلاوات . واخيراً توقيع عقوبة الغرامة ، لكل ذلك بناء على تقرير يعد من

مجلس التأديب العام الذي لا يحق له توقيع أي عقوبات تأديبية ، بل يقتصر دوره على

سلطة الاتهام ، واستجواب الشهود وجمع الحقائق ، واخيراً إعداد تقرير بالخصوص

ينتضمن قراراته ، وتوصياته ويقدمه إلى مجلس الوزراء (مادة 53 ، 58) .

ولقد خول المشرع الليبي في القانون رقم (2) لسنة 1951 م سلطات تأديبية

استثنائية لوزير العدل ، وذلك عندما تقوم شكوى ضد موظف تابع لوزارة العدل ، ففي

هذه الحالة يكون لوزير العدل السلطات المخولة لرئيس الوزراء ، ويعد التقرير الخاص

بالتأديب من مجلس التأديب القضائي .

ولوزير العدل في هذه الحالة توقيع أحد العقوبات المشار إليهما والتي تدخل في

اختصاصات مجلس الوزراء* .

* قانون الخدمة المدنية البرقاوي رقم (6) لسنة 1950 م المادة (59) ويلاحظ على هذا القانون أنه حدد رؤساء الدوائر كأحد السلطات الرئاسية التي يجوز لها توقيع غرامات لاتزيد عن راتب يوم واحد على موظفي الدرجة السابعة فما دونها .

ثانياً: القانون رقم (36) لسنة 1956 م .

جاءت السلطات التأديبية الرئاسية في القانون رقم (36) لسنة 1956 م محددة بوضوح وانحصرت في اثنين ، حيث تنص المادة (52) على انه :

(لرئيس المصلحة توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام في السنة ، وللوزير المختص توقيع عقوبات الخصم من المرتب لمدة تزيد على خمسة أيام ولا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، وتأجيل العلاوة لمدة ستة أشهر والحرمان منها ...) ويستفاد من النص السابق أن السلطات التأديبية الرئاسية في القانون رقم (36) لسنة 1956 م تنحصر في الوزير الذي له توقيع عقوبات الخصم من المرتب لمدة تزيد على خمسة أيام ولا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، وعقوبة تأجيل العلاوة لمدة ستة أشهر وعقوبة الحرمان منها . ورئيس المصلحة الذي له توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام في السنة .

(والمقصود بالمصلحة الوحدة الإدارية ذات الكيان والذمة المالية المستقلة ، والعبارة بوصف الوظيفة لا بدرجتها المالية) . (1)

1- د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب (مرجع سبق ذكره) . - ص 159 وكذلك ، (الرسالة السابق ذكرها) . ص 159 . ولقد أخذت تشريعا الولايات بذات الأحكام :-

أ- قانون الخدمة المدنية لولاية برقة رقم (7) لسنة 1956 م المادة 52 .

ب- قانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس رقم (4) لسنة 1956 م المادة 52 .

ج- قانون الخدمة المدنية لولاية فزان رقم (9) لسنة 1956 م المادة 52 .

إلا انه يلاحظ النص في هذه القوانين على سلطات بدلا من الوزير . والناظر هو المصطلح الذي اكان سائدا في ذلك الوقت ويقابله الوزير في التشريعات المعاصرة .

ثالثاً: في القانون رقم (19) لسنة 1964 م

تنص المادة (52) من القانون رقم (19) لسنة 1964 م ، على أنه (لرئيس المصلحة ، وللمن يفوض سلطته في ذلك ، توقيع عقوبتي الإنذار ، والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز (30) يوماً في السنة ، وللوزير كذلك سلطة توقيع عقوبات الإنذار ، أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد من الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً ، وتأجيل العلاوة ، أو الحرمان منها ، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تزيد مدة عقوبة الخصم من المرتب في كل مرة عن (15) يوماً . ويستفاد من نص المادة السابقة أن المشرع الليبي لا زال في هذا القانون يقصر السلطات الرئاسية التأديبية على جهتين فقط من الرؤساء الإداريين ، وهما رئيساً لمصلحة ، والوزير المختص ، إلا انه في القانون رقم (19) لسنة 1964 م ، قد غاير في الصياغة ، والأحكام بعض الشيء فنص على سلطة رئيس المصلحة ، وللمن يفوضه هذه السلطة ، وقد جاء القانون رقم (36) لسنة 1956 م السابق خلوا من هذه الصياغة ، التي تكشف الآن عن صراحة النص في تفويض السلطة التأديبية من رئيس المصلحة الذي يستمدها مباشرة من القانون ، إلى أحد مرعوسيه ، في درجة أدنى منه ، ويكون له حق الإشراف عليه ، فضلاً عن ذلك فإن المشرع الليبي قد توسع في عقوبة الخصم بأن زاد المدد إلى 30 يوماً في السنة بالنسبة لرئيس المصلحة ، بعد أن كانت في القانون السابق لا تزيد على خمسة أيام ، وإلى 60 يوماً في السنة بالنسبة للوزير بعد أن كانت في القانون الملغى لا تزيد على خمسة عشر يوماً ، على أن لا تزيد في جميع الأحوال على خمسة عشر يوماً في كل مرة . ويستفاد من هذا التعديل أن المشرع الليبي صار اهتمامه يزداد بعنصر الفاعلية في مجال توسيع السلطات التأديبية واختصاصاتها .

وأهم ما جاء به القانون رقم (19) لسنة 1964 م تعريف رئيس المصلحة وما يندرج تحته من رؤساء إداريين ، حيث تنص الثانية منه على انه : (في هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه تدل العبارات والألفاظ الآتية على المعاني التالية ما لم تدل القرينة على خلافها : الوزير ووكيل الوزارة والوكيل المساعد ، ورئيس المصلحة ،

والمحافظ ، والمتصرف ، والمدير 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) .

ويفهم من نص المدة الثانية (الفقرة جـ) أنها توسعت في مفهوم رئيس المصلحة بل ما جاءت به من تعداد لمفردات المصطلح ومن بينها إعادة ذكر رئيس المصلحة ضمن من عددهم المشرع الليبي لتحديد مفهوم رئيس المصلحة وما يندرج تحته من رؤساء إداريين ، قد أضفت بهذا كله نوعاً من الغموض على الاصطلاح ولقد حاول بعض شُرّاح القانون الإداري الليبي تفسير النص بما يرفع ما اعتراه من غموض ، فقال الدكتور خالد عريم : (إن المشرع الليبي يقصد برئيس المصلحة رئيس المرفق العام بالمفهوم العضوي للمرفق العام ، وذلك لأنه ذكر الوزير والمدير العام ، وكان رئيس المصلحة بين من عددهم ، ولا شك أن الوزير رئيس لمرفق عام هو الوزارة ، وكذلك الأمر بالنسبة للمدير العام والمدراء الإقليميين الذين هم رؤساء المرافق الخارجية ، أي فروع الوزارات في المحافظات) أما المقصود بالمصلحة التي ذكر رئيسها ضمن من عددهم المشرع ، فهو المرفق العام الذي يتمتع بنوع من الاستقلال النسبي عن الوزارة أو المؤسسة العامة ، ولكنه لا يتمتع بالشخصية القانونية ، فيقال مثلا ، مصلحة الآثار ، أي مرفق الآثار . (1)

ومع أهمية هذا التفسير إلا أنه لم يزيل ما اعترى النص من تكرار وحشو يجب أن تنتزه عنه الصياغة البليغة للمشرع !

واتجه رأي آخر من شُرّاح القانون الإداري الليبي إلى القول بأن المراد برئيس المصلحة : (وكيل الوزارة ، أو وكيل الوزارة المساعد ، أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة ، أو مدير عام الوحدة الإدارية المستقلة وأمين عام المحافظة والبلدية) . (2)

(1) خالد عريم ، القانون الإداري الليبي (مرجع سبق ذكره) . الجزء الثاني ، ص 466 .

(2) د. صبيح مسكوني ، مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية ، دار النشر للتوزيع والإعلان - بنغازي سنة 1982 م ،

وهذا الاتجاه قد أغفل كلياً نص المادة الثانية (الفقرة ج) المشار إليه ، والذي عدد كل من يندرج تحت إصطلاح رئيس المصلحة كما سبق ، إلا انه أضاف أمين عام المحافظة والبلدية ، وذلك استناداً لنص المادة رقم 67 من قانون الإدارة المحلية رقم 30 لسنة 1972 م التي تنص على أن : (يكون لكل محافظة ، أو بلدية أمين عام ، وتكون له سلطات واختصاصات رؤساء المصالح في المسائل الإدارية والمالية بالنسبة لديوان عام المحافظة أو البلدية) .

ولقد خول الإدارة المحلية المشار إليه للمحافظ سلطات توقيع الجزاءات التأديبية في حدود اختصاص الوزير طبقاً لأحكام المادة (11) من القانون رقم 130 . كما نص على حق المحافظ في تفويض بعض اختصاصاته إلى أحد أعضاء مجلس المحافظة أو إلى عميد البلدية أو رئيس الفرع البلدي ، على أن يبلغ رئيس مجلس الوزراء أو عمداء البلديات المختصين بقرارات التفويض فور صدورهما (مادة 83) * .

* لما كانت وحدة الحكم المحلي في ظل القانون رقم 62 لسنة 1970 تتكون من المحافظات والبلديات وتقسّم المحافظات إلى متصرفيات وتقسّم المتصرفيات إلى مديريات وأجاز القانون للمحافظ أن يفوض بعض اختصاصاته على المتصرف أو المدير المادة (19-20) .

المطلب الأول

السلطات الرئاسية واختصاصاتها التأديبية في القانون رقم (55) لسنة 1976 الساري المفعول

تنص المادة 84 على أنه :

1- لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة توقيع عقوبة الإنذار ، أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة .

2- وللوزير توقيع عقوبة الإنذار ، أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ستين يوماً في السنة بحيث لا تزيد على ثلاثين يوماً في المرة الواحدة .

3- وتبلغ القرارات الصادرة بتوقيع العقوبات إلى الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة خلال أسبوع من تاريخ صدورها لبحث مدى مطابقتها للقانون وللجهاز أن يطلب خلال شهر من تاريخ إبلاغه بها إعادة النظر فيها .

4- أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب .

يستفاد من هذا النص أن المشرع الليبي قد وزع الاختصاص التأديبي الرئاسي بين سلطات وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، وسلطات الوزير (الأمين) على النحو التالي:-

1- سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة :

ويلاحظ بادئ ذي بدء أن المشرع الليبي قد اغفل النص على تحديد المفردات التي تندرج تحت مصطلح رئيس المصلحة ، كما كان منصوص عليه في المادة الثانية (الفقرة ج) من القانون رقم (19) لسنة 1964 م ، وعلى هذا الأساس فإن المقصود

برئيس المصلحة يتحدد في رئيس الهيئة العامة ، أو المؤسسة العامة ، أو الوحدة الإدارية ذات الكيان المستقل والميزانية الخاصة⁽¹⁾

ويعتبر نص المادة 63 من القانون المصري رقم 46 لسنة 1964 م المصدر التاريخي لنص المادة 84 من القانون رقم 55 لسنة 1976 م إلا أن النص الليبي الحالي ، أهمل ذكر التفويض في الاختصاص .

والنصان في القانون الليبي الملغى رقم 19 لسنة 1964 م وفي القانون المصري الملغى أيضا رقم 46 لسنة 1964 م ، أجازا بصريح العبارة تفويض الرؤساء الإداريين في توقيع تلك الجزاءات ، وقد اشترط القانون المصري أن تتضمن لائحة الجزاءات تحديد هؤلاء الرؤساء الذين يجوز تفويضهم في توقيع الجزاءات المذكورة⁽¹⁾ .

أما النصان في القانون الليبي الحالي رقم (55) لسنة 1976 م . (المادة 84) وفي القانون المصري الحالي رقم 47 لسنة 1978 م (المادة 82) فلم ينص أي منهما على الاختصاص التأديبي ، وإذا كان الأصل العام أن التفويض في ممارسة الاختصاصات لا يجوز إلا بنص واضح ، وإن يمارس الرؤساء المشار إليهم سلطاتهم التأديبية بأنفسهم فإن المشرع المصري قد أجاز لهم تفويض اختصاصهم في حدود معينة طبقا لأحكام القانون رقم 42 لسنة 1967 م المنظم للتفويض في الاختصاصات .⁽²⁾

كما أن المشرع الليبي أجاز للوزير (الأمين) أن يعهد من وقت لآخر ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين واللوائح إلى وكلاء الوزارة أو مديري الإدارات العامة ، أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم وله أن يوزع الاختصاصات بينهم في حالة تعددهم كما يجوز للوزير (الأمين) من وقت لآخر أن يعهد ببعض

(1) د. صبيح سكوني ، مبادئ القانون الإداري الليبي (مرجع سبق ذكره) : ص 393 . وقد قضت المحكمة الإدارية المصرية في الطعن

رقم (3 / 673) لجلسته 1959/4/25 م بأن المقصود بالمصلحة التي خول رئيسها سلطة توقيع عقوبتي الإنذار والخم من المرتب

بما لا يجاوز الخمسة عشر يوما في السنة هي تلك التي يكون لها كيان مستقل ، وميزانية خاصة .

(2) د. السيد محمد إبراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة القاهرة - دار المصارف - سنة 1964 ، ص 547 .

-- د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب (مرجع سبق ذكره) ، ص 452 وما بعدها .

* وذلك طبقا لأحكام القانون رقم 29 لسنة 1970م وسيوضح فيما بعد ما استجد من تطورات في مجال السلطة الشعبية واختصاصاتها

التأديبية وما أدخل على اختصاص التفويض من تعديلات وتغييرات .

الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين واللوائح إلى مديري الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه . * ويلاحظ أن المشرع الليبي قد قصر سلطة التفويض على الوزير (الأمين) فقط وذلك في مجال النظام التأديبي ، حيث يجوز له أن يعهد باختصاصاته ، أو اختصاصات وكلاء الوزارة أو مديري الإدارات العامة ، أو رؤساء المصالح . إلى أحد هذه الفئات ، أو يوزع بينهم هذه الاختصاصات طبقاً للتفويض الذي صدر منه بالخصوص .

2- سلطات الوزير (الأمين) :

إذا كانت المادة رقم 63 (الفقرة الثالثة) من القانون المصري رقم 46 لسنة 1964 م تنص على أنه : (وللوزير سلطة توقيع عقوبات الإنذار ، أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً ، كما يكسبون له سلطة إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها ، وذلك بخفضها ، أو تشديدها في حدود العقوبات السابقة * .

فإن المادة رقم 84 (الفقرة الثانية) من القانون الليبي رقم 55 لسنة 1976 م تنص على أنه : (وللوزير توقيع عقوبة الإنذار ، أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ستين يوماً في السنة بحيث لا تزيد على ثلاثين يوماً في المرة الواحدة) فمن الموازنة بين النصين يتضح اتفاقهما على حق الوزير في توقيع عقوبتي الإنذار ، والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ستين يوماً في السنة ، إلا أن النص المصري يغير النص الليبي ، في أن الأول لم يقيد سلطة الوزير بحد أقصى في المرة الواحدة ، بينما جاء التفسير التشريعي المصري رقم (2) لسنة 1966 م ليقرر في المادة الثانية منه أن للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب ، بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على الستين يوماً ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة ، أو على دفعات (1) .

* يلاحظ أن المشرع المصري ، قد اتجه إلى تدعيم السلطة التأديبية للوزير ، أجاز له توقيع عقوبات أخرى غير عقوبتي الإنذار أو الخصم من المرتب ، كما سبق بيانه .

(1) د. عمرو بركات ، السلطة التأديبية ، رسالة دكتوراه - كلية جامعة عين شمس - مكتبة النهضة المغربية سنة 1979 م . ص 163 . ثم جاء القانون المصري رقم 58 لسنة 1971 (الملغى) ونص الفقرة الثانية من المادة (58) على حق الوزير والمحافظ ورئيس مجلس الأحوال ، في توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة ، أو على دفعات .

وإذا كان التشريعان المصري والليبي قد اعترفا للوزير بسلطة تأديبية مبتداه ، يوقعها لأول مرة بصفة أصلية ، فإن المشرع المصري قد نص صراحة على حق الوزير في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء التابعين له ، الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية أصالة ، أو بالوكالة ، ولقد نص المشرع المصري بشيء من القانون كما سبق القول في القوانين المتعاقبة للموظفين على هذا الحق ، بينما المشرع الليبي لم يفعل ذلك ولم ينص صراحة على حق الوزير في التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء التابعين له ، وأمام ذلك يثور التساؤل عن حق الوزير في ذلك ؟

فربما يتجه الرأي بادي العين إلى القول بعدم أحقية الوزير في ذلك مادام النص لا يجيز له ذلك صراحة ، باعتبار أن المشرع منزهاً عن الخطأ وعن السهو (افتراضاً) ،

خاصة إذا كان المشرع الليبي ، وهو ويضع هذا النص ، كان أمامه النص المصري الذي يعتبر مصدره التاريخي ، فلا شك في أن المغايرة في اللفظ والعبارة مقصودة ليس في ذاتها فحسب ، بل في غايتها ، وما يترتب عليها من آثار قانونية . ومما يشفع لهذا الرأي ، الطبيعة المميزة للنظام التأديبي الذي لا يسمح بالقياس ، أو التوسع في فهمه . وربما يتجه رأي آخر* ، إلى أن نقد الرأي السابق ويأخذ عليه تفسيره الحرفي للنصوص ومخالفته للأصول العامة في القانون الإداري ، فالقاعدة الأصولية ، تقول أن حق الوزير في التعقيب على جميع القرارات الصادرة من مرؤوسة في جميع الحالات ، هو حق أصيل ، ينبع من طبيعة منصبه . بصفته الرئيس الأعلى والمسؤول الإداري الأول في وزارته (1) .

* لم يقل أحد بهذين الرأيين سواء اكان من الفقه الليبي النادر أو من شراح القانون الإداري الليبي ، فيما يعلم الباحث ، وإنما جاء كنتيجة منطقية ، فلا يتصور غيرهما ، والأولى بالمشرع الليبي رفع هذا الخلاف بالنص الصريح عن السلطات التعقيبية المشار إليها ، وذلك بالإلغاء أو التعديل (تخفيفاً أو تشديداً) ، مع النص على الإحالة الي

(1) د. سليمان الطماوي ، قضاء التأديب (مرجع سبق ذكره) - ص 457

المطلب الثاني

السلطات التأديبية الرئاسية في ظل الإدارة الشعبية الليبية وتطور السلطات الرئاسية التأديبية في ظل قوانين اللجان الشعبية

لا شك أن لكل مجتمع من المجتمعات البشرية ، نظرية سياسية ، واقتصادية ، واجتماعية تتضمنها أيديولوجية خاصة به ، تتبع من مصادر واصول تاريخية ودينية وفلسفية واقتصادية واجتماعية ، والمجتمع الليبي الجماهيري له أيديولوجية خاصة به ، تقوم على تطبيق القواعد الطبيعية باعتبارها الأساس الذي يستمد منه تنظيم العلاقة الإنسانية . وفي ظل الأيديولوجية الجماهيرية ، تسود الديمقراطية المباشرة ، أي سلطة الشعب ، التي يمارسها من خلال أسلوب مبتكر علمي . وهي المؤتمرات الشعبية ، واللجان الشعبية ، فالنظام الجماهيري يقدم تجربة جديدة لتطبيق الديمقراطية المباشرة ، بما يؤدي إلي تميز مفهوم السلطة فيه تميزا على ما هو معروف في الأنظمة التقليدية الأخرى ، والتي قد يتفق الرأي فيها أو يختلف .

وفي ضوء ما سبق يمكن تتبع التطور الذي لحق بالسلطات الرئاسية التأديبية في ظل القوانين التي تنظم سلطة اللجان الشعبية ، وذلك على النحو التالي :

1- في القانون رقم 78 لسنة 1973 : الذي يعتبر أول القوانين بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية ، ولكنه ترك لقانون الخدمة المدنية والقوانين الأخرى المنظمة للموظفين من ذوي الملاكات (الكادرات) الخاصة . اختصاصا لها في شأن النظام التأديبي ، حيث تنص المادة (14) منه ، على انه : (مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية والمدنية يكون أعضاء اللجان الشعبية ورؤساؤها مسؤولين تأديبيا عما يقع منهم من إهمال أو إخلال بواجباتهم ، وذلك وفقا للقواعد وبالشروط المقررة في القوانين واللوائح المنظمة للعمل في الجهات التي يتولون مسؤولية إدارتها) .

ويستفاد من نصوص القانون رقم 78 لسنة 1973 م بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسئوليتها الإدارية ، انه لم يأت بحكم خاص وصريح بشأن المصعدين شعبيا فيما يتعلق بمركزهم القانوني . وصلتهم بوظائفهم السابقة ، عليه فان الأصل العام هو أن اختيار أمناء ، وأعضاء اللجان الشعبية - كما تقول المحكمة العليا - لا يقطع الصلة بينهم وبين وظائفهم الأصلية

فالمشرع الليبي لم تتصرف إرادته ألي اعتبار شغل الموظفين العموميين لمهام اللجان الشعبية عن طريق التصعيد الشعبي بمثابة قطع للصلة التي تربط بين هؤلاء الموظفين ووظائفهم الأصلية ، وانما هو على سبيل الانتداب أو الإعارة ، تطبيقا للقواعد القانونية العامة (1) .

ولقد أستقر قضاء المحكمة العليا على هذا التكييف ، حيث تقول في حكمها الصادر بتاريخ 1987/11/22 م ، بشأن الطعن الإداري رقم (31 / 33 ق) (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن اختيار أمناء ، وأعضاء اللجان الشعبية باعتباره حقاً متجدداً مع الزمن . لا ينتج إلا وجوداً وقتياً للمختارين في كل مرة ومن ثم فإن وضعهم الناتج عن هذا الاختيار يكون بحسب الأصل وقتياً ولا يقطع نهائياً الصلة بين من كان منهم موظفاً بوظيفته الأصلية ، وبالتالي فان وجودهم في الوظائف المصعدين إليها يكون في حكم النذب أو الإعارة ما لم ينص القانون على ذلك ولا يغير من حقيقة هذا الوضع أن يتضمن قرار تصعيدهم عبارة التعيين التي تتصرف إلي شغل المصعد مؤقتاً للوظيفة التي اختير لها (2) .

2- في القانون رقم 13 لسنة 1981 م (3) : جاء هذا القانون أكثر تفصيلاً وتوضيحاً لفلسفة الإدارة الشعبية في ليبيا ، ونص في مادته الأولى على أن تسرى أحكام هذا القانون على كافة الوحدات الإدارية والشركات والمنشآت وغيرها من الجهات الأخرى التي تدار بواسطة لجان شعبية .

(1) طعن إداري رقم 25/44 ق الصادر بجلسة 26 مايو 1982 م . مجلة المحكمة العليا ، في ليبيا العدد الثاني - السنة 19 ، ص 31-32

(2) مجلة المحكمة العليا ، ليبيا طرابلس العددان الثالث والرابع - السنة 25 ، ص 22

(3) في الجريدة الرسمية لليبيا طرابلس العدد 29 ، السنة التاسعة عشر بتاريخ 19 يوليو 1981 م .

3- ويمكن استخلاص السلطات الرئاسية التأديبية واختصاصاتها من هذا القانون وفقاً لما يلي : -

أ- اللجنة الشعبية العامة ، ولها - طبقاً لأحكام المادة 41 - أن توقع على أي من أمناء أو أعضاء اللجان الشعبية للبلديات أو اللجان الشعبية النوعية في البلديات إذا ثبت ارتكابه لمخالفة مالية أو إدارية العقوبات التأديبية التالية : -
أ- الإنذار .

ب- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز سنتين يوماً .

ج - الحرمان من العلاوة السنوية .

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

وللجنة الشعبية العامة بدلا من توقيع الجزاءات المذكورة أن تحيل الأمين أو العضو المعنى إلى مجلس التأديب المختص ، لمحاكمته تأديبياً وفقاً لأحكام التشريعات النافذة المتعلقة بالخدمة العامة .

ب- اللجنة الشعبية للبلدية : -

لم يفصل القانون رقم 13 لسنة 1981 م العقوبات التي يجوز للجنة الشعبية للبلدية أن توقعها على العاملين بها ، وإنما اقتصر على ذكر النص العام ، الذي يجيز للجنة الشعبية للبلدية الحق في توقيع العقوبات التأديبية واتخاذ كافة الإجراءات التأديبية وفقاً لأحكام التشريعات النافذة (مادة 14) . ولكن المشرع الليبي قد نص في المادة (19) على أنه :

(يجوز للجنة الشعبية العامة أن تفوض اللجنة الشعبية للبلدية في بعض اختصاصاتها كما يجوز للجنة الشعبية للبلدية أن تفوض أمينها أو لجاناً خاصة تشكلها من بين أعضائها في بعض اختصاصاتها) .

ولا شك أن للتفويض أهمية بالغة خاصة في الدول الاشتراكية كليبيا حيث يزيد العبء الملقى على عاتق اللجان الشعبية وحجم العمل الإداري الموكول إليها ، وخير وسيلة لتخفيف هذه الأعباء والمسؤوليات الإدارية هو استعمال سلطة التفويض في

الاختصاصات بما يكفل حسن سير المرافق العامة ، وبما يحقق حيوية الإدارة وفعاليتها ، ومرونة اتخاذ القرارات الإدارية ، ومواجهة الزيادة في أعباء الأصيل*
ومن هنا كان موقف المشرع الليبي واضحاً في إباحة التفويض صراحة في القانون رقم 13 لسنة 1981 م . بل وفي أغلب القانونين المنظمة للجان الشعبية ويلاحظ أن المشرع الليبي في رقم (13) لسنة 1981 م ، لم ينص على أي اختصاصات تأديبية بالنسبة للجان الشعبية النوعية في البلدية أو اللجان الشعبية للمحلات .

3- في القانون رقم (13) لسنة 1990 : حدد القانون رقم (13) لسنة 1990 م ، للجان الشعبية طبقاً لأحكام المادة (6) منه فيما يلي : -

1- اللجنة الشعبية العامة .

2- اللجنة الشعبية العامة النوعية وما في حكمها .

3- اللجان الشعبية بالبلديات .

4- اللجان الشعبية للمؤسسات والهيئات والمصالح العامة والأجهزة القائمة بذاتها ، وكذلك المنشآت والشركات العامة وفي حكمها .

ويلاحظ باادي ذي بدء أن القانون رقم (13) لسنة 1990 م ، قد جاء بأحكام مغايرة للقانون السابق رقم (13) لسنة 1981 م بشأن السلطات التأديبية الرئاسية وتتمثل هذه المغايرة في نص القانون رقم (13) لسنة 1990 م على اختصاص أمين اللجنة الشعبية (أيا كانت درجتها) في توقيع العقوبات التأديبية على أعضاء اللجنة الشعبية وغيرهم من العاملين وفقاً لأحكام هذا القانون وغيره من التشريعات النافذة . بعد أن كان يقتصر هذا الحق العام في توقيع العقوبات التأديبية على اللجنة الشعبية بالنسبة لأمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى ، دون غيرهم من الموظفين العموميين . الذين كانت تتولى اللجنة الشعبية للبلدية - كمبدأ عام - حق اتخاذ الإجراءات التأديبية وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم ، وفقاً لأحكام التشريعات النافذة . وعلى ذلك تتحدد السلطات الرئاسية طبقاً لأحكام القانون رقم (13) لسنة 1990 م على النحو التالي :

* محمود إبراهيم الوالي - نظرية التفويض الإداري ، دار الفكر العربي - جامعة عين شمس - ص 285 .

أولاً / اللجنة الشعبية الأعلى* :

والتي يكون لها توقيع أحد العقوبات المنصوص عليها في البنود (6 ، 7 ، 8) من المادة (19) على اللجنة الشعبية الأدنى أو أمينها ، أو أحد أعضائها وعلى ألا يتم ذلك إلا بناء على تحقيق تجريه لجنة مكلفة ، والعقوبات الثلاث المشار إليها في البنود 6 ، 7 ، 8 من المادة 19 هي :

6- عقوبة الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب .

7- عقوبة الحرمان من الترقية .

8- عقوبة خفض الدرجة . على أن لا تزيد عقوبة الوقف عن العمل على ستة أشهر في المرة الواحدة .

ثانياً / أمين اللجنة الشعبية :

(وأمناء اللجان الشعبية العامة النوعية وما في حكمها) : ولهم الحق في معاقبة أعضاء لجانهم وأمناء وأعضاء اللجان الشعبية الأدنى ، والعقوبات التي يجوز توقيعها منهم هي :-

1- لفت نظر* .

2- الإنذار .

3- اللوم .

4- الخصم من المرتب على أن لا تزيد على سثنين يوماً في السنة وعلى خمسة عشر يوماً في كل مرة .

5- التكليف بعمل إضافي بدون مقابل (التذنيب في العمل)

كما نصت المادة (16) في الفقرة السادسة على أن يختص أمين اللجنة الشعبية بتوقيع العقوبات التأديبية على أعضاء اللجنة وغيرهم من العاملين وفقاً لأحكام هذا

* لقد استقرت أحكام المحكمة العليا الليبية على أن اللجنة الشعبية العامة يتكون هيكلها العام من جميع الأمانات العامة النوعية وجميع المؤسسات والهيئات العامة سواء منها التي تتبعها مباشرة أو تلك التي تتبع الأمانات العامة النوعية وهي بحكم تلك الهيكلية ذات اختصاص إشرافي على جميع تلك الأمانات والهيئات العامة إلا ما استثنى بنص خاص فاللجنة الشعبية العامة مسؤولة بالتضامن عنها أمام مؤتمر الشعب العام . طعن إداري رقم 40/62 ق بجلسة 1424/1/28 ميلادية (1995ف) حكم غير منشور .

* تبين فيما سبق أن لفت النظر عبارة عن إجراء مصلحي وليس بعقوبة تأديبية ولكن أمام وجود النص فلا اجتهاد ، وبهذا يعتبر لفت النظر اخف العقوبات التي يجوز لأمين اللجنة الشعبية توقيعها على أعضاء وأمناء اللجان الشعبية الأدنى .

القانون وغيره من التشريعات النافذة ، وخاصة القانون رقم (55) لسنة 1676 م . بشأن الخدمة المدنية ، حيث تنص على ذلك صراحة المادة (25) من القانون رقم (13) لسنة 1990 م بقولها : تسرى على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (55) لسنة 76 ، وذلك فيما لا يرد به نص خاص في هذا القانون .

ثالثاً / اللجنة الشعبية العامة النوعية واللجان الشعبية للبلديات :

ولها توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة التاسعة عشرة على أي من أمناء وأعضاء اللجان الشعبية للهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة القائمة بذاتها والمنشآت والشركات العامة التابعة لها - بحسب الأحوال - وذلك بذات الشروط والأوضاع المقررة في هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه (مادة 22) . والعقوبات المنصوص عليها في المادة التاسعة عشرة :-

- 1- لفت النظر
- 2- الإنذار
- 3- اللوم
- 4- الخصم من الراتب ، ولا يجوز أن تزيد عقوبة الخصم من الراتب على ستين يوماً في السنة ، وعلى خمسة عشر يوماً في كل مرة .
- 5- التكليف بعمل إضافي بدون مقابل .
- 6- الوقف عن العمل مع الحرمان من الراتب على أن تزيد عقوبة الوقف عن العمل على ستة أشهر من المرة الواحدة .
- 7- الحرمان من الترقية
- 8- خفض الدرجة
- 9- الإسقاط *
- 10- الحرمان من التصعيد الشعبي *

* 2 / لا تكون عقوبة الإسقاط بالنسبة لأمناء وأعضاء اللجان الشعبية من غير المذكورين في المادة (22) إلا بقرار من المؤتمر الشعبي أو النقابة ، أو الرابطة المختصة بحسب الأحوال ، أما عقوبة الحرمان من التصعيد الشعبي لأمناء وأعضاء اللجان الشعبية من غير المذكورين في المادة (22) ، فتكون بناء على حكم من محكمة الشعب . والذي يبدو أن هاتين العقوبتين سياسيتان ، ولا يمكن اعتبارهما على هذا الأساس من العقوبات التأديبية الإدارية

* بالجريدة الرسمية طرابلس ليبيا ، العدد (4) السنة الثانية والثلاثون بتاريخ 1423/3/21 من ميلاد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم ، التي تقابل سنة 1994 من ميلاد المسيح عليه السلام ، وجرى المشرع الليبي على أن يرمز للأولى بالحرف (م) . والثانية بكلمة (إفرنجي) ولا مندوحة إلا في السير على هذا المنوال كما فعل القضاء الليبي .

في القانون رقم (3) لسنة 1994 إفرنجي * (1423 م) لم يفصل القانون رقم (3) لسنة 1994 ف ، السلطات الرئاسية التأديبية واختصاصاتها وإنما جاء بنص عام ، يتعلق بحق أمين اللجنة الشعبية العامة في توقيع العقوبات التأديبية على أعضاء اللجنة وكافة العاملين بها وكذلك الأجهزة والشركات والمؤسسات وما في حكمها التابعة للجنة أو الخاضعة لإشرافها ، وذلك وفقاً للتشريعات النافذة . كما نص على حق أمين اللجنة الشعبية العامة النوعية في ذلك أيضا (مادة 10) .

ولقد أعفل أيضا النص على قائمة بالعقوبات التأديبية ، على خلاف القانون رقم (13) لسنة 1990 م الملغى ، وترك اللائحة التنفيذية تنظيم هذه المسائل وغيرها . ويمكن استخلاص السلطات التأديبية الرئاسية من اللائحة التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 190 لسنة 1994 إفرنجي ، على النحو التالي :

أولا / اللجنة الشعبية العامة :

ولها اتخاذ الإجراءات التأديبية للعاملين بها وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم وفقاً لأحكام التشريعات النافذة وخاصة القانون رقم (55) لسنة 1976 م .
ثانيا / اللجنة الشعبية العامة النوعية .

ولها ذات الاختصاص بالنسبة للعاملين بالقطاع الذي تتولاه . ويلاحظ عموم النص بالنسبة لاختصاص اللجنتين التأديبي .
ثالثاً / أمين اللجنة الشعبية .

وله توقيع عقوبتين الإنذار والخصم من المرتب على أعضاء اللجنة والعاملين بها وكذلك الأجهزة والشركات والمؤسسات وما في حكمها التابعة للجنة أو الخاصة لإشرافها ، على إلا يجاوز الخصم من المرتب مدة ستين يوماً في السنة ، ولا يجاوز الخصم في المرة ثلاثين يوماً (مادة 27) .

* منشور بالجريدة الرسمية طرابلس ليبيا ، العدد (4) السنة الثانية والثلاثون بتاريخ 1423/3/21 من ميلاد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم ، التي تقابل سنة 1994 من ميلاد المسيح عليه السلام ، وجرى المشرع الليبي على أن يرمز للأولى بالحرف (م) . والثانية بكلمة (إفرنجي) ولا مندوحة إلا في السير على هذا المنوال كما فعل القضاء الليبي .

رابعاً / أمين اللجنة الشعبية العامة .

وله توقيع العقوبات المشار إليهما في اختصاصات أمين اللجنة الشعبية العامة ، وهما الإنذار والخصم من المرتب بذات الشروط المذكور ، على أعضاء اللجنة والعاملين بها وكذلك ما يتبع أو يشرف عليه من الأجهزة والشركات والمؤسسات وما في حكمها (مادة 27) * .

ولقد نصت اللائحة المذكورة على حق اللجنة الشعبية العامة في أن تفوض بعض اختصاصاتها إلى أماناتها أو إلى إحدى اللجان الشعبية الأخرى ، (مادة 45) .
5- في القانون رقم (1) لسنة 1425 ميلادية (1996 إفرنجي) بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية * .

ويلاحظ بادئ ذي بدء أن المشرع الليبي خرج عما درج عليه من تنظيم المؤتمرات الشعبية بقانون مستقل عن قانون نظام اللجان الشعبية وجمع في القانون رقم (1) لسنة 1425 ميلادية (1996 إفرنجي) بين تنظيم المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية . ونص في المادة الأولى منه على أن المؤتمرات الشعبية هي وحدها التي تملك سلطة إصدار القوانين ، إي أنها تمثل السلطة التشريعية حسب المفهوم السائد في النظم التقليدية المقارنة ، ونص في المادة التاسعة على أن اللجان الشعبية هي أداة المؤتمرات الشعبية الأساسية في تنفيذ قراراتها ، أي أنها تمثل السلطة التنفيذية طبقاً للنظرية التقليدية في الفصل بين السلطات .

ولقد نص المشرع الليبي في هذا القانون على قائمة بالعقوبات التي يجوز توقيعها على المختارين من مؤتمر الشعب العام ، الذي يمثل السلطة الرئاسية التأديبية للمختارين منه في شأن توقيع عقوبة الإعفاء من العمل الشعبي واختصاص أمانة مؤتمر الشعب العام بتوقيع أحد العقوبات المنصوص عليها في قائمة العقوبات .
عدا عقوبة الحرمان من الاختيار للعمل الشعبي فنكون بحكم من محكمة الشعب

* يلاحظ أن نص المادة 27 من القانون رقم (3) المشار إليه ، يماثل نص المادة 84 من القانون رقم (55) لسنة 1976 م ، في اختصاصات السلطة الرئاسية التأديبية التي لها حق توقيع عقوبات الإنذار والخصم من المرتب في الحدود المقررة .

* صدر في 1425/2/13 ميلادية (1996 إفرنجي) ، ونشر بالجريدة الرسمية في ليبيا ، العدد (3) . السنة الرابعة والثلاثون ، بتاريخ 1425/3/13 ميلادي (1996 إفرنجي) .

وإذا كان المشرع الليبي قد نص على السلطات الرئاسية التأديبية والعقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء مؤتمر الشعب العام المختارين منه ، إلا أنه لم يسلك ذات المنهج بالنسبة لأعضاء اللجان الشعبية العامة ، واللجان الشعبية العامة النوعية في توقيع العقوبات التأديبية على كافة العاملين بالقطاعات المختلفة التي تتبعهم ، وذلك وفقاً للتشريعات النافذة (مادة 12) ، وترك تنظيم مثل هذه الأمور وغيرها من الأحكام التفصيلية الأخرى للمواد الواردة من الباب الثاني من القانون رقم (1) التي تنظم شؤون اللجان الشعبية إلى أحكام اللائحة التنفيذية التي تصدر بموجب قرار من اللجنة الشعبية العامة (مادة 18) *

* ويلاحظ أن المشرع الليبي قد ألغى بموجب القانون المشار إليه القانون رقم (2) لسنة 1423 ميلادية (1994 إفرنجي) بشأن المؤتمرات الشعبية ، والقانون رقم (3) لسنة 1423 ميلادية (1994 إفرنجي) بشأن اللجان الشعبية . وبا حيداً لو أن المشرع سار على منهجه السابق في تنظيم كل من المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية بقانون مستقل لكل منهما على حده . حتى يتيسر الفهم ثم التطبيق بما يؤدي إلى ترسيخ قاعدة الإدارة الشعبية ، التي تجعل من الروح الشعبية ركيزة أساسية للنظام الإداري وغيره من النظم التشريعية . ومن هنا يلتقى المشرع الليبي مع نظام الإدارة الإسلامية ، ولعلها تكون موضع لدراسة علمية متكاملة من أحد المختصين ، حتى يخرج بنتائج منضبطة ودقيقة . خاصة وأن النظم المعاصرة يتجه فيها القانون الإداري نحو الإدارة الشعبية ، أنظر في ذلك . د. مصطفى كمال وصفي ، مصنفة النظم الإسلامية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، سنة 1977م ، ص 432 (مرجع سبق ذكره) ص 432 وما بعدها .

وإذا كان المشرع الليبي قد نص على السلطات الرئاسية التأديبية والعقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء مؤتمر الشعب العام المختارين منه ، إلا أنه لم يسلك ذات المنهج بالنسبة لأعضاء اللجان الشعبية العامة ، واللجان الشعبية العامة النوعية في توقيع العقوبات التأديبية على كافة العاملين بالقطاعات المختلفة التي تتبعهم ، وذلك وفقاً للتشريعات النافذة (مادة 12) ، وترك تنظيم مثل هذه الأمور وغيرها من الأحكام التفصيلية الأخرى للمواد الواردة من الباب الثاني من القانون رقم (1) التي تنظم شؤون اللجان الشعبية إلى أحكام اللائحة التنفيذية التي تصدر بموجب قرار من اللجنة الشعبية العامة (مادة 18) *

* ويلاحظ أن المشرع الليبي قد ألغى بموجب القانون المشار إليه القانون رقم (2) لسنة 1423 ميلادية (1994 إفرنجي) بشأن المؤتمرات الشعبية ، والقانون رقم (3) لسنة 1423 ميلادية (1994 إفرنجي) بشأن اللجان الشعبية . ويا حبذا لو أن المشرع سار على منهجه السابق في تنظيم كل من المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية بقانون مستقل لكل منهما على حده . حتى يتيسر الفهم ثم التطبيق بما يؤدي إلى ترسيخ قاعدة الإدارة الشعبية ، التي تجعل من الروح الشعبية ركيزة أساسية للنظام الإداري وغيره من النظم التشريعية . ومن هنا يلتقى المشرع الليبي مع نظام الإدارة الإسلامية ، ولعلها تكون موضع لدراسة علمية متكاملة من أحد المختصين ، حتى يخرج بنتائج منضبطة ودقيقة . خاصة وأن النظم المعاصرة ينتج فيها القانون الإداري نحو الإدارة الشعبية ، أنظر في ذلك . د. مصطفى كمال وصفي ، مصنفة النظم الإسلامية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، سنة 1977م ، ص 432 (مرجع سبق ذكره) ص 432 وما بعدها .

المبحث الثاني

المجالس التأديبية واختصاصاتها في القانون الليبي

أن الاختصاص التأديبي في التشريعات الليبية المختلفة كان ولا يزال موزعا بين السلطة التأديبية الرئاسية، وسلطة مجالس التأديب، فالمرجع الليبي لم يعرف-حتى الآن- نظام المحاكم التأديبية، ولم ينقل عن المشرع المصري-رغم التأثر الكبير به - ما عرفته التشريعات المصرية من نظم النيابة الإدارية والمحاكم الإدارية، والمحاكم التأديبية ، أو نظام مجلس الدولة بصفة عامة مع ملاحظة أن إنشاء المشرع المصري للمحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم 117 لسنة 1958م، ولم يبلغ وجود المجالس التأديبية كلية، وإنما أقيمت بعض طرائف الموظفين تحاكم تأديبياً أمام مجالس تأديب ، تنظمها قوانينهم الخاصة

ولقد شهد النظام القانوني لمجالس التأديب في التشريع الليبي تطورات مختلفة وعرف المشرع الليبي عدة أنواع من مجالس التأديب ، ترجع إلى معايير متباينة تعود بعضها إلى مكانة الموظف ودرجته في السلم الإداري ، وبعضها إلى معايير متباينة تعود بعضها إلى مكانة الموظف ودرجته في السلم الإداري ، وبعضها إلى معيار جسامة الجريمة التأديبية وشدتها ، والعقوبة التي توقع بشأنها ، ثم إلى معيار طبيعة الجريمة التأديبية ونوعيتها ، وما إذا كانت ناتجة عن مخالفة إدارية صرفة أو مخالفة مالية . وفي ضوء ذلك يمكن دراسة المجالس التأديبية وتطورها في التشريع الليبي ما قبل الثورة وما بعدها :

لقد نظم المشرع الليبي مجالس التأديب على مختلف أنواعها ، ومر هذا التنظيم بعدة مراحل ، أدى إلى تطورها وفقاً لما عرف في النظم المقارنة وخاصة النظم التشريعية المصرية ، ويمكن تتبع هذه الأنواع من مجالس التأديب وتطورها في القانون الليبي بحيث يمكن تقسيمها إلى مطلبين :-

المطلب الأول

أنواع المجالس التأديبية وتطورها في القانون الليبي .

أولاً:- في القانون رقم (2) لسنة 1951 م :

تضمن القانون رقم (2) لسنة 1951 م على نوعين من مجالس التأديب وهما :-

أ- مجلس التأديب العام ، حيث تنص المادة (50) على أنه :

1- يؤلف مجلس يسمى (مجلس التأديب العام) للنظر في جميع المسائل التي تتعلق بسير موظفي الحكومة ، ويستثنى من ذلك موظفو وزارة العدل والهيئة القضائية) .

2- يؤلف مجلس التأديب العام من الأشخاص الذين يشغلون آنذاك أصالة أو وكالة المناصب الآتية :-

أ- وزير يعين من قبل رئيس الوزراء كرئيس .

ب- المستشار القضائي .

ج- مدير قسم الموظفين .

د- رئيسا مصلحتين يعينهما رئيس الوزراء كأعضاء) .

ب- مجلس التأديب القضائي: الذي جاء ذكره في المادة (51) التي تنص على أنه :-

1- يؤلف مجلس يسمى (مجلس التأديب القضائي) للنظر في جميع الأمور التي يسير موظفي وزارة العدل والمحاكم) .

2- يؤلف مجلس التأديب القضائي من الأشخاص الذين يشغلون المناصب الآتية :-

أ- وزير العدل - رئيساً .

ب- المستشار القضائي .

ج- قاضي في محكمة الاستئناف يعينه رئيس الوزراء .

د- قاضي في المحكمة العليا الشرعية يعينه رئيس الوزراء .

وتتحدد اختصاصات مجلس التأديب بنوعيه في سلطة استجواب الشهود وإرغامهم على الحضور أمامه وتحليف اليمين وله أن يطلب تقديم الوثائق ولو بالإرغام (مادة 53) ولا يحق لمجلس التأديب بنوعيه ، أن يتخذ إجراءات تأديبية بمعاقبة الموظفين المخالفين وإنما يزيد عن كونه سلطة استشارية عليه بعد إتمام التحقيق أن يصنع تقريراً كتابياً يتضمن قراراته ويقدمه فوراً ألي مجلس الوزراء (مادة 58) الذي له حق توقيع العقوبات التأديبية طبقاً لاحكام المادة (59) وذلك بعد درس تقرير مجلس التأديب العام ، الذي له أن يعيده إلى مجلس التأديب مرة أخرى إذا رأى مجلس الوزراء من المستحسن أن يتسع نطاق التحقيق من أي وجه من الوجوه .

ما مجلس التأديب القضائي ، فله أن يمارس سلطة مجلس التأديب العام وان يضع التقرير أمام وزير العدل الذي له ممارسة السلطات المخولة لرئيس الوزراء ، بما فيها توقيع العقوبات المنصوص عليها فالمادة (59) ، كل ذلك إذا كان الموظف المخالف ممن يتبع وزير العدل (مادة 54) .

ثانياً: في المجالس التأديبية في ظل القانون رقم (36) لسنة 1956 م

اتجه المشرع الليبي في القانون رقم 36 لسنة 1956 م إلى تطوير فكرة مجالس التأديب ، واستحدث أنواعاً جديدة ، وحدد اختصاصاتها بشي من الوضوح والدقة عما كانت عليه في القانون رقم (2) لسنة 1951 م السابق ونص على ثلاثة أنواع من مجالس التأديب على النحو التالي :-

أ- مجلس التأديب العام : حيث تنص المادة (53) على انه :-

1- ((المحاكمة التأديبية للموظف ، عدا الذين يعينون بقرار من مجلس الوزراء والموظفين القانونيين بوزارة العدل يتولاها مجلس التأديب العام ويشكل من ذوي المناصب الآتية أو من يقوم مقامهم عند غيابهم)) *

* وتتمثل الأحكام المذكورة في المتن مع الأحكام التي تضمنتها تشريعات الولايات الثلاثة : القانون رقم (6) لسنة 1930 لولاية برقة ، والقانون رقم 24 لسنة 1951 لولاية طرابلس ، والقانون رقم (2) لسنة 1952 لولاية فزان ، مع ملاحظة أن تشريعات ولاية طرابلس ، وولاية فزان اقتصرتا على تسمية (مجلس التأديبي) دون نعته بالعام . كما عليه أن يقدم التقرير بتوصياته ونتائج التحقيق إلى المجلس التنفيذي (بالنسبة لولاية فزان) ، والي مجلس الوصاية (بالنسبة لولاية طرابلس) . مع ملاحظة أن هذه التشريعات قد اتمت بصياغة غير محكمة في مجملها ، وكانت تحتاج إلى نوع من الدقة والانضباط .

أ- رئيس إدارة التشريع والقضايا راسيا .

ب- مدير الموظفين عضوا .

ج- ثلاثة من رؤساء المصالح أو كبار الموظفين يعينهم رئيس مجلس الوزراء أعضاء *

2- ((وإذا كان أحد أعضاء المجلس محالاً إلى التأديب عين رئيس مجلس الوزراء
من يحل محله))

ب- مجلس التأديب الأعلى : وهو مستحدث بموجب القانون رقم (36) لسنة 1956 م ،
بحيث تنص المادة 54 منه ، على انه :-

1- الموظفون المعينون بقرارات من مجلس الوزراء وفقا للمادة (7) من هذا القانون ،
والموظفون القانونيون في وزارة العدل يحاكمون أمام مجلس التأديب الأعلى .
ويشكل برئاسة وزير العدل وعضوية النائب العام ورئيس إدارة التشريع والقضايا ،
ومدير الموظفين أو من يقوم مقامهم عند غيابهم ، ووكيل وزارة ، أو مدير عام
يختاره الموظف قبل موعد المحاكمة بسبعة أيام . وإلا اختاره رئيس مجلس
الوزراء .

2- وإذا كان الموظف المحال إلى التأديب تابعا لوزارة العدل اختار رئيس مجلس
الوزراء ، وزيرا يحل محل وزير العدل في الرئاسة ، وإذا كان المحال عضوا في
المجلس ذاته اختار رئيس الوزراء عضوا آخر يحل محله .

ويلاحظ أن مجلس التأديب الأعلى يشبه في اختصاصاته وتشكيله برئاسة وزير
العدل مجلس التأديب القضائي في القانون رقم (2) لسنة 1951 م السابق .

ج- مجالس التأديب الخاصة :- وهي ما استحدثه القانون رقم (36) لسنة 1956 م ،
حيث تنص المادة 55 على انه :-

* تمت إضافة أعداد جدد إلى مجلس التأديبي العام ، بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر في 5 مايو 195 م ، وهم أعضاء
المناصب التالية:-

1- مدير وزراء المعارف .

2- مدير مكتب رئيس الوزراء .

3- مدير عام الجمارك .

- 1- يجوز لرئيس مجلس الوزراء عند الضرورة وبناء على اقتراح مجلس من التأديب العام أن يشكل منه مجالس تأديبية خاصة بجهات معينة وذلك للنظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون في الدرجة الخامسة ما دونها .
- 2- وتشكل هذه المجالس برئاسة موظف لا تقل درجته عن الثانية، وعضوية موظفين لا تقل درجتها عن الرابعة على أن يكون الرئيس أو أحد العضويين من ذوي المؤهلات القانونية.

ويتحدد اختصاص مجالس التأديب بتوقيع العقوبات التأديبية التالية :-

- 1- تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة ستة شهور .
 - 2- الحرمان من العلاوة السنوية .
 - 3- الوقف على العمل بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر .
 - 4- خفض المرتب .
 - 5- خفض الدرجة .
 - 6- خفض الراتب والدرجة معا .
 - 7- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافئة أو مع الحرمان من بعض أو كل المعاش أو المكافئة وذلك مع مراعاة أحكام التقاعد .
- أما مجلس التأديب الأعلى الخاصة بمحاكمة الموظفين المعنيين بقرار من مجلس الوزراء ، والموظفين القانونيين في وزارة العدل ، فلا يوقع عليهم إلا عقوبات اللوم ، والإحالة على المعاش ، والعزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافئة (مادة 50 فقرة 2) *

* وتتماثل الأحكام المذكورة في المتن مع الأحكام التي وردت في قوانين الولايات الثلاث المناظرة للقانون رقم (36) لسنة 1956 م ، وهي: القانون رقم (7) لسنة 1956م بشأن الخدمة المدنية في ولاية برقة والقانون رقم (4) لسنة 1956 لولاية طرابلس ، والقانون رقم (9) لسنة 1956م لولاية فزان.

ثالثاً: المجالس التأديبية في ظل القانون رقم (19) لسنة 1964 م

ظل الحال على ما كان عليه في القانون السابق رقم (36) لسنة 1956 م، فلم يغير المشرع الليبي من الأنواع الثلاثة لمجالس التأديب إلا اختلاف بسيط في الشكل والأسماء والوظيفة لا غير، حيث تنص المادة (53) من القانون رقم (19) لسنة 1964م، على تشكيل مجلس التأديب العام من وكيل الوزارة، أو الوكيل المساعد رئيساً عضوية رئيس دائرة الموظفين في الإدارة، الذي يجب قانوناً أن تكون درجته أعلى من درجة الموظف المحال إلى التأديب، وفي حالة عدم وجوده أو قيام مانع فيه يعين الوزير أحد كبار الموظفين. ويكون العضو الثالث أحد الموظفين القانونيين بالحكومة.

ويختص مجلس التأديب العام بمحاكمة جميع الموظفين عدا الذين يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء، ويوقع عليهم العقوبات المذكورة بالمادة (50) من ذات القانون.

أما مجلس التأديب الأعلى. فيشكل طبقاً لاحكام المادة (54) برئاسة رئيس العدل، وعضوية النائب العام، ورئيس إدارة الفتوى والتشريع، ورئيس إدارة الخدمة المدنية - أو من يقوم مقامه عند غيابه - وإذا كان الموظف المحال إلى التأديب تابعاً لوزارة العدل اختار رئيس لجنة الخدمة المدنية عضواً آخر يحل محله.

ويختص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة الموظفين المعنيين بقرارات من مجلس الوزراء، ولا توقع عليهم إلا عقوبتي الإنذار، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد (فقرة 2 من المادة 5) ويجوز للوزير المختص طبقاً لاحكام المادة (55) من القانون رقم (19) لسنة 1964م، وعند الضرورة، أن يشكل بقرار منه مجالس تأديبية خاصة. بإدارته، أو مصالح، أو جهات تابعة بوزاراته، وتشكل برئاسة رئيس المصلحة أو نائبه وعضوية اثنين من الموظفين تكون درجاتهم أعلى من درجة الموظف المحال على المحاكمة التأديبية على أن تراعى أحكام الضمانات

المقررة بشأن تعيين الوزير المختص لمن يحل محل أحد أعضاء المجالس المذكورة إذا كان محالاً إلى مجلس التأديب أو له صلة قرابة لغاية الدرجة الثالثة بالموظف المحال إلى مجلس التأديب . كما يجب مراعاة أحكام المادة (56) من ذات القانون ، المنظمة لاحكام السلطة المختصة بالإحالة على التأديب والشروط الواجب توافرها في قرار الإحالة بما يكفل دفاع الموظف ويحقق له الأمان .

وتختص هذه المجالس التأديبية الخاصة بمحاكمة الموظفين التابعين للوزارة المختصة ممن درجتهم الثالثة وما دونها ويجوز توقيع جميع العقوبات المنصوص عليها بالمادة (50) من نفس القانون .

رابعاً: المجالس التأديبية في ظل قانون النظام المالي للدولة الصادر في 24 أكتوبر سنة 1967 م

استحدثت المشرع الليبي بموجب قانون النظام المالي للدولة في 24 أكتوبر سنة 1967 م مجلساً تأديبياً يختص بمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية لاحكام هذا القانون وغيره من التشريعات النافذة* ويشكل المجلس التأديبي للمخالفات التأديبية المالية طبقاً لاحكام المادة (26) من نفس القانون على النحو التالي:-

- 1- مستشار من المحكمة العليا رئيساً .
 - 2- نائب محافظ بنك ليبيا عضواً .
 - 3- وكيل ديوان المحاسبة عضواً .
 - 4- وكيل وزارة المالية لشئون الميزانية والحسابات عضواً .
 - 5- رئيس إدارة الخدمة الوطنية عضواً .
- على أن تندب الجمعية العمومية للمحكمة العليا كل سنتين مستشارين أحدهما أصلي ، والآخر احتياطي لرئاسة المجلس .
- ولما كان المشرع الليبي يأخذ بمعيار الفئة التي ينتمي لها الموظف ، فان المجلس التأديبي للمخالفات المالية ، ينعقد برئاسة وزير العدل وعضوية مستشار من المحكمة العليا وأعضائه السابقين إذا كان الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية أحد موظفين الفئة الأولى .

وفي حالة غياب أحد أعضاء المجلس ، أو قيام مانع به يحل محله من يقوم مقامه طبقاً لنظام الجهة الإدارية التي يتبعها ، وذا كان الموظف المحال إلى المحكمة عضواً في المجلس ذاته اختار مجلس الوزراء عضواً آخر يحل محله.

* ولقد وقع الدكتور صبيح سكوني في خطأ تشريعي عندما ذكر أن القانون رقم (55) لسنة 1976 م بشأن الخدمة المدنية هو الذي استحدث مجلساً تأديبياً خاصاً بالمخالفات المالية ، انظر مؤلفه مبادئ القانون الإداري الليبي (المصدر السابق ذكره) . ص 393-394 كما انه لم يذكر أي شيء في مؤلفه (مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية) الصادر في سنة 1394هـ-1974م من مجالس التأديبي للمخالفات المالية ، مع أن القانون المالي صدر في سنة 1967م انظر ص 506 وما بعدها من نفس المؤلف

ولقد جاء القانون المالي للدولة بقائمة للعقوبات التأديبية التي يجوز للمجلس التأديبي للمخالفات المالية توقيعها ، وهي تشمل العقوبات الآتية :-

أ- الإنذار .

ب- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ولا يجاوز هذا الخصم ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه ، أو التنازل عنه قانونا .

ج- تأجيل العلاوة السنوية أو الحرمان منها .

د- الوقف عن العمل بدون مرتب ، أو بمرتب مخفض لمدة لا تتجاوز ستة اشهر .

هـ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش، أو المكافأة ، أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش ، أو المكافأة وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد .

وتوقع العقوبات التأديبية السابقة على جميع الموظفين عدا موظفين الفئة الأولى ، فلا يجوز توقيع عقوبات تأديبية عليهم إلا عقوبتين وهما الإنذار ، أو العزل المنصوص عليهما من الفقرتين (أ،هـ) من المادة (27) .

ولا يجوز انتهاء خدمة الموظف دون محاكمته أمام مجلس التأديب للمخالفات المالية وتوقع عليه في هذه الحالة العقوبات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية .

المطلب الثاني

مجالس التأديب في ظل القانون رقم (55) لسنة 1976م الساري المفعول حالياً .

الذي يبدو من استقرا نصوص القانون الحالي رقم (55) لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية ، أنه أعاد النص على مجلس التأديب للمخالفات المالية ، الذي استحدثه لأول مرة القانون المالي للدولة كما سبق بيانه ، فضلاً عن ذلك فإنه أبقى على نوعين من المجالس التأديبية ، التي كانت تنص عليها التشريعات السابقة وخاصة القانون رقم (19) لسنة 1964م. وهما مجلس التأديب العام ، ومجلس التأديب الأعلى ، واهمل النص على تكوين مجالس تأديبية خاصة ، التي كان تشكيلها متروكا للسلطة التقديرية للوزير فنص 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 درجتهم عن الخاصة (ج) * يكون رئيساً .

2- أمين عام الوحدة الإدارية .

3- المستشار القانوني للوحدة الإدارية ، عضوين .

ويختص مجلس التأديب بمحاكمة الموظفين الذين يشغلون وظائف الدرجة العاشرة (الأولى سابقاً) فأقل ، وذلك عما يرتكبون من مخالفات إدارية ، وله توقيع العقوبات المنصوص عليها بالمادة (83) الفقرة الأولى من ذات القانون .

أما مجلس التأديب الأعلى ، فيشكل طبقاً لأحكام المادة (87) على النحو التالي:

1- وزير العدل رئيساً .

2- النائب العام عضواً .

3- رئيس إدارة الفتوى والتشريع أو من يقوم مقامه عضواً .

4- وكيل وزارة العمل والخدمة المدنية عضواً .

* تقابلها الآن الدرجة الحادية عشرة بموجب أحكام القانون رقم (15) لسنة 1981 م بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين بالجمهورية .

وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية تابعاً لوزارة العدل أختار رئيس مجلس الوزراء وزيراً يحل محل وزير العدل في الرئاسة ، وإذا كان المحال عضواً في المجلس أختار رئيس مجلس الوزراء من يحل محله من ذات درجته .

ويختص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا عما يرتكبه من مخالفات إدارية . ويجوز له توقيع العقوبات المذكورة بالفقرة (2) من المادة (83) من القانون .

أما المادة (88) 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 بمحاكم الاستئناف يرشحه وزير العدل ، ويتولى رئاسة المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

2- وكيل وزارة الخزانة .

3- أحد أعضاء إدارة الفتوى والتشريع ، أو النيابة العامة لا تقل درجته عن نائب نيابة درجة ثانية يرشحه وزير العدل ، ويكونوا أعضاء .

ويجوز طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (88) لكل من وكيل ديوان المحاسبة ، ووكيل وزارة الخزانة أن ينيب عنه أحد موظفي الجهة التي يعمل بها على ألا تقل درجته عن الدرجة الخاصة (ج) الحادية عشر حالياً ، أو ما يعادلها ما لم يكون المحال إلى المحاكمة من موظفي الإدارة العليا ، وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية عضواً في المجلس اختار رئيس مجلس الوزراء من يحل محله من ذات درجته (الفقرة الثالثة من المادة 88) .

كما أجاز القانون أن يشكل مجلس تأديبي أو أكثر للمخالفات المالية ، ويختص بمحاكمة جميع الموظفين عن المخالفات المالية ، كما نصت المادة (134) من القانون رقم (55) لسنة 1976 م ، على أن (يلغى المجلس التأديبي للمخالفات المالية المنصوص عليه في قانون النظام المالي للدولة وتحال جميع الدعاوى القائمة حالياً أمام المجلس المشار إليه إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية المختص وفقاً لأحكام هذا القانون) ولقد نص المشرع الليبي على القواعد العامة في تحديد اختصاص

المجالس التأديبية في المادة (89) من القانون رقم (55) لسنة 1976 م حيث تنص على أنه :-

1- يتحدد اختصاص مجلس التأديب تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت إقامة الدعوى .

2- وإذا تعدد الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة ، أو مخالفات مرتبطة كان المجلس المختص بمحاكمة أعلاهم درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعاً .

3- وإذا نسب إلى الموظف ارتكاب عدة مخالفات مرتبطة بعضها إدارية والأخرى مالية فيختص بالمحاكمة المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

وسيتضح فيما بعد ما أدخله المشرع الليبي من تغييرات على هذه المجالس التأديبية بالتعديل حيناً والإلغاء حيناً آخر .

المطلب الثالث

مجالس التأديب في ظل اللجان الشعبية

أتجه المشرع الليبي اعتباراً من صدور القانون رقم (78) لسنة 1973 . بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية ، إلى تطوير النظم الإدارية الليبية بما يؤدي إلى ترسيخ وتجذير الإدارة الشعبية ذات الطابع اللامركزية ، إلا أن القانون المذكور لم يتضمن أي تغيير لمجالس التأديب سواء أكان بالتعديل أم بالإلغاء . وإنما ترك الأمر إلى التشريعات المنظمة للمسؤولية التأديبية ، والتي يخضع لها أعضاء اللجان الشعبية ورؤسائها عما يقع من إهمال أو إخلال بواجباتهم الوظيفية (المادة 14) .

ثم جاء القانون رقم (13) لسنة 1981 م ، مؤكداً على الأنواع الثلاثة من مجالس التأديب التي نص عليها القانون رقم (55) لسنة 1976 م بشأن الخدمة المدنية ، فقرر القانون رقم (13) لسنة 1981 م بشأن اللجان الشعبية اختصاص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة شاغلي وظائف الإدارة العليا . ومن في حكمهم (مادة 14) .

كما نص على اختصاص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة أمناء وأعضاء اللجان الشعبية للبلديات وأمناء وأعضاء اللجان الشعبية النوعية في البلديات وأمناء وأعضاء اللجان الشعبية للشركات والمنشآت العامة وذلك عما يقع منهم من أخطاء إدارية ، كما يختص المجلس الأعلى للمخالفات المالية بمحاكمتهم عن المخالفات المالية التي تقع منهم (مادة 45) .

كما نص على اختصاص اللجنة الشعبية العامة بتوقيع العقوبات المذكورة بالمادة الحادية والأربعين - كما سبق البيان - ولها بدلاً من ذلك أن تحيل الأمين أو العضو المخالف إلى مجلس التأديب المختص لمحاكمته تأديبياً وفقاً لأحكام التشريعات النافذة المتعلقة بالخدمة العامة .

كما تمارس اللجان الشعبية العامة النوعية ، وغيرها من اللجان الشعبية الحق في اتخاذ الإجراءات التأديبية وتوقيع العقوبات المناسبة لما يرتكبه الموظف المخالف سواء

أكان من الأمناء أم الأعضاء باللجان الشعبية أم من الموظفين التابعين لها . وعلى هذا الأساس يبدو أن المشرع الليبي يتجه إلى الأخذ بالطابع الشعبي في التأديب ويخطو نحو تجربة فريدة رائدة في هذا الخصوص فعندما صدر القانون رقم (13) لسنة 1995 إفرنجي في شأن اللجان الشعبية تضمن قائمة بالعقوبات التأديبية ولقد سبق شرحها كما نص على اختصاص اللجان الشعبية الأعلى بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تزيد على ستة أشهر في المرة الواحدة ، والحرمان من الترقية ، وخفض الدرجة . وذلك على اللجان الشعبية الأدنى أو امينها ، أو أحد أعضائها وعلى إلا يتم ذلك إلا بناء على تحقيق لجنة مكلفة (مادة 20) .

ولقد نصت المادة (21) من القانون رقم (13) لسنة 1995 إفرنجي على أنه :

(يجوز للجنة الشعبية الأعلى إذا ثبت لها أن إحدى اللجان الشعبية الأدنى قد انحرفت عن رسالتها ، أو حادت عن المصلحة العامة أو دأبت على مخالفة القوانين ، أو اللوائح ، أو القرارات الصادرة إليها من اللجان الشعبية الأعلى أن توقف تلك اللجنة عن العمل على أن تكلف من يقوم بتسيير أعمالها بصفة مؤقتة ، وعليها في هذه الحالة أن تخطر المؤتمر لاختيار بديل عنها في أول دور انعقاد لها تال للوقف) .

كما تنص المادة (22) من ذات القانون على أنه : (للجان الشعبية العامة النوعية وما في حكمها واللجان الشعبية للبلديات توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة التاسعة عشرة على أي من أمناء ، وأعضاء اللجان الشعبية للهيئتان والمؤسسات والمصالح والأجهزة لقائمة بذاتها والمنشآت والشركات العامة التابعة لها بحسب الأحوال - وذلك بذات الشروط والأوضاع المقررة في هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه) وإذا كان القانون رقم (13) لسنة 1995 إفرنجي لم يشير إلى مجالس التأديب كما فعل القانون السابق رقم (13) لسنة 19981 إفرنجي ، فإن القانون اللاحق عليه رقم (3) لسنة 1423 ميلادي (1944 إفرنجي) قد جاء مقتضياً ومختصراً - ولم يذكر المجالس التأديبية أيضاً ، وإنما اقتصر على بيان اختصاص اللجنة الشعبية بوقف أي من أعضائها عن العمل إذا خالف القوانين واللوائح .

كما نص على حق أمانة اللجنة الشعبية العامة أن توقف إحدى اللجان الشعبية أو اللوائح وأن تبلغ اللجنة الشعبية العامة بذلك لإخطار المؤتمر المختص (المادة 12) .

ولكن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (3) لسنة 1423 ميلادية (1994 إفرنجي) الصادر بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (190) بتاريخ 1423/4/3 ميلادي (1994 إفرنجي) . قد نصت على المبدأ العام المتمثل في حق اللجان الشعبية على مختلف درجاتها باتخاذ الإجراءات التأديبية وتوقيع العقوبات التأديبية على أحد أعضائها أو العاملين التابعين لها وفقاً لأحكام التشريعات النافذة .

فضلاً عن ذلك فإن اللائحة المذكورة قد نصت على أن يختص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة أمناء وأعضاء اللجان الشعبية عما يقع منهم من مخالفات إدارية ، كما يختص المجلس التأديبي للمخالفات المالية بمحاكمتهم عن المخالفات المالية التي تقع منهم ، (المادة 28) .

كما استحدثت المشرع الليبي بمقتضى المادة (29) من اللائحة المشار إليها مجلساً تأديبياً شعبياً خاصاً ، يشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية للمؤتمر برئاسة عضو اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام ، وعضوية أحد أعضاء اللجنة ، وعضو قانوني . ويختص بمحاكمة موظفي اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي ممن يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة (أولى سابقاً) فأقل . ومع أن النص لم يوضح درجات الأعضاء الذين يشكل منهم المجلس التأديبي إلا أن القواعد العامة تقتضي أن تكون درجاتهم أعلى درجة من الموظف المحال على المحاكمة التأديبية كما أن نص المادة (29) لم يبين العقوبات التي يجوز للمجلس توقيعها على الموظف المخالف ، ولكن طبقاً لحكم المادة (43) التي تنص على أن تسرى على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (55) لسنة 1976 م ، فإنه يجوز للمجلس التأديبي المذكور توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (83) من القانون رقم (55) لسنة 1976 م المشار إليه⁽¹⁾ .

ولكن بعد هذه السنوات الطويلة التي تزيد على ربع قرن من الزمان ، والذي ترسخت فيه التجربة الشعبية في الجماهيرية العظمى ، وتجدرت نظم المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، ووصلت ذروتها ، وصارت تؤتى أوكلها ، ظهرت

(1) حسين حمودة المهدي - مبحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة المدنية - المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان - الطبعة الأولى - طرابلس سنة 1986 - ص 64 .

المؤتمرات الشعبية الأساسية ، بالقانون رقم (1) لسنة 1425 ميلادية (1996 إفرنجي) الصادر في 13/12/1425 ميلادية ، وجاء مقتضياً ومختصراً جداً ، كما أنه ابتدع طريقة جديدة لم تكن مألوفة عند المشرع الليبي في التشريعات السابقة ، وهي الجمع بين نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية في قانون واحد ، لا تزيد مجموع مواده على العشرين مادة ! ونص المادة (19) على أن يلغى القانون رقم (2) لسنة 1423 ميلادية بشأن المؤتمرات الشعبية ، والقانون رقم (3) لسنة 1423 ميلادية في شأن اللجان الشعبية .

وإذا كان القانون رقم (1) المشار إليه قد جاء بالمبدأ العام المعروف في شأن اختصاص اللجان الشعبية في توقيع العقوبات التأديبية على أمنائها وأعضائها والموظفين التابعين لها ، إلا أنه لم يأت بشيء جديد فيما يتعلق بمجالس التأديب وإنما ترك الأمر برمته إلى حين صدور اللائحة التنفيذية بالخصوص .

ولعل أهمها التطورات في مجال النظرية العامة للتأديب في التشريع الليبي التعديلات التي لحقت بتشكيل مجلس التأديب الأعلى ، ومجلس التأديب للمخالفات المالية ، وذلك بصدور القانونين رقم (6) لسنة 1992 إفرنجي بشأن إدارة القانون والقانون رقم (11) لسنة 1425 ميلادية (1996 إفرنجي) بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية . حيث نص في مادته الأولى على أن تنشأ إدارة تسمى إدارة لقانون تتبع اللجنة الشعبية العامة للعدل ، وتعتبر من الهيئات القضائية .

ونص في المادة الرابعة منه ، على أن : (يشكل 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 بندبهما قرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل .
 - 4- أحد موظفي الإدارة العليا ترشحه أمانة اللجنة الشعبية العامة عضواً .
- ويخص مجلس التأديب الأعلى ، طبقاً لأحكام المادة الخامسة ، بمحاكمة موظفي الإدارة العليا تأديبياً عن المخالفات الإدارية ويتحدد اختصاص مجلس التأديب الأعلى

تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت إقامة الدعوى . فإذا تعدد الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة وكان من بينهم من يشغل وظائف الإدارة العليا ووظائف تقل عن تلك الدرجات أختص هذا المجلس بمحاكمتهم جميعاً ، وتطبق في شأن إقامة الدعوى التأديبية والمحاكمة والأحكام ، والإجراءات الواردة بقانون الخدمة المدنية .

على أن تحال إلى المجلس التأديبي الأعلى الدعاوى التأديبية التي لم يتم الفصل فيها عند نفاذ هذا القانون (مادة 6) .

وإذا كان المستفاد من مسلك المشرع الليبي في التشريعات السابقة أنه دائماً يبرجح العنصر الإداري على العنصر القضائي ، لكون الإدارة أعلم من غيرها بشؤون العاملين فيها ، فإن المشرع الليبي ، كما يستفاد من نص المادة (4) من القانون رقم (6) المشار إليه أنه بدأ يتجه إلى تغليب العناصر القضائية ، على الإدارية ، فهل يؤدي هذا الاتجاه في آخر الأمر إلى إقرار النظام القضائي في مجال التأديب ؟ ! الذي يبدو من استقراء المنهج التشريعي الذي ينتهجه المشرع الليبي طبقاً للاتجاهات الجماهيرية السائدة في المجتمع الليبي ، انه يستبعد أن يأخذ بنظام السلطات التأديبية القضائية كما هو الحال في مصر . فمنطق الأشياء ، واتجاه المشرع الليبي إلى تقنين القواعد الإنسانية الطبيعية ، يؤكد إخلاصه للمنهج الذي يسير عليه في ترسيخ الروح الشعبية الجماعية في الوظيفة العامة ، بل وجميع مجالات الحياة الأخرى .

كما نص القانون الآخر رقم (11) لسنة 1425 ميلادية (1996 إفرنجي) بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية⁽¹⁾ ، على إعادة تشكيل المجلس التأديبي للمخالفات المالية حيث تنص المادة (72) على أنه : يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى (المجلس التأديبي للمخالفات المالية) يختص بمحاكمة الموظفين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز عن المخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه والمخالفات المالية المنصوص عليها في هذا القانون وقانون الخدمة المدنية .

(1) منشور بالجريدة الرسمية - طرابلس ، ليبيا ، العدد 4 - السنة الرابعة والثلاثون ، بتاريخ 1425/3/19 .

وغير ذلك من المخالفات المالية للقوانين واللوائح والقرارات والنظم وغيرها من التشريعات التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز .

كما تنص المادة (73) على أن : (يكون تشكيل المجلس التأديبي على الوجه

الآتي :

أ- أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحاكم الاستئناف ترشحه الجمعية العمومية للمحكمة المختصة رئيساً .

ب- أحد الموظفين الماليين باللجنة الشعبية العامة للمالية يرشحه أمين اللجنة الشعبية العامة للمالية عضواً .

ج- أحد أعضاء إدارة القانون باللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام يرشحه أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام عضواً .

د- أحد موظفي الهيئة العامة للقوى العامة يرشحه أمين لجنة إدارة الهيئة عضواً .

هـ - عضوان من أعضاء الجهاز (جهاز الرقابة الشعبية) .

ويلاحظ بادئ ذي بدء أن المشرع الليبي قد غاير بعض الشيء في تشكيل المجلس التأديبي للمخالفات المالية ، عما كان منصوصاً عليه في القانون رقم (55) لسنة 1976 م ، ومن ذلك عدد أعضاء المجلس فبعد أن كانوا أربعة أعضاء صاروا هنا ستة أعضاء ، وإذا لم يتغير منصب أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحاكم الاستئناف ، فإن وكيل ديوان المحاسبة أختفي .

كما أختفي وكيل وزارة الخزانة ، وحل بدلا عنه أحد الموظفين الماليين باللجنة الشعبية العامة للمالية (التي تقابل وزارة الخزانة سابقاً) .

كما ظهر أسم أحد موظفي الهيئة العامة للقوى العاملة (التي حلت محل اللجنة

الشعبية العامة للخدمة العامة) . اختفى أحد أعضاء إدارة الفتوى والتشريع

(التي حلت بدلاً منها إدارة القانون) . كما اختفى أحد أعضاء النيابة العامة ،

وظهر عضوان من أعضاء جهاز الرقابة الشعبية* .

* ولقد نصت المادة (19) من ذات القانون ، على أن تلغى أحكام الباب السابع من قانون النظام اللامركزية للدولة ، وأحكام المادة (88) من قانون الخدمة المدنية ، والأحكام الملغاة في القانونين هي المتعلقة بمجلس التأديبي للمخالفات المالية .

ويلاحظ على هذا المسلك التشريعي عامة أمران ، أولهما محمود والآخر غير ذلك فالمحمود هو جمع شتات أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والشعبية فنياً وإدارياً ومالياً في جهاز واحد ، بعد أن كانت مقطعة الأوصال مشتت الأعمال بين أكثر من قانون ، فجمعها في قانون واحد لا شك أمر فيه شئ من تطوير جهاز الرقابة والمتابعة الشعبية ، وترسيخاً لمبادئها وأصولها على أساس واحد متين .

أما الأمر الآخر ، وهو إعادة تشكيل مجلس المخالفات المالية في هذا القانون ، هو محل نظر ، فموضعه يبدو غريباً و شاذاً ، فبعد أن سلك المشرع الليبي لطريق الطبيعي وأعاد النص على تشكيل مجلس التأديب للمخالفات المالية في القانون رقم (55) لسنة 1976 م بشأن الخدمة المدنية ، بعد أن كان منصوصاً عليه في القانون المالي للدولة . فعكس المشرع الليبي ونقل مجلس التأديب للمخالفات المالية من مكانه الطبيعي الأصلي إلى موضع لا يمت له بصلة ، فجهاز الرقابة الشعبية وإن كان يمثل سلطة اتهام وتحقيق إلا أنه لا يمثل سلطة عقاب ، والمجالس التأديبية هي سلطات عقابية ولا علاقة لها بالرقابة الشعبية سواء من الناحية الفنية والإدارية والمالية .

ويتخذ ذات المأخذ على منهج المشرع الليبي في إعادة تشكيل مجلس التأديب الأعلى بالقانون رقم (6) لسنة 1992 إفرنجي بإنشاء إدارة القانون * . فالمشرع الليبي طفق مسحاً وخصفاً بالنظرية العامة للتأديب ، والأولى به أن ينتهج الطريق الشعبي الذي يتفق مع منهجه في ترسيخ الإدارة الشعبية ويصدر قانون عام يضم كل نصوص قانون الخدمة المدنية ، وغيره من القوانين التي تنظم اللجان الشعبية ، ومن بينها نظم التأديب ، فالمستقر في التشريع والقضاء والفقهاء المقارن أن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من الوظيفة العامة ، وبهذا يتجاوز المشرع الليبي هذه المرحلة الوسطية أو الانتقالية التي لا زالت تسيطر في بعض جوانبها روح النظرية التقليدية المعروفة في النظم الإدارية المعاصرة ، فتختلط فيها الأمور وتنطمس المعالم الشعبية التي يراد لها أن تظهر وتتأصل بكل دقة ووضوح ، بما يحقق سيادة القواعد الطبيعية ، ويؤدي في نهاية الأمر إلى سعادة الإنسان التي هي الهدف المنشود والغاية القصوى لكل نظام .

* ولعل المشرع الليبي يهدف من إعادة تشكيل المجلس التأديبي الآلي على هذا النحو ، زيادة الضمانات التأديبية لموظفي الإدارة العليا ، باعتبار أن إدارة القانون من الهيئات القضائية .

المبحث الثالث

ضمانات التأديب

تلتزم الإدارة بإجراءات معينة يتعين عليها اتباعها حتى تكون قراراتها التأديبية مشروعة وقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1986 إجراءات التأديب بما يوفر للموظف العدالة في كافة مراحل الدعوى التأديبية تحقيقاً لمحاكمه .

وتتكفل الأنظمة التأديبية المختلفة بتقرير ضمانات قانونية للموظف العام في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية ، وتتقارب هذه الأنظمة في الأحكام التي تقررها بهذا الشأن إلا أن إغفال النص على بعض هذه الضمانات الجوهرية عليها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف في موقع المسألة التأديبية ، وهو آخر تفتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية وإذا كان النظام الإداري يقوم أساساً على تحقيق المصلحة العامة الشاملة مستهدفاً بلوغ أقصى درجات الرخاء والرفاهية للموظفين هذا النظام هو الموظف أو المنتج يوظف كل منهم أداة تحقيق هذه الأهداف ومن ثم كان الارتباط وثيقاً بين قيام الموظف أو المنتج بأداء واجباته الوظيفية بالقدرة والكفاية والاستقامة المطلوبة وبين نوع بلوغ الأهداف الموجودة بأقل تكلفة وأيسر الطرق .

وكان طبيعياً أن يبرز الاهتمام بتنسيق جهود العاملين بالأمانات والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع تنسيقاً يكفل سير المصلحة الجماعية من أجل إدراك الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى جانب العناية باختيارهم وأحاطتهم بسياج من الضمانات وحمايتهم من تعسف رؤسائهم وفرض الرقابة اللازمة على تصرفاتهم بما يضمن عدم إساءتهم لسلطات ووظائفهم .

المطلب الأول

ضمانات التحقيق

الاتجاه الغالب في التشريعات أن تتولى الجهات الإدارية التحقيق بنفسها مع موظفيها ، وقد حرص المشرع الليبي على هذا ، ألا انه سمح لجهاز الرقابة الشعبية بإجراء التحقيق عندما تصله شكاوى الأفراد أو عندما يباشر بنفسه بإجراء التحري على أن يلتزم بأخطاء الأمين المختص أو رئيس الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف قبل البدء بالتحقيق .⁽¹⁾

وفي جميع الحالات يجب أن تتوفر بعض الضمانات في إجراء التحقيقي أشار إليها المشروع واستقر القضاء على ضرورة اتباعها .
في ذلك ضروري أن يكون التحقيق مع الموظف كتابياً ويأتي هذا الأجراء للثبوت في وقوع المخالفة وصحة إسنادها للموظف .

وفي ذلك نصت المادة (80) من الخدمة المدنية على أنه : " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه".
ومع ذلك فقد أجازت المادة المذكورة للوزير عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام أن يجرى التحقيق شفاهه علة أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة .

كذلك أجاز المشروع إيقاع العقوبة به دون اللجوء أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام أن يجرى التحقيق شفاهه علة أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة .

كذلك أجاز المشروع إيقاع العقوبة به دون اللجوء إلى التحقيق وبعد مواجهة الموظف بالمخالفة التي وقعت إيقاع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب ، في حالة

(1) لم يحدد القانون رقم 55 لسنة 1976 السلطة المختصة بإجراء التحقيق فقد ورد في المادة (102) منه " تنظيم إجراءات التحقيق والمحاكمة التأديبية بلائحة تصدر بناء على عرض وزير العدل بالاتفاق مع وزير العمل والخدمة المدنية " ، إلا أن هذه اللائحة لم تصدر حتى الآن .

تلبس الموظف بالمخالفة ومشاهدة الرئيس الإداري وقوع المخالفة بنفسه ، أو كانت المخالفة ثابتة على الموظف من واقع الأوراق والمستندات .

وقد أشارت المادة (94) من القانون رقم 55 لسنة 76 إلى حق الموظف بالاطلاع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها . وله أن تأخذ صورة منها كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته ، أو أي أوراق أخرى ألي ملف الدعوة التأديبية تشفع له أو تدفع التهمة عنه .

ولابد من الحرص على توفير الضمانات التحقيق القانوني من خلال السماح للمتهم بطلب الشهود والاستماع أو الاستعانة بأهل الخبرة وأجراء المعاينة وسماع دفاعه والسماح له بمناقشة الشهود وتوكيل محام أو تعيين ممثلاً عنه .

قضت المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1974/1/10 : " أن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية فلا يجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته 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 الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبد عام في كل محكمة جنائية أو تأديبية دون الحاجة للنص عليه ومع ذلك فقد نصت عليه معظم الدساتير ومن بينها الإعلان الدستوري الصادر في 11 ديسمبر 69 في المادة 31 منه كما ورد هذا الحكم في قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 64 في المادة 58 منه".⁽¹⁾

فقد اشترط الإجراء التفتيش لشخص الموظف أو منزله :-

1- أن يقوم بإجراء التفتيش أحد أعضاء قسم التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة .

2- أن يصدر الإذن بالتفتيش كتابة من الرقيب العام .

(1) حكم المحكمة العليا في 1974/1/10 طعن إداري رقم 19/7 ق م.م.ع العدد الثالث السنة العاشرة ،ص 70 .

3- أن يكون هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء .

4- أن يكون التفتيش حال قيام التحقيق مع الموظف المتهم .

أما في حالة تفتيش مقر العمل رقابة بجوز للمعضو المحقق في جميع الأحوال أن يجرى التحقيق معهم في أعمالهم ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجة ووجود المتهم أو غيابه عند إجرائه ، وجب الحصول على إذن كتابي بالتفتيش من الرقيب العام .⁽¹⁾

وقد نصت المادة (81) من قانون الخدمة المدنية ، ووقف العامل احتياطياً عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، والجهة المختصة بإصدار قرار الوقف هي الجهة المختصة بإحالة الموظف إلي المحاكمة التأديبية .

وقد أوجب المشروع إلا يوقف العامل عن عمله احتياطياً لمدة تزيد على ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب ، وإذا صدر الإيقاف من غير الأمين فيجب أخطاره به خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره وللأمين أن يعدله أو يلغيه .

ولا يجوز صرف المرتب كله أو بعضه إلا بقرار من مجلس التأديب ، وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم أدانه الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده يعاد إلي علمه ويدفع له مرتبه كاملاً عن مدة الإيقاف .

وقد نصت المادة (13) من قانون رقم (88) لسنة 1973 بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة : " يجوز لقسم الرقابة أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتحاد هذا الإجراء ولأسباب جدية تتعلق بمقتضيات المصلحة العامة ، ويصدر قرار الإيقاف من الرقيب العام وتطبق في شأن هذا الوقف سائر الأحكام المقررة بالنسبة إلي الوقف لمصلحة التحقيق"⁽¹⁾

⁽¹⁾ المادة (21) من القانوني رقم 88 لسنة 1934 بشأن إعادة تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة .

⁽²⁾ كان قرار الإيقاف في هذا النص يصدر من رئيس مجلس الوزراء إلا أنه وبموجب القرار الصادر من مؤتمر الشعب العام رقم 10 لسنة 1980 عدل النص ليصدر القرار من الرقيب العام .

كما أجازت المادة (22) من القانون ذاته لعضو التحقيق بعد موافقة الرقيب العام أن يوقف المتهم من العاملين في الدولة أو الشركات التي تساهم فيها عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك .
ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب أو سلطة التأديب المختصة .

المطلب الثاني

ضمانات المحاكمة

إذ تبين للجهة الإدارية المختصة بإجراء التحقيق أن الموظف قد ارتكب المخلفة فإنها تعتمد إلي معاقبته في حدود اختصاصها ، أما إذا تبين أن المخالفة تستدعي عقوبة أشد مما يدخل في اختصاصها فإنها تصدر قرار بإحالة الموظف إلي مجلس التأديب المختص لإجراء محاكمته تأديبياً وإيقاع العقوبة المناسبة به أما إذا كان الجهاز المركزي للرقابة لإدارية هو القائم بالتحقيق ، فعلى المحقق أن يعرض أوراق التحقيق مع ملخصاً وافياً عن موضوع الشكوى إلي الرقيب العام أو من يفوضه ليقرر حفظ التحقيق إذ وجد أن المخلفة لا تستوجب الجزاء أو يحيل الأوراق إلي جهة إدارة إذ وجد أن ما تكلمه من جزاءات يتناسب مع فعل الموظف لتصدر العقاب المناسب .

أما إذا وجد أن المخالفة تستوجب جزاء يجاوز الجزاءات التي تملكها الإدارة التي يتبعها الموظف فانه يحيل الأوراق إلي مجلس التأديب المختص مع أخطار الموظف والجهة التي يتبعها بذلك .

وفي الحالتين إذا تبين من التحقيق مع الموظف وجود جريمة جنائية ، فان على الجهة القائمة بالتحقيق إحالة الأوراق إلي النيابة العامة لمباشرة الدعوى الجنائية .
وقد أحاط المشرع الليبي الموظف المحال إلي المحاكمة التأديبية بجملة من الضمانات التي توفر محاكمة عادلة نزيهة وتتمثل هذه الضمانات بما يلي :-

1-ضمان حق الدفاع للمتهم :

حق الدفاع من الحقوق العامة التي تنص عليها الدساتير ومختلف التشريعات ، ولضمان هذا الحق يجب أولاً أن يتم إعلان المتهم بالوقائع المسندة إليه وتاريخ انعقاد المجلس التأديبي وفي لن نصت المادة (90) من القانون رقم 55 لسنة 1976 : " يجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهم المنسوبة إلي الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار