



النظام القانوني للسلطات التأديبية بالوحدات الإدارية

مصطفى عبد الحميد دلاف

كلية القانون، جامعة عمر المختار - البيضاء

Doi: <https://doi.org/10.54172/53b0dw15>

المستخلص : النظام القانوني للسلطات التأديبية في الوحدات الإدارية يعتبر أمراً حاسماً لتحقيق العدالة والفاعلية في عملية التأديب. يتطلب صحة العقوبة التأديبية أن تصدر من السلطات التأديبية المخولة بمثل هذا الاختصاص. ينص القانون على أن المشرع يكون المسؤول الوحيد عن إنشاء السلطات التأديبية وتحديد اختصاصاتها، وعدم انتقاصها عن هذه الولاية إلا إذا كان هناك تفويض قانوني صريح. يجوز للقاضي أن يعتبر العقوبة غير صحيحة إذا كانت تتطوي على عيب عدم الاختصاص، والقرار القضائي الصادر بهذا الشأن يكون قابلاً للتنفيذ فوراً. ولا يجوز للسلطات التأديبية التفويض أو تعديل قواعد الاختصاص ما لم يكن هناك تفويض قانوني صريح. يتبع النظام القانوني الليبي ثلاثة أساليب للتأديب، وهي الأسلوب الإداري والأسلوب القضائي والأسلوب شبه القضائي، حيث يتمتع كل أسلوب بمزاياه وعيوبه. يتمثل دور الجهات القضائية في المحاكمة التأديبية للموظفين، ويتميز هذا الأسلوب بتوفير الضمانات القضائية للموظفين، ومع ذلك يمكن أن يكون بطيئاً في بعض الأحيان. بينما يتمثل دور مجالس التأديب في مساءلة الموظفين أمام هيئة تضم عناصر إدارية وقضائية، وتعتبر هذه المجالس جهات إدارية ذات اختصاص قضائي. يجب أن يلتزم النظام القانوني بتوفير صلاحيات وضمانات للموظفين في عملية التأديب، وذلك من أجل ضمان العدالة والفاعلية في هذا النظام.

الكلمات المفتاحية: عدالة، تأديب قانوني، سلطات، فاعلية.

The Legal System of Disciplinary Authorities in Administrative Units

Mustafa Abdulhameed Dallaf

Faculty of Law, Omar Al-Mukhtar University – Albayda

Abstract: The legal system of disciplinary authorities in administrative units is considered crucial for achieving justice and effectiveness in the disciplinary process. The validity of disciplinary punishment requires it to be issued by authorized disciplinary authorities. The law stipulates that the legislator is solely responsible for establishing disciplinary authorities and determining their jurisdiction, and their jurisdiction cannot be diminished unless there is explicit legal authorization. The judge is allowed to deem the punishment invalid if it involves a lack of competence, and the judicial decision in this regard is immediately enforceable. Disciplinary authorities are not allowed to delegate or modify jurisdictional rules unless there is explicit legal authorization. The Libyan legal system follows three methods of discipline, namely administrative, judicial, and semi-judicial methods, each having its advantages and disadvantages. Judicial entities play a role in disciplining employees through disciplinary trials, and this method provides judicial guarantees for employees, although it can be slow at times. On the other hand, disciplinary boards are responsible for holding employees accountable before a body that includes administrative and judicial elements, and these boards are administrative entities with judicial expertise. The legal system must be committed to providing powers and guarantees to employees in the disciplinary process to ensure justice and effectiveness in this system.

Keywords: Justice, legal discipline, authorities, effectiveness.

تمهيد

لا تكون العقوبة التأديبية (أيًا كانت درجة جسامتها) صحيحة إلا إذا صدرت من السلطات التأديبية التي خولها المشرع الاختصاص التأديبي⁽¹⁾.

وثمة قاعدة في هذا الخصوص تقول أن إنشاء السلطات التأديبية وتحديد ولايتها يكون من عمل المشرع وحده، أو بناءً على تفويض منه وهو ما يجعل الاختصاص من النظام العام بوصفه الضمانة الأولى التي يتمتع بها الموظف المعرض للمساءلة التأديبية، ولذلك يجوز للقاضي ومن تلقاء نفسه ودون حاجة إلى طلب صاحب الشأن أن يحكم ببطلان العقوبة لعيب عدم الاختصاص وهو السبب الذي يؤدي من حيث درجة جسامته إلى الانعدام⁽²⁾.

ولذلك أيضا لا يجوز للسلطات التأديبية النزول عن اختصاصها أو الإنابة مالم يوجد نص تشريعي يجيز لها ذلك. كما أنه لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص وكذلك فإن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يصح بقرار لاحق⁽³⁾.

ونزولا على ما سبق حرص المشرع الليبي على تحديد الجهة المختصة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة وبيان الضمانات التي يتمتع بها الموظف في هذا المجال.

وتوجد ثلاثة أساليب للتأديب⁽⁴⁾ : أسلوب إداري، وأسلوب قضائي وأسلوب شبه قضائي؛ ويقوم الأسلوب الإداري على تولي الرئيس الإداري سلطة توقيع الجزاء على الموظف، ويتميز هذا الأسلوب بالفاعلية؛ حيث أن الرئيس الإداري هو أقدر جهة على متابعة الموظف، كما أن منحه سلطة توقيع الجزاء على الموظف يؤدي إلى حسن سير العمل الإداري نظراً لأنه يحقق السرعة في توقيع الجزاء على الموظف المخطئ، ولكن يعاب على هذا الأسلوب أنه يجعل الرئيس الإداري خصماً وحكماً في آن واحد.

ويقوم الأسلوب القضائي على تولي جهة قضائية مهمة المحاكمة التأديبية للموظف؛ ويمتاز هذا الأسلوب بأنه يتضمن ضمانات عديدة لصالح الموظف، هي الضمانات التي تصاحب العمل القضائي، وأهمها الحيطة والموضوعية، ولكن يؤخذ على الأسلوب القضائي أنه يتسم بالبطء مما يقلل من فاعلية نظام التأديب.

ويقوم الأسلوب شبه القضائي على مساءلة الموظف الذي يرتكب مخالفة تأديبية أمام مجلس التأديب مكون من عناصر إدارية وعناصر قضائية، وتعتبر هذه المجالس بمثابة جهات إدارية ذات اختصاص قضائي... .

هذا وبالاطلاع على النظم التأديبية في كل من مصر وليبيا يتضح أن الأسلوب القضائي هو سمة النظام التأديبي المصري⁽⁵⁾، وأن النظام التأديبي الليبي يتسم بمظاهر الأسلوبين الإداري وشبه القضائي... وذلك نظراً لعدم وجود محاكم تأديبية مستقلة ومختصة لممارسة هذا الاختصاص.

وتقضي أحكام القانون الليبي بإسناد جهة التأديب إلى جهتين : جهة رئاسية ومجالس التأديب، وذلك بمعنى أن السلطة التأديبية قد تكون للرؤساء الإداريين كما أنها قد تكون لمجالس التأديب .

وعلى هدى ما تقدم فإننا سوف نتناول النظام القانوني للسلطات التأديبية على النحو التالي:
المبحث الأول : صلاحيات السلطات التأديبية.
المبحث الثاني : ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب.

المبحث الأول

صلاحيات السلطات التأديبية

أولاً : صلاحيات السلطات الرئاسية في مجال التأديب:

التأديب نظام عقابي يتضمن توقيع الجزاء على الذنوب التي تقع من الموظف أثناء تأديته وظيفته أو خارجها وتمس هذه الوظيفة، وبهذا قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1970/5/3 والذي جاء فيه : "ومن الواضح أن المحاكمة التأديبية تجري مجرى المحاكمة الجنائية وأن القرار التأديبي يحل محل العقوبة الجنائية، وكما عبّر عن ذلك بعض الشراح بأن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي" (6) .

فكان طبيعياً أن نقف على مدى السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة .

فيتينين من نص المادة الثانية من القانون رقم 3 لسنة 1985 بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية (7) أن السلطة الرئاسية تتمتع باختصاص واسع في توقيع العقوبات التأديبية بما في ذلك عقوبة إنهاء خدمة الموظف، حيث قضت بأنه : "يجوز بقرار من الجهة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة أي من العاملين بإحدى الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون في الحالات الآتية:

أ . إذا عاد بعد إنذاره كتابياً إلى ارتكاب مخالفة أو أكثر من المخالفات التالية:

1. عدم المحافظة على مواعيد العمل الرسمية أو تخصيص وقت العمل لغير أداء واجبات الوظيفة .
2. التسبب في أداء العمل أو عدم تحقيق مستهدفات الإنتاج أو معدل أداء واجبات الوظيفة .
3. ارتكاب مخالفة إدارية أو مالية تضر بالمصلحة العامة .
4. استعمال الأدوات والآليات والمهمات المملوكة لجهة العمل في غير الأغراض المخصصة لها . ما لم يكن ذلك لمقتضيات مصلحة العمل وبإذن من الجهة المختصة .

ويسري حكم هذا البند على الموظف أو المستخدم الذي يرتكب مروهسة مخالفة أو أكثر من المخالفات المشار إليها فيه إذا ثبت أن سبب وقوع المخالفة يعود إلى إهماله أو تقصيره في مراقبة مرتكب المخالفة والإشراف على أداء مروهسة لواجباته .

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

ج . إذا حكم عليه . ولو ابتدئاً . في إحدى الجرائم ضد أمن الثورة، على أنه إذا ثبت براءته بحكم نهائي وجب سحب قرار إنهاء الخدمة وإلغاء كل ما يترتب عليه من آثار ."

وهذا المسلك من المشرع الليبي غير محمود ومحل نظر، فالقانون - هنا - لم يترك للإدارة سلطتها التقديرية الواسعة في اختيار العقوبة المناسبة للجريمة . فضلاً عن ذلك فإن القانون رقم 3 لسنة 1985 م المشار إليه يستبعد بعض الضمانات المقررة في مجال التأديب وعلى وجه الخصوص الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبية كمواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه، ومقومات التحقيق، وما تلاها من

ضمانات معاصرة للعقوبة التأديبية وتتمثل في حيدة من يحاكم الموظف المتهم، وفي ضرورة تسبيب القرارات التأديبية، حتى يطمئن المعني بالأمر بالالتزام سلطة التأديب بالاعتبارات القانونية في توقيع العقوبات التأديبية

كذلك فإن المادة الثانية من قرار وزارة الداخلية رقم 278 لسنة 1994 بشأن تحديد السلطة المختصة بالحاكمة الموجزة والعقوبات التي تملك توقيعها والإجراءات والضوابط المنظمة لذلك⁽⁸⁾ نصت على أنه "مع مراعاة أحكام المادتين (79،76) من القانون رقم 10 لسنة 92 م المشار إليه يتولى محاكمة عضو هيئة الشرطة الذي يرتكب عملاً من الأعمال المنصوص عليها في المادة (64) من القانون المشار إليه رئيسته المباشر من بين من لهم سلطة المحاكمة الموجزة".

وتأسيساً على ذلك فإنه يمكن للسلطة الرئاسية توقيع عقوبات، الانذار، الخصم من المرتب، الحجز بالمقر، الحجز بالغرفة .

ولقد حدد الجدول المرفق بقرار وزارة الداخلية رقم 278 لسنة 1994 المشار إليه الصلاحيات في المحاكمات الموجزة على النحو التالي :-

جدول الصلاحيات في المحاكمات الموجزة

التصنيف	الإنذار	مدة الخصم من المرتب بالأيام			مدة الحجز بالمقر بالأيام			مدة الحجز بالغرفة بالأيام		
		للأفراد	لضباط الصف	للضباط	للأفراد	لضباط الصف	للضباط	للأفراد	لضباط الصف	للضباط
ملازم/ملازم أول/ رئيس نقطة / رئيس وحدة	مختلف الرتب	3	2	1	4	2	-	4	2	-
نقيب/رئيس قسم/رئيس مركز	مختلف الرتب	5	3	3	7	4	-	6	2	-
مقدم/رائد	مختلف الرتب	7	5	3	14	8	2	14	10	-
عميد/عقيد/مدير	مختلف الرتب	10	7	5	17	12	7	17	12	6
كاتب عام	مختلف الرتب	12	10	7	18	14	10	18	14	10
الأمين	مختلف الرتب	15	12	10	21	15	14	31	15	14

ملاحظة : مدير / تعنى : مدير عام إدارة أو مدير منطقة .

أما عقوبات الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات وخفض الرتبة، والعزل من الخدمة، الوارد ذكرها في المادة 66 من قانون الأمن والشرطة رقم 10 لسنة 1992⁽⁹⁾ فلا تملك السلطة الرئاسية توقيعها، فقد أبقاها المشرع لمجالس التأديب.

ثانياً: صلاحيات المجالس في مجال التأديب :

حرصت تشريعات الوظيفة العامة على إحاطة التأديب بقواعد إجرائية تكفل ضمانات كافية يتمتع بها الموظف المعرض للمساءلة التأديبية، في مواجهة السلطة المختصة وذلك على أساس أن إجراءات التأديب لا تعتبر مجرد شكليات لازمة لمشروعية القرار التأديبي، ولكنها تعد من قبيل الضمانات المفروضة لحماية الطرف الضعيف في مواجهة قرار صدر بسرعة يحتمل معه حدوث تعسف من الجهة المختصة .

وعلى هذا الأساس تنص المادة 163 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م⁽¹⁰⁾ على انه : "مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بتشكيل مجالس التأديب في التشريعات النافذة يكون في كل وحدة إدارية مجلس تأديب تحدد اللائحة التنفيذية كيفية تشكيله ونظام عمله وقواعد وإجراءات الإحالة إلى التحقيق والمحاكمة التأديبية وكيفية دفاع الموظف عن نفسه وضوابط وإجراءات التظلم من العقوبات التي توقع على الموظف والجهة بالبت فيها" .

وقد قضت محكمتنا العليا بأنه: "وحيث أنه من المسلم فقهاً وقضاً أن المحاكمة التأديبية يجب أن تجري على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدرها المجالس المنوط بها إجراء المحاكمة وبعدها عن مظنة العنت وسوء إستعمال السلطة وأولى هذه القواعد هو سلوك الطريق الذي رسمه القانون في رفع الدعوى التأديبية ومواجهة المتهم بما هو مأخوذ به لتمكينه من الدفاع عن نفسه ومرد ذلك إلى اعتبارات العدالة التي توجب أن تكون للمحاكمات الإدارية أو التأديبية كفالات المحاكمة القانونية وضماناتها وحيث أنه قد وضح مما تقدم أن المطعون ضدها قد أتهمت اتهاماً مغايراً لقرار الإحالة وقد أودي لأول مرة في جلسة المحاكمة التأديبية بمقولة أنه كشف عنه التحقيق، ولما كان القانون لا يسوغ لمجلس التأديب أن يتصدى لجريمة تأديبية لم ترفع إليه بالطريق الذي حدده القانون، ومن ثم يتعين رفض الطعن في الحكم الصادر بإلغاء قرار مجلس التأديب"⁽¹¹⁾ .

وترتيباً على ذلك فإن عدم إتباع الإجراءات المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية من جانب الجهة المختصة يكون مسوغاً لطلب إلغاء القرار التأديبي⁽¹²⁾.

ونظراً للأهمية الخاصة للنظام التأديبي للموظفين بالوحدات الإدارية فإننا نولي فيما يلي عرضاً خاصاً لأنواع مجالس التأديب وذلك دون التعرض للأحكام العامة لتأديبهم، فمجال بحثنا لا يجيز لنا الحديث بإسهاب عن ذلك. وتتنوع هذه المجالس بتنوع صلاحياتها :

1. مجلس التأديب العام (العادي) .

2. مجلس التأديب الأعلى .

3. المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

4. المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

وسوف نشير فيما يلي إلى هذه المجالس جميعها وإلى الأحكام الخاصة بها.

1. مجلس التأديب العام (العادي) :

تنص المادة 143 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م⁽¹³⁾ على أنه: "مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس التأديب عن المخالفات المالية المشكل بموجب أحكام التشريعات النافذة. يشكل بكل قطاع أو وحدة إدارية مجلس تأديب بقرار من الوزير المختص على الوجه الآتي :-

1- وكيل الوزارة بالقطاع أو من له صلاحياته أو من يكلفه الوزير من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل درجته عن الثانية عشرة
رئيساً

2- مدير الشؤون الإدارية بالوحدة الإدارية أو من له صلاحيته
عضواً

3- عضو قانوني
عضواً

ويشترط ألا تقل درجة أي عضو من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية .

ويكلف رئيس قسم شئون الموظفين بأمانة سر المجلس، ليتولى تحرير المحاضر وحفظها مع مستندات الدعوى وإتمام باقي الإجراءات المتعلقة بالإعلان وتحديد موعد الجلسات .

كما تنص المادة 81 من قانون الأمن والشرطة رقم 10 لسنة 1992م على أن: "يشكل مجلس التأديب العادي من ثلاث ضباط فإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية من الضباط فيكون المجلس برئاسة ضابط أعلى رتبة من المتهم وعضوية اثنين أقدم منه في الرتبة ويكون المجلس بقرار من الوزير ."

ويختص هذا المجلس بمحاكمة أعضاء هيئة الشرطة ممن هم في رتبة رائد فأدنى، فنص في المادة 80 من قانون الأمن والشرطة على أن: "يتولى مجلس التأديب محاكمة أعضاء هيئة الشرطة الذين يحالون إليه وفقاً لحكم المادة السابعة والسبعين من هذا القانون وتكون المحاكمة أمام مجلس تأديب عادي إذا كان المحال إلى المحاكمة من رتبة رائد فما دون أما إذا كانت رتبته تزيد على رائد فتكون المحاكمة أمام مجلس تأديب عالي ."

2. مجلس التأديب الأعلى (العالي) :

إذا كان نص المادة 163 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م المذكور آنفاً لم يشير إلى تشكيل مجلس التأديب الأعلى كما فعل القانون رقم 6 لسنة 1992م بإنشاء إدارة القانون⁽¹⁴⁾ فإن نص المادة 146 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م قد جاء مقتضياً ومختصراً . ولم يذكر الأعضاء الذين يشكل منهم مجلس التأديب الأعلى . فنص في المادة 4 من القانون رقم 6 لسنة 1992م بإنشاء إدارة القانون على أن : " يشكل مجلس التأديب الأعلى على الوجه الآتي :

1- رئيس إدارة القانون
رئيساً

عضواً

2- أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري

عضواً

3- أحد رؤساء النيابة الابتدائية

ويصدر بند بهما قرار من مجلس الوزراء

4- أحد موظفي الإدارة العليا عضواً ترشحه رئاسة الوزراء .

كما تنص المادة 146 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م على أن :
الموظفون الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يحاكمون تأديبياً عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب
الأعلى، ويصدر قرار الإحالة بقرار من الوزير المختص .

وقد أقر قانون الأمن والشرطة رقم 10 لسنة 1992م هذا النظام، حيث نصت عليه المادة 82 منه بقولها :
" يشكل مجلس التأديب العالي بقرار من الوزير من أربعة ضباط وعضو قانوني على أن يكون رئيسه أعلى رتبة
من الضابط المحال للمحاكمة التأديبية وأعضاؤه أقدم منه .

وفي حالة عدم وجود ضابط أعلى رتبة من الضابط المحال للمحاكمة التأديبية يشكل المجلس برئاسة من
يندبه الوزير لذلك ."

ومما تقدم يبدو واضحاً أن المشرع ولاعتبارات معينة بالنسبة لأعضاء هيئة الشرطة ترجع إلى ثقل الأمورية
التي يقومون بها وعبء التزاماتها، أن يكمل أمر تأديبهم إلى مجالس تأديب مشكلة تشكيلاً خاصاً وفقاً لأوضاع
وإجراءات معينة رسمها القانون وتفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته .

3. المجلس الأعلى للهيئات القضائية :

أفرد القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء⁽¹⁵⁾، الفصل السادس لنظام تأديب ومحاكمة أعضاء
الهيئات القضائية.

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

ويشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية طبقاً للمادة 3 من قانون نظام القضاء المشار إليه وفقاً لما يلي :

" يشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية على النحو التالي :-

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

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

ويختص هذا المجلس بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 94 من قانون نظام القضاء .

حيث جاء فيها ما يلي : " العقوبات التي يجوز للمجلس توقيعها هي :

- 1- اللوم .
- 2 - الحرمان من إحدى العلاوات السنوية المقررة لأعضاء الهيئات القضائية مدة لا تزيد على ستة أشهر .
- 3- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات .
- 4- النقل من الوظيفة القضائية .
- 5 - العزل ."

ومفهوم المخالفة لهذا النص أنه حظر على السلطات الرئاسية التي يتبعها أعضاء الهيئات القضائية توقيع أية عقوبات عليهم باستثناء ما ورد في الفقرة الأولى من المادة 83 من قانون نظام القضاء حيث نصت على أنه :

" لرئيس المجلس ولرئيس إدارة التفتيش على الهيئات القضائية حق تنبيه أعضاء الهيئات القضائية من درجة رئيس محكمة ابتدائية أو ما يعادلها فأقل الذين يخلون بواجبات وظيفتهم , ويكون هذا الحق لرؤساء الهيئات القضائية بالنسبة لأعضائها ."

كما يتضح من هذين النصين أن المشرع قد ذهب بعيداً في الاتجاه نحو أسلوب مجالس التأديب في شأن إجراءات التأديب لأعضاء الهيئات القضائية. فقد وسع المشرع من اختصاص مجالس التأديب على حساب السلطة الرئاسية وجعل لها السيادة في توقيع كافة العقوبات المنصوص عليها في قانون نظام القضاء . وهذا مرجعه الرسالة السامية والمهام الجليلة التي يقوم بها أعضاء الهيئات القضائية وعظم نتائجها. ولما كان ذلك فقد

أفردت لهم النظم القانونية المختلفة قواعد خاصة تحدد خضوعهم لمجالس التأديب لها ذاتيتها وطبيعتها المستقلة

ولما كان القضاة يقومون برسالة سامية وخطيرة فقد أفرد لهم المشرع الليبي قواعد خاصة تحدد السلطة التأديبية التي تختص قانوناً بممارسة وظيفة التأديب كاملاً ابتداءً من توجيه الاتهام للقاضي المخطئ واتخاذ الإجراءات التأديبية قبله، ومروراً بتحديد الجريمة التأديبية، وتكليف الخطأ المرتكب، وانتهاءً بصدور القرار التأديبي، وتحديد العقوبة أو الحكم بالبراءة، وتتمثل هذه السلطة في مجالس التأديب .

4. المجلس التأديبي للمخالفات المالية :

ورد النص عليه في الفصل الرابع من القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية⁽¹⁶⁾ وذلك تدعيماً منه لفاعلية التأديب ومساعدة الجهة التأديبية على اتخاذ اللازم تجاه الموظف. وتطبيق العقوبة المناسبة دون تردد إذا ما شكل الخطأ الذي ارتكبه مخالفة مالية، كضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

فنتقضي المادة 43 من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013 "يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى (المجلس التأديبي للمخالفات المالية). يختص بمحاكمة الموظفين والعاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وديوان المحاسبة عن المخالفات التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه، وغير ذلك من المخالفات المالية المنصوص عليها في التشريعات النافذة التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة " .

ويستفاد من هذا النص أن اختصاص هذا المجلس لا يقتصر على الموظفين العاملين بالمعنى الضيق لهذا الاصطلاح، بل أن المشرع مد اختصاصه إلى أشخاص يعدون من العاملين العاديين ويخضعون للقانون الخاص . وذلك رغبة منه في مكافحة كافة صور الإهمال والاستغلال والاتجار بالوظيفة العامة أو الخدمة بالشركات العامة. فلم يتقيد بعناصر الوظيفة العامة كما حددها الفقه والقضاء الإداريان .

كما تقضي المادة 44 من نفس القانون على أن : " يشكل المجلس التأديبي للمخالفات المالية على النحو

التالي : .

- احد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحكمة الاستئناف المختصة تختاره الجمعية العمومية للمحكمة
رئيساً

- أحد أعضاء ديوان المحاسبة ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من رئيس الديوان
عضواً

- أحد أعضاء إدارة القانون يتم تسمية من قبل وزير العدل
عضواً

- أحد موظفي وزارة العمل والتأهيل ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قبل وزير العمل والتأهيل

عضواً

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

عضواً

وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية عضواً في المجلس تولت الجهة ذات العلاقة اختيار من يحل محله ويجب ألا تزيد مدة العضوية في مجلس على سنتين ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الهيئة، ويجوز إنشاء مجالس أخرى على أن يحدد القرار دائرة اختصاص كل مجلس ويكون تشكيل هذه المجالس وفقاً لأحكام هذه المادة .

وتكون المحاكمة التأديبية للمختارين من السلطة التشريعية أمام مجلس يصدر بتشكيله قرار من السلطة التشريعية ."

ويؤخذ من هذا النص أن المجلس هنا يشكل من عناصر قضائية تميل إلى احترام النصوص، ومن عناصر إدارية باعتبار أن الإدارة أقدر من غيرها على الحكم على ما ارتكبه الموظف من مخالفة، وعلى تقدير الظروف التي أحاطت بالخطأ المنسوب إليه.

كما أن المشرع لم يفته ما لكبار الموظفين من خبرة عن الموظفين بالوحدات الإدارية والعاملين بالشركات العامة، وظروف كل منهم من حيث العمل، فنلاحظ أنه جعل التمثيل القضائي والإداري في داخل المجلس من كبار الموظفين بالوحدات الإدارية نظراً لما يتوفر لهم من دراية بشؤون العمل وتفاصيل المشكلات التي تعترضه .

ومما تجدر الإشارة إليه أن ثمة فارقاً بين المجلس التأديبي للمخالفات المالية، وغيره من المجالس التأديبية الأخرى المشار إليها في شأن العقوبات الموقعة ، فالأول يمكن أن يوقع عقوبة بالغرامة تصل إلى خمسة آلاف دينار . أثناء خدمة الموظف أو بعد تركها، فقد نصت المادة 48 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية على أن : "العقوبات التأديبية التي يجوز للمجلس التأديبي للمخالفات المالية توقيعها هي :

- اللوم .

- الإنذار .

○ الخصم من المرتب مدة لا تجاوز شهراً واحداً في السنة .

- الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات .
- الغرامة المالية التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار.
- خفض الدرجة الوظيفية .
- العزل من الوظيفة .

ويكون توقيع هذه العقوبات بقرار من المجلس التأديبي للمخالفات المالية، ولا يحول انتهاء خدمة الموظف دون محاكمته تأديبياً أمام مجلس المجلس التأديبي، ولا يخل العمل بأحكام هذه المادة إلزام المخالفين بتصحيح المخالفات فور إخطارها بها " .

في حين أن الطائفة الثانية لا تملك توقيع مثل هذه العقوبة على الموظف المذنب إلا بعد تركه للخدمة فقط ، وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة 165 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 حيث تقول : " وتكون العقوبة التأديبية التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة غرامة مالية لا تتجاوز ستة أمثال مرتبه الشهري الأخير " .

وهذا النهج الذي اختطه المشرع يدل على أنه يولي مجالس التأديب عناية واهتماماً خاصين، وحكمة ذلك أنها تلعب دوراً رئيسياً ومؤثراً من أجل تحقيق فاعلية العمل الإداري كما أنها تمثل ضماناً هامة للموظفين ضد استبداد الرؤساء وطغيانهم عند استعمال سلطة التأديب، فهي التي تتولى تحديد العقوبة الملائمة للمخالفة الإدارية من بين قائمة العقوبات التي حصرها المشرع، وذلك من أجل الوصول إلى الهدف الأسمى من التأديب ليتحقق أخيراً الصالح العام والصالح الخاص أيضاً (17).

المبحث الثاني

ضمانات المحاكمة أمام مجالس التأديب

توجد عدة ضمانات مقررة لحماية الموظف ، تتمثل في إعلانه بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية، وفي كفالة حق الدفاع عن نفسه في مواجهة سلطات التأديب، وحياد المجاس، وضرورة تسبب القرارات التأديبية التي تصدرها سلطات التأديب، وأخيراً في رقابة القضاء على العقوبات التأديبية .

وقد أبرزت المحكمة العليا الليبية هذا النظر في حكمها الصادر بجلسة 1974/1/10م إذ قالت : "وحيث أنه من الأصول العامة التي لا تقبل جدلاً أن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية فلا تجوز مساءلته

إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته 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 كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى النص عليه⁽¹⁸⁾.

أولاً : إعلان الموظف بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية :

وذلك بإحاطة الموظف علماً بالتهم المنسوبة إليه وأن يعطى وقتاً كافياً لإعداد دفاعه ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 151 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م في فقرتها الثانية بقولها : " ويجب أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار كما يبلغ بتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته بخطاب يسلم إليه شخصياً أو يرسل إليه بالبريد المسجل مصحوباً بعلم الوصول، كما يجوز أن يتم ذلك عن طريق محضر قضائي، قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، ولا يحول عدم حضوره الجلسة رغم إعلانه أو امتناعه عن استلام الخطاب دون محاكمته".

وكذلك المادة 87 من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006م حيث تقول : " يحدد رئيس المجلس أو من يقوم مقامه ميعاداً لنظر الدعوى، ويأمر بتكليف الشخص المحال إلى المحاكمة التأديبية بالحضور أمام المجلس بميعاد أسبوعين على الأقل، وذلك بإعلانه شخصياً أو عن طريق رئيس الهيئة التي يتبعها .

ويجب أن يشتمل التكليف بالحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام ."

ومن واقع هذين النصين يتبين أن إعلان المتهم إجراء جوهري حرص المشرع على التأكد من التزام سلطة التأديب بإتمامه على الوجه الأكمل. فيجب أن تتغيا كل الاعتبارات القانونية في توقيع العقوبة ، ومن بينها إخطار الموظف بإعلانه شخصياً أو عن طريق الوحدة الإدارية التي يتبعها على التفصيل السابق في النصين المذكورين .

والحكمة من الإعلان تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ودرء الاتهام عنه بإعلانه التهم المنسوبة إليه وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى التأديبية حتى يستطيع الحضور بنفسه أو بوكيل عنه أمام المجلس للإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم كل ما لديه من مستندات وأوراق وكل ما يتصل بحقه في الدفاع عن نفسه⁽¹⁹⁾.

وإخطار الموظف المقدم إلى مجلس التأديب بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته إجراء جوهري ، يترتب على إغفاله، أو إجرائه بالمخالفة لحكم القانون وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة يؤثر في القرار ويؤدي إلى إلغائه⁽²⁰⁾ .

وأساس ذلك مستمد من القضاء الإداري ذاته فتقول المحكمة العليا الليبية حيث تؤكد أن : "ومن حيث أن هذين النصين اشترطا لصحة المحاكمة إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وفق النموذج المقرر لذلك وبما يتضمنه من بيان لوصف التهمة وتاريخ ووقت ارتكابها وتحديد الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته تأديبيا ومن ثم فهذه الإجراءات السابقة للمحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية يتحقق باتباعها الضمان المقرر في المحاكمة بألا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان فكان ذلك إخلالا صريحا بحق الدفاع يترتب عليه البطلان" (21).

ومن قبيل ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت بأنه:

" كما نص في المادة 38 منه على أن تتم جميع الإخطارات والإعلانات بالنسبة للدعاوى المنظورة أمام المحاكم التأديبية بالطريقة المنصوص عليها في المادة 34. وذلك كله للإستيناق من تمام هذه الإجراءات الجوهرية، ومن ثم فإنه يترتب على عدم الإعلان أو الإخطار على هذا النحو الذي أوجبه القانون وقوع بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم ويترتب عليه بطلانه" (22).

ثانيا : حق الدفاع :

وهو حق مسلم به في جميع المجالات القانونية سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية (تأديبية)، ولو لم يوجد نص عليه، فهذا الحق ينبع من ضمير العدالة .

وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في 14/6/1970 م : "إن إغلاق باب التقاضي دون أي مواطن مخالف لكل دساتير العالم في نصوصها المكتوبة وغير المكتوبة في مفهومها وفي روحها على أنه إذا خلا أي دستور مكتوب من النص على حق كل مواطن في اللجوء إلى قضاء تؤمن له فيه حقوق الدفاع فإن هذه القاعدة مستمدة من أوامر العلي القدير ومن الحقوق الطبيعية للإنسان منذ أن خلق" (23).

ومن هذا المنطلق نصت المادة 31 من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي في 3/8/2011 على أنه : "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص، والمتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة، تكفل له فيها الضمانات الدستورية للدفاع عن نفسه، ولكل مواطن الحق في اللجوء إلى القضاء وفقاً للقانون" (24).

كما نصت المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه : "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابياً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ومع ذلك يجوز للوزير المختص أو لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن يجري التحقيق شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، كما يجوز دون اللجوء إلى التحقيق أن يوقع

أياً من العقوبتين المشار إليهم، إذا كان قد شاهد وقوع المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات .

ولا يجوز محاكمة الموظف عن مخالفة واحدة أكثر من مرة، كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة للمخالفة الواحدة .

وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بالعقوبة مسبباً .

كما ورد في صدر المادة 92 من قانون نظام القضاء ما يلي : "يحضر الشخص المحال إلى التأديبية بنفسه أمام المجلس، وله أن يقدم دفاعه كتابةً أو شفاهةً، وأن ينيب في الدفاع عنه أحد أعضاء الهيئات القضائية " .

وأخيراً تنص المادة 8 من قرار وزارة الداخلية رقم 265 لسنة 1994 بشأن مجالس التأديب⁽²⁵⁾ على أن :

"إذا نفى المتهم التهمة المنسوبة إليه تسمع أقوال شهود الإثبات وشهود النفي، ثم يدلي المتهم بدفاعه كتابة أو شفاهة وله أن ينيب للدفاع عنه ضابطاً من ضباط الشرطة" .

ويتضح لنا من مجموع ما تقدم الاهتمام الكبير بضمان حق الموظف المتهم، لكي يدافع عن نفسه بكل الوسائل التي منحها له القانون لإثبات براءته، وبذلك يكون الحكم التأديبي مستندا على بينة ووضوح تامين .

كما يجب من . ناحية أخرى . إتاحة الفرصة للموظف أن يبدي ما يشاء من أوجه الدفاع عن نفسه بكل حرية سواء شفاهة أم كتابة دون أية معوقات طالما كان ذلك في نطاق الاتهام الموجه إليه⁽²⁶⁾ .

كذلك يتعين السماح للموظف بإنابة ممثلاً للدفاع عنه وإبراز أوجه دفاعه، ورده على أدلة الاتهام الموجهة ضده، وذلك أمام مجالس التأديب بمختلف أنواعها .

ثالثاً : حيده مجلس التأديب :

إذا كان عضو مجلس التأديب قد سبق أن قام في الدعوى التأديبية بعمل من أعمال التحقيق فهو غير صالح للنظر فيها وعلّة ذلك أن عمل المحقق، وهو التحقيق في شأن الجريمة التأديبية يحتمل أن يميل إلى جانب الاتهام . ويعني ذلك أنه قد صار له رأي في الدعوى ينحاز فيه ضد المتهم وهو ما يتنافى مع حياده⁽²⁷⁾ .

فثمة تعارض حتمي بين سلطتي الاتهام والمحاكمة، فمن خلال الفصل بين السلطتين يمكن لعضو مجلس التأديب أن يفصل في الدعوى التأديبية غير خاضع لتأثره الشخصي بالتحقيق الذي أجراه والذي انتهى إلى إحالة الدعوى إلى مجلس التأديب⁽²⁸⁾ .

وقد عبر المشرع عن هذا المبدأ فيما قرره، حيث نصت المادة 148 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه : "في حالة وجود سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة إلى رئيس المجلس أو أعضائه، يجب عليه التتحي عن نظر الدعوى التأديبية وللموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية حق طلب رده ويعين الوزير من يحل محله إذا كانت أسباب الرد صحيحة قانوناً " .

كما نصت المادة 83 من قانون نظام القضاء على أنه "الرئيس المجلس ولرئيس إدارة التفتيش على الهيئات القضائية حق تنبيه أعضاء الهيئات القضائية من درجة رئيس محكمة ابتدائية أو ما يعادلها فأقل الذين يخلون بواجبات وظائفهم، ويكون هذا الحق لرؤساء الهيئات القضائية بالنسبة لأعضائها .

ولا يجوز توجيه التنبيه إلا بعد سماع أقوال من يوجه إليه ويكون شفاهة أو كتابة وفي هذه الحالة الأخيرة يكون له أن يعترض عليه خلال عشرة أيام من إبلاغه أمام به أمام المجلس، وللمجلس أن يؤيد التنبيه أو يعتبره كأن لم يكن بعد سماع أقوال المعارض وإجراء ما يلزم من، تحقيق ولا يجوز لمن أصدر التنبيه أن يكون عضواً في المجلس عند نظر الاعتراض".

كما أكدت المادة 14 من قرار وزارة الداخلية رقم 265 لسنة 1994 بشأن مجالس التأديب المشار إليه هذا الحكم بقولها :

"يتمتع على رئيس وأعضاء مجلس التأديب تولي محاكمة عضو هيئة الشرطة في الأحوال الآتية :

1. إذا كان أحدهم أو زوجه أو أحد أقاربه إلى الدرجة الرابعة طرفاً في الخصومة أو الدفاع.
2. إذا كان أحدهم أو لزوجه مع أحد الخصوم أو أحد وكلائهم خصومة قائمة أو علاقة مديونية .
3. إذا كان أحدهم قد أدى شهادة في الواقعة أو سبق له التحقيق فيها .
4. إذا كان أحدهم وصياً لأحد الخصوم أو قيماً عليه أو وكيلاً له ويقدم طلب الامتناع عن نظر الواقعة للجهة التي أصدرت قرار تشكيل المجلس ويجوز للمتهم أو لغيره طلب الرد أو التثني والدفع بالبطلان إذا توفرت إحدى الحالات المذكورة".

ولهذا كان لا بد من الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية بخصوص عدم صلاحية القضاة وردهم وتحييمهم، فيتعين أن يمنح للمتهم وسيلة لاستبعاد رئيس مجلس التأديب أو أي عضو من أعضائه عند توافر سبب من شأنه عدم الاطمئنان إلى حياده .

وإذا كان هذا هو موقف المشرع الليبي فإنه إذا رجعنا لأحكام القضاء المصري نجد أن المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1981/11/21 قد قضت بأنه : "ومن بين الضمانات الجوهرية حييدة هيئة التحكيم التي تتولى محاكمة العامل ، ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يتمتع عليه الاشتراك في الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحييدة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه وتجرده من عقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة . وقد رددت المادتان 247،248 من الإجراءات الجنائية كما بينت

المادة 146 من قانون المرافعات المدنية والتجارية الأحوال التي يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعاً من سماعها ولو لم يرده أحد الخصوم ومن بين هذه الأحوال سبق الإفتاء أو الكتابة في الدعوى أي ابداء الرأي فيها ورتبت المادة 147 من ذات القانون جزاء البطلان على عمل القاضي أو قضائه في الأحوال المتقدمة" (29) .

رابعاً : تسبب قرار العقوبة التأديبية :

يعتبر التسبب شرطاً شكلياً جوهرياً لا يجوز إغفاله، وبذلك يعد التسبب من عناصر ركن الشكل والإجراءات في القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية (30) .

كما يعتبر ضمان هام من ضمانات التأديب، وترجع أهميته إلى أنه يضع في النهاية بين يدي صاحب الشأن ما انتهت إليه السلطة التأديبية من قرار في حقه مدعماً بالأسباب التي أوحى إليه باتخاذها، وهذا في حد ذاته يمكن الموظف من تبين ما إذا كانت العقوبة قد وقعت عليه عن ذات الأخطاء التي تمت مواجهته بها، ومدى اخذ سلطة التأديب بما أبداه من دفاعات، والتزامها جانب الاعتبارات القانونية .

وقد نص المشرع الليبي على هذا الحكم في الفقرة الأخيرة من المادة 156 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010، إذ قال : "وفي جميع الأحوال يجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً" .

ولهذا وضماناً لتحقيق الضمانات التأديبية المقررة لصالح المتهم، شرع ضمان تسبب العقوبات التأديبية ليضمن الموظف المتهم إلى أنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدا دفاعه عنها حتى يحصل القرار الصادر بالعقوبة على ثقته واقتناعه وحتى يمكن - إذا ثبت عكس ذلك - من الطعن في العقوبة التأديبية أمام جهات القضاء (31). وقد اشارت المحكمة العليا إلى هذه النتيجة في حكمها الصادر بتاريخ 2-12-1990 في الطن الإداري رقم 53 لسنة 36 قضائية بقولها : "من المقرر أن تسبب قرارات مجلس التأديب من الضمانات الجوهرية للتحقق من أن سلطة التأديب قد أطلعت على الوقائع المقدم بها الموظف إلى التأديب، واتصل علمها بجميع ما أبداه الخصوم من دفاع والنصوص القانونية الواجبة التطبيق على الفعل المكون للجريمة الإدارية وأن يتناول القرار كل ذلك بشكل واضح لتوفير الطمأنينة للخصوم وليتمكن القضاء من بسط رقابته على مشروعية مثل تلك القرارات، وكل ذلك يتعلق بشكل القرار وليس بركن السبب فيه" (32).

والمعنى الذي نقول به هو الذي يستفاد من حكم المحكمة العليا الصادر في 9 مايو 1966 والذي جاء فيه : " ومن حيث أنه يتعين تسبب القرارات التي أوجب المشرع تسببها بصورة آمرة في القانون، وإن مخالفة النصوص الآمرة يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، والحكمة التي أَرادها المشرع هي لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج لما في نفس اللجنة عند نظرها في الاعتراضات والقرار الواجب التسبب،

فتفصح الاسباب عن دوافع اصداره، وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين، وذلك بتوافر رباط منطقي وثيق بين مضمون القرار وأسبابه، وبذلك يرتفع القرار عن مظنة الشك والشبهات، أما إذا جاء القرار خالياً من الأسباب الواقعية لما يتصل باللجنة التي أصدرته أو بتشكيلها أو باختصاصاتها أو لما يتصل بإصداره أو تحريره، أو تبليغه أو تسببيه، فإن إحدى هذه الشوائب تعدم القرار احد أركانه الأساسية فتجعله والعدم سواء⁽³³⁾ .

خامساً : سرية الجلسات في مجالس التأديب :

يمكن القول هنا : بوجود كثير من وجوه الاتفاق بل الانطباق بين المفاهيم الأساسية السائدة في التشريع الليبي ويرجع ذلك إلى أن جوهر وظيفة القاضي أو عضو مجلس التأديب واحدة كما حددها الله تعالى في رسالاته وهي الحكم بين الناس بالعدل . وهو أمر يوجب على المشرع بأن يجعل مبادئ النظام القضائي الأساسية تكاد تكون واحدة في جوهرها . ومنها مبدأ علانية الجلسات فهو ذات فائدة بالنسبة للمتهم إذ يعد ضماناً ضد التعسف، ولما يحققه ذلك من رقابة وردع عام داخل النظام القضائي⁽³⁴⁾ .

على أنه إذا كان الأصل هو علانية المحاكمات فليس هناك ما يمنع من جعلها سرية لاعتبارات معينة كالنظام العام أو الآداب العامة⁽³⁵⁾ .

وقد تضمن النظام القانوني للتأديب النص على مبدأ سرية الجلسات في مواضع متعددة .

ففي قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 تنص المادة 147 من لائحته التنفيذية في فقرتها الأولى على أنه : " لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس " .

كما تضمن قانون الأمن والشرطة نصاً شبيهاً بالنص المذكور هو نص المادة 84 حيث يقول : "ينعقد مجلس التأديب بكامل هيئته وتكون جلساته سرية وتصدر قراراته مسببة بالأغلبية ويبلغ قرار المجلس إلى عضو هيئة الشرطة خلال أسبوع من تاريخ إصداره كما يبلغ في نفس الوقت إلى الوزير " .

وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 93 من قانون نظام القضاء بقولها:

" تُنظر الدعوى التأديبية ويُحكم فيها في جلسات سرية " .

وهذا الحكم أورده المادة 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية بقولها : "يعقد المجلس (المجلس التأديبي للمخالفات المالية) جلساته بمقر الهيئة أو احد فروعها، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا إذا حضره رئيسة وثلاثة من أعضائه على الأقل وفي حالة تساوي الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وتكون جلساته سرية ويصدر قراراته بأغلبية الأعضاء، ويجب أن يشمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها

ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات التأديب التي لم يرد بشأنها نص في هذا القانون".

وهدف المشرع واضح من إيراد النص على سرية الجلسات لما تتسم به المحاكمات التأديبية من طبيعة خاصة تتطلب تحقيقاً للمصلحة العامة المحافظة على كرامة الوظيفة والموظف⁽³⁶⁾.

سادساً : رقابة القضاء :

الرقابة القضائية على الإجراءات التأديبية، هي رقابة لاحقة، أي يتم إعمالها بعد صدور القرار التأديبي، فهي إحدى الضمانات المقررة للموظف، إذا لم تسعفه الضمانات المقررة تشريعياً⁽³⁷⁾.

ولا يفوتنا هنا الإشارة إلى حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في 10/6/1972 حيث تقول: "ورقابة القضاء في مثل هذه الحالات تمكن من التثبت من ضمانات التحقيق وكفالة حق الدفاع وصلاحيه تشكيل الهيئات التأديبية وملائمة الجزاء مع الذنب، وهذه كلها أمور دقيقة واعتبارات لازمة لتحقيق سير العدالة في كل مرفق وإدارة من إدارات الدولة" ⁽³⁸⁾.

ويكون الطعن في القرارات التأديبية إما بطريق الإلغاء لعدم مشروعيتها، أو بطلب التعويض عما ترتب عليها من أضرار طبقاً للقواعد العامة للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء أو التعويض.

فالمادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري⁽³⁹⁾ تنص على أن: " تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

1.

2.

3. الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية".

كما تنص المادة 3 من نفس القانون على أن : " تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية " .

وبطبيعة الحال فإن من حق مصدر القرار التأديبي أو رئيسه سحبه لعدم مشروعيته، أو تعديله لعدم ملاءمته.

وقد أشارت إلى ذلك المادة 79 من قانون الأمن والشرطة بقولها :

" للرئيس الأعلى سلطة إلغاء القرار التأديبي الصادر من مرعوسيه أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها وفقاً لصلاحياته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إصدار القرار " .

كما يجوز للموظف الصادر ضده القرار أن يتظلم لدى من أصدر القرار أو السلطة الرئاسية له قبل أن يلجأ للطعن فيه قضائياً وفقاً لقواعد التظلم من القرارات الإدارية، فتتص الفقرة الثانية من المادة 83 من قانون الأمن والشرطة على أنه: " وللمحكوم عليه أن يتظلم للوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، وللوزير رفض التظلم أو الأمر بإعادة المحاكمة أو تخفيف العقوبة " .

غير أن قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 لم يرد به نص يقابل أو يطابق هذا النص من قانون الأمن والشرطة ، ويمكن تفسير هذا الصمت بأنه يكتفي بما ورد في المادة في الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري عندما نصت على أنه : " وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية ... " .

وأخيراً تعتبر القواعد الخاصة بتشكيل مجالس التأديب وانعقادها من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، ويترتب على مخالفتها البطلان، وهذا ما قرره المحكمة العليا الليبية بقولها : " من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع امامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ويترتب على إفعالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس وبطلان القرارات التي تصدرها ولو لم يرد بذلك نص في القانون ... ، ولما كان الواقع في الدعوى أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد شكل من أربعة أعضاء خلافاً لما يقضي به القانون (الذي حدد أعضائه بثلاثة) فإن تشكيله على هذا النحو يكون باطلاً لمخالفته لإجراء من الإجراءات الجوهرية الواجبة الأتباع، ويترتب على ذلك أن القرار المطعون فيه يكون هو أيضاً باطلاً لصدوره من مجلس لم يشكل تشكيلاً صحيحاً " (40).

النتائج والتوصيات

أولاً : النتائج .

1- استبان البحث أن السلطة التأديبية في القانون الليبي، تتولاها إما الإدارة نفسها عن طريق السلطة الرئاسية، بما لها من حق الرقابة والإشراف الإداري وإما تتولاها مجالس تأديب، ذات طابع إداري تكون مستقلة عن الإدارة وتصدر بحق الموظف المخالف قراراً تأديبياً نهائياً ملزماً لها.

2- ومن الملاحظ أن القانون رقم 3 لسنة 1985 بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية يميل إلى توسيع اختصاصات السلطات الرئاسية في التأديب، مما يؤدي إلى استبعاد بعض الضمانات التي يتعين توفيرها

للموظفين في مواجهة ما قد يتعرضون له من جزاء بلا ضوابط، يفقد هم الطمأنينة والعمل في هدوء نفسي الأمر الذي ينعكس سلباً على أدائهم الوظيفي .

3- نجد أن المشرع الليبي قد أناط بمجالس التأديب توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة وقصر سلطة الجهة الرئاسية على توقيع العقوبات الأدنى جسامة .

على حين أن القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء قد جعل من مجالس التأديب هي الأساس حيث تملك توقيع كافة العقوبات التأديبية المنصوص عليها فيه، وناط بالسلطات الرئاسية توقيع عقوبة التنبيه فقط على أعضاء الهيئات القضائية من هم في درجة رئيس محكمة ابتدائية أو ما يعادلها فأقل، وهو ما يكفل لأعضاء الهيئات القضائية من الضمانات ما يحميهم من النقل من الوظيفة القضائية أو عزلهم وذلك حرصاً على هيبة القضاء والرسالة التي يضطلع بأدائها .

ثانياً : التوصيات .

1- ضرورة تعديل أو إلغاء القانون رقم 3 لسنة 1985 بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، فنصوصه أصبحت لا تتماشى مع ما أصدرته السلطة التشريعية من قوانين وقرارات أحاطت الموظف العام بضمانات كثيرة في مواجهة تلك السلطة .

2- ضرورة تعديل نص المادة 146 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل والنص فيه على نكر الاعضاء الذين يشكل منهم مجلس التأديب الأعلى . فذلك لا شك خطوة إلى الامام تؤكد ما كان قد تقرر من تشكيلات لمجالس التأديب في القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء والقانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن هيئة الرقابة الإدارية .

3- كما أننا نرى أنه من المناسب توعية السلطات التأديبية برسالتها وتبنيها إلى أن تحقيق المصلحة العامة يعتمد أساساً على حسن سير وأداء الموظف العام لعمله بالسرعة والكفاية والأمانة، وهو ما يعبر عنه بصالح الإدارة، فإنه هناك مصلحة أخرى هي مصلحة الموظف، الذي أتخذ من وظيفته مهنة رتب عليها حياته .

4- لكي يحقق التأديب أهدافه التي تكمن في الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء، يجب أن يوكل أمر السلطة التقديرية في التأديب إلى سلطة تأديبية قادرة على اتخاذ الإجراءات التأديبية المطلوبة وتوقيع العقوبات الرادعة، مراعية في ذلك المصالح المشار إليها في البند السابق، مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف .

تم بحمد الله

المراجع والهوامش

- (1) د. صبري جبلي أحمد عبدالعال ، التأديب وفاعليته في تقويم انحراف الموظف العام في النظامين الإداري الوضعي والإسلامي، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014، ص 101 .
- (2) د. محمد محمود ندا . انقضاء الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه ، نشرتها دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى، 1981، ص 71 .
- (3) د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، نشرتها دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ص 784 .
- (4) د. يسري محمد العصار، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، بدون دار ومكان نشر، 2011، ص 261 .
- (5) د. جبلي أحمد عبدالعال، المرجع السابق، ص 113 .
- (6) عمر عمرو، المجموعة المفهومة لكافة المبادئ التي قررتها الدستورية، والإدارية، والانتخابية، والشرعية، والجنائية، والمدنية التي قررتها المحكمة العليا بالجمهورية العربية الليبية في عشر سنوات 1964. 1974، الجزء الأول، المبادئ الدستورية، والإدارية، والانتخابية، دار مكتبة النور، طرابلس، ص 77 بند 56 .
- (7) الجريدة الرسمية، العدد 19، السنة 23، بتاريخ 1985/7/21 ص 590 .
- (8) الجريدة الرسمية، العدد 13، السنة 32، بتاريخ 1994/6/7 ص 376 .
- (9) الجريدة الرسمية، العدد 28، السنة 30، بتاريخ 1992/10/3 ص 1005.
- (10) مدونة التشريعات، العدد 7، السنة 10 بتاريخ 2010/5/18 ص 260 وما بعدها .
- (11) طعن إداري رقم 12/7 قضائية، بتاريخ 1974 /4/11، مجلة المحكمة العليا، السنة 10، العدد 4، ص 56 .
- (12) د. مصطفى عبدالحميد دلاف، شرح أحكام قانون الأمن والشرطة في التشريع الليبي، منشورات أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس 2001، ص 128 .

- (13) <http://labour.gov.ly/web/>
- (14) مجموعة القوانين والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف، النقابة العامة للإداريين، إعداد محمد عمر كساب وآخرون، الجزء السادس، ص 209 .
- (15) مدونة التشريعات، العدد 3، السنة 7، بتاريخ 13/3/2007 ص 82.
- (16) الجريدة الرسمية العدد 13، السنة 2، بتاريخ 25/9/2013، ص 832 .
- (17) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة 1987 ، ص 454 .
- (18) المجموعة المفهرسة ، مرجع سابق ، ص 72 بند 51 .
- (19) المستشار سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985 ص148.
- (20) نفس المرجع السابق، ص 153، وكذلك مؤلفنا شرح أحكام قانون الأمن والشرطة، ص 133 .
- (21) المجموعة المفهرسة، مرجع سابق، ص 74 بند 53 .
- (22) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1965 _ 1980 الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985، الجزء الرابع ص 4022 بند 642 .
- (23) المجموعة المفهرسة، مرجع سابق ص150 بند 117 .
- (24) الجريدة الرسمية، العدد 1، السنة 1، بتاريخ 9/2/2012، ص 1 .
- (25) الجريدة الرسمية، العدد 13، السنة 32 بتاريخ 7/6/1994.
- (26) مؤلفنا السابق الإشارة إليه، ص132 .
- (27) حسين حموده المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، 2002 ص 393 وما بعدها .
- (28) د. محمد زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، 1986 ص 97 .

- (29) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 27، من أول أكتوبر 1981 إلى آخر سبتمبر 1982. الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 25 .
- (30) د. يسري العصار، المرجع السابق، ص 265 .
- (31) د. نواف كنعان، تسبيب القرار الإداري كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور بمجلة موته، للبحوث والدراسات، جامعة موته، المجلد 7، العدد 6، 1992، ص 135 .
- (32) الطعان الانتخابيان 73، 74 بتاريخ 1966/5/9 المجموعة المفهرسة عمر عمرو، مرجع سابق، بند 45، 56 .
- (33) حكم غير منشور .
- (34) د. عبد العزيز عامر، شرح قانون المرافعات الليبي، مكتبة غريب، القاهرة، 1976 ص 38 بند 21.
- (35) نفس المرجع السابق، ص 39 بند 21.
- (36) د. محسن العبودي، أحكام تأديب ضباط الشرطة، مع دراسة خاصة للتكييف القانوني لمجالس التأديب وقراراتها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990 ص 34.
- (37) لمزيد من التفصيل حول رقابة دوائر القضاء الإداري بشأن قرارات السلطات التأديبية، أنظر أستاذنا الدكتور عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة الفضيل، بنغازي، 2013، ص 123 .
- (38) المجموعة المفهرسة، مرجع سابق ص 89 بند 72 .
- (39) الجريدة الرسمية، العدد 59، السنة 9 .
- (40) حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري، رقم 28 / 30 بتاريخ 1984/6/3، مجلة المحكمة العليا، أكتوبر 1985، السنة 22، العدد 1، ص 26 .