

جامعة سبها

كلية القانون

بحث تخرج لنيل درجة الليسانس في القانون

بعنوان

الضمانات التي وفرها المشرع والقضاء في ليبيا للموظف العام قبل
وأثناء وبعد المحاكمة التأديبية

أعداد الطلبة:

- 1- أماني أحمد أمبارك أغريبي
- 2- هديل جمعة محمد مصباح
- 3- حواء الأمين سيدي حلي
- 4- إبراهيم مسعود إبراهيم سالم

تحت إشراف الأستاذ: محمد مخزوم

العام الدراسي: 2017_2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْمُرْتَبَا وَأَنْ اللَّهُ سَخَّرَ لَكُمْ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَأَسْبَغَ
عَلَيْكُمْ نِعْمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ
عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا كِتَابٍ مُنِيرٍ

صدق الله العظيم

(31 لقمان الآية 20)

الإهداء :

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره

أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائله

فأظهر بسماحته تواضع العلماء

وبرحابته سماحة العارفين

الشكر والتقدير :

وما توفيقيا لا بالله .

إن تقديركم و تكريمكم نتيج من جهودكم وعطاءكم المميز والدائم و
المشهود لكم بالعرفان الذي نأمل من الله عز وجل أن ينير لكم
طريقكم بالتوفيق والنجاح مع دعائنا لكم بالتوفيق للوصول إلي أعلى
الدرجات بالدنيا والآخرة يوفقكم الله لما تحبه ويرضاه . . و أقدم
شكري و عرفاني إلي من أعطى من عمنه فأجزل و عمل فأجاد و علم
فأفاد و غرس فأحسن و صادق فأخلص و كان الحصاد أجيالا سندكم
دائما بكل خير و ذكرى طيبة في القلوب و العقول سنظل فواحة العبير
مادام في الأبدانأرواح تسير و دماء تجري



إن التطور الذي عرفته الدولة في العصر الحديث أدى كنتيجة حتمية إلى تطور الوظيفة العامة وأصبح للموظف دوراً في غاية الأهمية باعتباره الجهة المنفذة لسياسة الدولة، والمسند إليه مهام تقديم الخدمات للأفراد، ولضمان كفاءة الموظف في أداء الواجبات المنوطة إليه تتجه غالبية النظم الوظيفية إلى منحه الحوافز المادية والمعنوية من خلال العلاوات والترقيات و المكافآت المالية وما إلى ذلك ومقابل ذلك لا بد من إيجاد وسيلة تكفل احترام الموظف لواجباته و عدم الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة من خلال منح الإدارة سلطة تأديب الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية .

إن التأديب في نطاق الوظيفة العامة هو معاقبة الموظف لإخلاله بالواجبات المفروضة عليه أو لخروجه علي مقتضي الواجب في أعمال وظيفته أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، وبالنظر إلى خطورة هذه السلطة الممنوحة للإدارة العامة فقد أحيط الموظف بضمانات متعددة في مواجهة الإدارة .

وبالرغم من قيام المشرع بوضع القيود على موضوع التأديب وما يتعلق به من قواعد وإجراءات إلا أن هذا لم يمنع من وقوع الإدارة في بعض التجاوزات، الأمر الذي جعل من تدخل القضاء الإداري ضرورة ملحة لتحديد مشكلة الفراغ التشريعي في التأديب والعمل على سد هذا النقص، ووجد سبيله إلى ذلك في المبادئ العامة للقانون، كما لجأ إلي القوانين الإجرائية الأخرى، ومن هذين المصدرين استطاع القضاء أن يوفر الكثير من ضمانات التأديب، و أن يسد نقص النصوص في هذا الشأن ومن الضمانات الأساسية والتي يجب كفالتها في كل تحقيق أو محاكمة، مواجهته بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وحيدة سلطات التحقيق و ما يصدر عنها من أعمال .

أهمية البحث

التأديب إجراء يمكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طول حياته الوظيفية ولا يقتصر أثره علي مجرد توقيع جزاء علي الموظف في حالة الإدانة، فأهمية ضمانات التأديب فيه شرط ضروري لأطمئنان العاملين وهو ما يساهم في حسن سير العمل في المرافق العامة .

إشكالات البحث

يشير موضوع ضمانات تأديب الموظف العام عدة إشكالات و تساؤلات من أبرزها:

- هل بإمكان السلطات الإدارية المختصة بالتأديب تقدير الأفعال التي يرتكبها الموظف؟ و هل لها أن توفر له قدراً من الضمانات الجوهرية ؟
- وهل لها أن توقع جميع العقوبات، أم أن للعقوبات سقف أعلي لا يجوز تجاوزه ؟ أم أن هناك عقوبات لا تملك السلطة الإدارية إيقاعها بل لا بد من إحالتها إلي جهات أخرى ؟
- وكيف يتم توزيع الاختصاص في مجال التأديب بين السلطات الرئاسية وبين الهيئات التأديبية المستقلة عن الإدارة ؟

منهج البحث

من خلال هذا البحث والتساؤلات، سأنتهج أسلوب الدراسة الوصفي التحليلي مراعية في ذلك ضرورة الجمع بين الجانبين النظري و التطبيقي .

للإجابة علي هذه التساؤلات ، فإننا نقسم هذا البحث علي هذا النحو:

- **المبحث الأول:** المفهومالقانوني للموظف العام.
- **المطلب الأول:** مدلول الموظف العام.
- **المطلب الثاني:** الآثار المترتبة علي التحاق الموظف بالوظيفة العامة.
- **المبحث الثاني:** المبادئ العامة للتأديب.
- **المطلب الأول:** تعريف الجريمة التأديبية .
- **المطلب الثاني:** مبدأ شرعية الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية.
- **المبحث الثالث:** إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف .
- **المطلب الأول:** ضمانات التحقيق .
- **المطلب الثاني:** الضمانات الممنوحة للموظف أثناء المحاكمة التأديبية .
- **المبحث الرابع:** الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.
- **المطلب الأول:** التظلم الإداري .
- **المطلب الثاني:** التظلم القضائي .
- **الخاتمة (النتائج و التوصيات).**
- **المراجع.**

المبحث الأول

"المفهوم القانوني للموظف العام"

المطلب الأول : مدلول الموظف العام

المطلب الثاني : الآثار المترتبة علي التحاق الموظف بالوظيفة العامة

المبحث الأول

المفهوم القانوني للموظف العام

فقد اهتمت أغلب التشريعات بتعريف الوظيفة العامة كونها تعبر عن المركز القانوني الذي يشغله الموظف حيث عرفها القانون رقم 12 لسنة 1378 و.ر 2010 مسيحي بأنها " مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والعلاقات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية"⁽¹⁾.

⁽¹⁾ قانون رقم "12" لسنة 1378 و.ر 2010 مسيحي

مذلول الموظف العام

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام " ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري فقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي علي أن هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعملون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملون في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽²⁾ في مصر أكتفي المشرع شأنه شأن الفرنسي بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 910 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة بأنه تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخليين في الهيئة سواء كانوا مثبتين أم غير مثبتين⁽³⁾.

في ليبيا لم يضع المشرع الليبي تعريفاً محدد للموظف العام فقد ورد في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 في النذب من المادة الثانية تعريفها للوظيفة العامة بأنها " مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام ولها درجة من الدرجات المبينة بالجدول "⁽³⁾.

أطلق المشرع الليبي من بعده الفقه والقضاء الإداريين مصطلح الموظف العام على طائفة معينة من مستخدمي الدولة والوحدات الإدارية التابعة لها الذين تطبق عليهم مجموعة من المبادئ والأحكام القانونية تشكل في مجموعتها نطاقاً قانونياً خاصاً بهم فالموظف العام يرتبط بجهة الإدارة التابع لها بعلاقة تنظيمية لائحة يحكمها القوانين واللوائح المعمول بها في أجهزة الدولة وعلى الأخص تلك الواردة في قوانين الخدمة المدنية.⁽⁴⁾

مما يلاحظ على أن هذه التعريف اتبشأن الموظف العام ما يلي:

2- د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - دار المطبوعات الجامعية - 2005. ص 219-221-222.
3- د. محمد أنس قاسم جعفر-الوسيط في القانون العام-القاهرة -1984-1985، ص 309-310. مشار إليه لدى مازن ليلو راضي- مرجع سابق ص 223.
4- د. محمد عبد الله الحراري- أصول القانون الإداري الليبي الجزء الثاني -الطبعة الخامسة -سنة 2003. ص 11.

أولاً: أنها جميعها تعريفات قصد بها المشروع سريان القوانين الواردة فيها أي قانون العقوبات وقانون الخدمة المدنية وقانون الجرائم الاقتصادية.

ومن ثم فيها تصرفات قاصرة عليها وحدها ولا تنطبق على ما عداها.

ثانياً: إن التعريفات الواردة في قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية هي تعريفات موسعة للغاية تشمل كافة العاملين في الجهات الإدارية سواء كانوا من الموظفين العاملين فعلاً أم من المستخدمين العاديين.

ثالثاً: أن تعريف الموظف العام الوارد في قانون الخدمة المدنية هو تعريف يقتصر ووصف الموظف العام على الخاضعين لأحكام القانون الخدمة المدنية. (5)

ومن المثير للانتباه أن المشرع المصري، مثله في ذلك مثل نظيره الفرنسي، لم يضع في أي من قوانين الموظفين العموميين المتعاقبة تعريفاً عاماً جامعاً مانعاً للموظف العام. وإنما اكتفت ههنا القوانين بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها فقط في فرنسا خلا النظام القانوني للموظفين العموميين الصادر في 1959/2/4م، مثلاً من تعريف عام وشامل للموظف العام حيث اقتصرت المادة الأولى فيه على النص على أنه " ينطبق النظام الحالي على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة والذين جعلوا حائزين لدرجة في تدرج الإدارات المركزية للدولة والمرافق الخارجية التابعة لها والمؤسسات العامة لدولة. (6)

في فرنسا يكاد الإجماع ينعقد بين الباحثين على ضرورة توافر عناصر ثلاثة لتحقيق صفة الموظف العام وهي:

تولي العامل لوظيفة دائمة يشغلها بصفة دائمة، للدخول في تدرج إداري بواسطة التثبيت الذي يؤدي إلى جعله حائزاً لدرجة المساهمة في مرفق عام.

ويرى الدكتور أحمد حافظ نجم أن الموظف العام هو " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة وأن يصدر بذلك قرار عن السلطة المختصة قانوناً بالتعيين". (7)

أما الدكتور/ محمد حسين عبد العال فقد عرف الموظف العام بأنه " كل شخص يسهم في عمل مرفق تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر على أن تكون مساهمة في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع الوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من السلطة الإدارية المختصة " .⁽⁸⁾

فقد ورد تعريف الموظف العام في إحدى فتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة التي قررت بأن " صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجرى عليه أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظامها ويستفيد من مزاياها الإدارية إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أما إذا كانت هذه العلاقة عارضة ينظمها عقد العمل فإنه لا يعد موظفاً قابل يخضع في تنظيم هذه العلاقة لأحكام القانون الخاص .⁽⁹⁾ وفي فتوى ثانية عرفت الموظف العام بأنه " من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".⁽¹⁰⁾

المقصود بالموظف العام في التشريع:

تتعدد التعابير التي يطلقها المشرع في الدول المختلفة على شاغل الوظيفة العامة ففي فرنسا وبلجيكا يطلق عليه تعبير " الموظف العام " وفي إنجلترا يطلق عليه اسم " خادم التاج " وفي مصر يطلق عليه لفظ " عامل " وفي العراق والكويت يطلق عليه اصطلاح " موظف ". وقد أخذ المشرع الليبي بالاصطلاح الشائع في التشريع المقارن فأطلق على طائفة العاملين بالجهاز الإداري في الدولة لفظ " موظفين " ⁽¹¹⁾

المفهوم التشريعي للموظف العام في مصر:

لم يضع المشرع المصري على غرار المشرع الفرنسي تعريفاً محدداً للموظف العام وإنما اكتفى بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامه وقد كانت اللوائح الخاصة بالوظيفة العامة في أول الأمر تستخدم مصطلحات متعددة للتعبير عن شاغلي الوظائف العامة وكان أكثر هذه المصطلحات شيوعاً الموظفين العموميين والمستخدمون الملكيون ومستخدمو الحكومة، وذلك دون وضع تمييز لهذه المصطلحات. ⁽¹²⁾

11- أنظر في تعدد الاصطلاحات الدالة على الموظف العام في التشريع المقارن مؤلف المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فمثلاً وقضاء، الجزء الأول، دار النهضة العربية الناصرة، الطبعة الثانية 1969، ص 39 وما بعدها مشار إليه لدى الدكتور خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام، منشورات جامعة، قار يونس - بنغازي - سنة النشر 1997، ص 16.
12- د. محمد جودت الملط: الرسالة، مشار إليه لدى د. محمد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق، ص 19-20.

يتضح أن المشرع لم يضع تعريفاً محدد للموظف العام إنما اكتفى بقرار بيان طوائف الموظفين والأشخاص اللذين تسري عليهم أحكامه. (13)

تم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971م والذي لا يكاد يختلف حكمه عن حكم القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978م؛ وتعرف المادة الأولى من القانون الأخير العامل في تصنيف أحكامه بأنه كل من يصنف في إحدى الوظائف المبنية بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكامه وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها أو بالأجهزة التي لها موازنات خاصة بها أو بوحدات الحكم المحلي، وكذلك العاملون بالهيئات العامة فيها لم تنص عليها اللوائح الخاصة بهم. (14)

ويوسع المشرع المصري أحياناً من مذكول الموظف العام من ذلك القانون رقم 63 لسنة 1975م بشأن تعديل أحكام العقوبات المتصلة باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر به فوضع المادة 119 مكرر منه من مذكول الموظف العام لدرجة تخرج المصطلح عن معناه التقليدي والمتعارف عليه فيدخل في إطار الموظفين من ليس منهم كالعاملين في القطاع العام والعاملين في الجمعيات الخاصة ذات النفع العام والعاملين في الجمعيات التعاونية وكل من فوضته الإدارة في القيام بعمل معين. (15)

تعريف القضاء الليبي للموظف العام:

أشار الدكتور/ محمد عبد الله الحراري أن تعريف المصطلحات القانونية هو أمر ليس من مهمة المشرع نفسه وإنما هو في العادة من عمل الفقه والقضاء وهذا الاتجاه الذي تبناه المشرع الليبي بالفعل في قانون المحكمة العليا الصادر سنة 1953م ومن بعده قانون القضاء الإداري رقم "88" لسنة 1971م وإذا بعد أن أسند إلى دوائر القضاء الإداري مهمة الفصل في الطعون التي يرفعها الموظفون العاملون ولم يحدد أي تعريف أو معيار للموظف العام الذي تختص هذه الدوائر بالفصل في طلباته إنما

13- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية سنة 1969، ص 238.

14- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية سنة 1996، ص 238.

15- مرجع سابق، ماجد راغب الحلو، ص 239.

ترك هذه المهمة للقضاء الإداري نفسه لكي يتمكن من تبني التعريف الذي يراه مناسباً ومتلائماً مع التحول الدائم للمجتمع ومع التطور المستمر للوظيفة الإدارية.⁽¹⁶⁾ فعرفته المحكمة العليا في ليبيا بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات".⁽¹⁷⁾

16- محمد عبد الله الحراري: أصول القانون الإداري، منشورات المكتبة الجامعية - الزاوية - الطبعة السادسة، سنة 1983 ف، ص 362.

17- حكم المحكمة العليا مشار إليه لدى د. محمد عبد الله الحراري، الطبعة السادسة، مرجع سابق، ص 360.

المطلب الثاني : الآثار المترتبة على التحاق الموظف بالوظيفة العامة

يترتب على التعيين في الوظائف سواء أكان التعيين بقرار إداري أحادي الجانب أو بمقتضى عقد استخدام الآثار القانونية التالية:

- 1- بدء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بمعنى أن المركز الوظيفي للموظف ينشأ اعتباراً من تاريخ صدور قرار التعيين في الوظيفة لامن تاريخ نشره أو إعلانه.
- 2- يترتب على التعيين في الوظيفة العامة خضوع الموظف المعين للقواعد المقررة في الخدمة العامة وعلى الأخص القواعد المتعلقة بالتأديب وذلك بمجرد صدور قرار تعيينه وحتى قبل قبوله له.
- 3- يلتزم الموظف الذي صدر قرار تعيينه بأداء القسم القانوني قبل تسلمه أعمال وظيفته.
- 4- يترتب على صدور قرار التعيين أو إبرام عقد الاستخدام تولي الموظف أعباء وصلاحيات الوظيفة المعين فيها ويتبعها من حقوق والتزامات.
- 5- قرار التعيين في الوظائف العامة تعتبر من القرارات الإدارية القابلة للطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري.
- 6- يترتب على التعيين في الوظائف العامة وضع الموظف المعين تحت الاختبار لمدة ستة أشهر كحد أدنى وسنة كحد أقصى⁽¹⁸⁾.

18- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي 2003، ص 37 - 39.

أولاً: حقوق الموظف العام:

تتمثل حقوق الموظفين أساساً في عدد من المزايا المادية التي تكفل لجمهور الموظفين العموميين الحياة الكريمة بما يتناسب مع أهمية الوظيفة ومستواها. (19)

ونصت المادة 142 من القانون رقم 12 سنة 2010 بشأن علاقات العمل على تمتع الموظف بكافة الحقوق الممنوحة له بموجب هذا القانون واللوائح الصادر بمقتضاه ولا يجوز خفضها أو إيقافها أو حرمانه منها إلا وفق القانون. (20)

- الحقوق المالية للموظف:

وهي التي يكتسبها الموظف العام نتيجة قيامه بأعباء وظيفته وهي متعددة ويمكن إجمالها في الآتي: حقه في المرتب والمعاش التقاعدي والترقية والبدلات.

1- المعاش التقاعدي:

يقصد به المبالغ التي يستحقها الموظف بمقتضى القوانين واللوائح عند انتهاء خدمته بإحالة إلى التقاعد اختيارياً أو بلوغه سن التقاعد. (21)

وتخضع المنازعات المتعلقة بها لاختصاص دوائر القضاء الإداري وحدها.

2- المرتب:

هو المبلغ من المال يتقاضاه الموظف من خزانة عامة بصفة منتظمة كل فترة محددة تقدر عادة بالشهر مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفية، وهو الحق الأساسي و الأول للموظف والسبب الرئيسي للالتحاق بالوظائف، ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ استلامه العمل طوال مدة الخدمة باستثناء بعض الفترات التي لا يستحق عنها راتب رغم قيام الرابطة الوظيفية كما في حالة الإجازة بلا مرتب. (22)

3- الترقية

هي منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأولى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار فتؤدي الترقية إلى تحسين مركز الموظف من الناحيتين الأدبية والمالية. (23)

¹⁹محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، ص 452.

²⁰قرار 12 سنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة "142".

²¹محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي 2010، ص 431 - 433.

²²ماجد راغب الحلو، القانون الإداري 1996، ص 313، 315 - 316.

²³ماجد راغب الحلو، ص 320.

4- البدلات:

هي مبالغ نقدية تعطى لبعض فئات الموظفين بسبب طبيعة عملهم مثل بدل العمل في المناطق النائية وبدل التمثيل الذي يعطي للمؤسسات الإدارية العليا. (24)

- الحقوق المعنوية للموظف العام:

لقد اهتم القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل وذلك في المواد من 30 إلى 36 من الباب الأول منه بالإجازات التي يتمتع بها الموظفون اعتبرها بمثابة حق من حقوق الموظف الذي لا يجوز له في بعض الأحيان التنازل عنها وتنقسم إلى إجازات سنوية طارئة مرضية وإجازات خاصة. (25)

1- الإجازات السنوية:

هي انقطاع الموظف عن أداء مهام ومسؤوليات وظيفته لفترة معينة كل سنة ومدة هذه الإجازة هي ثلاثون يوماً وتمتد المدة إلى خمسة وأربعين يوماً للموظفين الذين بلغوا سن الخمسين أو تجاوزت مدة خدمتهم عشرين سنة، ولا يجوز للموظف التنازل عنها ولو كان ذلك بمقتضى اتفاق مع جهة الإدارة التابع لها ويحظر تأجيلها أو قطعها إلا لضرورة تقتضيها مصلحة العمل. (26)

2- الإجازات الطارئة:

هي التي يضطر الموظف فيها بطرف طارئ أو عارض إلى التغيب عن العمل يوماً في العادة دون أذن سابق ويجب أن يكون هذا السبب في الإجازة طارئاً أي مفاجئاً لم يكن متوقعاً ويعتذر معه إبلاغ الرؤساء به للحصول على أذن مسبق، كما يجب أن يقدم الموظف إلى رئيسه فور عودته إلى العمل بياناً بالأسباب التي اقتضت تغيبه في الإجازة الطارئة، ويجب ألا تتجاوز الإجازة الطارئة مدتها وهي تحدد عادة بيوم أو اثنين لعدة مرات بحيث لا تتجاوز في جملتها في الغالب أسبوعاً طوال العام. (27)

²⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، 454.

²⁵

²⁶ محمد عبد الله الحراري 2003، ص 64 - 65.

²⁷ ماجد راغب الحلو، ص 279 - 281.

3- الإجازة المرضية:

للموظف الحق في إجازة مرضية مدفوعة المرتب لمدة لا تزيد على خمسة وأربعين يوماً متصلة أو ستين يوماً متقطع خلال السنة الواحدة. وتكون الإجازة بناء على تقرير طبي من طبيب معتمد. (28)

4- الإجازات الخاصة:

نصت المادة 34 والمادة 35 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على أنه يكون العامل أو الموظف الحق في إجازة خاصة بمرتب كامل في حالة أداء فريضة الحج وتكون لمدة عشرين يوماً ولا تمنح إلا مرة واحدة طول مدة الخدمة في حالة الزواج وتكون المدة أسبوعين ولا تمنح إلا لمرة واحدة طوال مدة خدمته وتمنح للمرأة عند وفاة زوجها وتكون لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام، وتمنح أيضاً لأداء الامتحانات الدراسية وتكون للمدة المقررة لأداء الامتحان. ويجوز بقرار من جهة العمل منح العامل أو الموظف إجازة خاصة بدون مرتب في الحالات بالشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية نظام الإجازات المادة 19. (29)

ثانياً : واجبات الموظف العام:

مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف يقع على عاتقه التزام بالعديد من الواجبات التي تستهدف في مجملها ضمان سير الوظيفة العامة بانتظام وإطراد وفعالية.

- واجبات الموظف داخل الوظيفة العامة:

1- واجب القيام بمهام مسؤوليات الوظيفة:

يلتزم الموظف بأداء العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية وان يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وان يلتزم الموظف بتكريس جهده ووقته للقيام بأعباء وظيفته وأن يلتزم بحضور الدورات التي تقررها الوحدة الإدارية التابع لها لتحسين مسؤوليات أدائه لعمله أو رفع كفاءته الوظيفية وان يلتزم أيضاً بأن يقيم في الجهة التي يوجد فيها مقر وظيفته وأن يتعاون مع

28 - محمد عبد الله الحراري 2010، ص 445.

29 قرار رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة 34 - 35 واللائحة التنفيذية المادة 19.

زملائه وأن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه والمواطنين الذين يتعاملون مع الوحدة الإدارية التي يعمل بها. (30)

- واجب طاعة القانون والرؤساء:

على الموظف طاعة رئيسه وأن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه ويكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاص، وسلطة الرئيس على المرؤوس كبيرة وغير محددة فمثل حق الرئيس في إلغاء قرار أو عمل المرؤوس أو تعديله أو حتى قيام الرئيس بالعمل محل المرؤوس إلا إذا قرر القانون غير ذلك. (31)

- واجبات الموظف العام خارج نطاق الوظيفة العامة:

1- واجبات صيانة أموال الدولة:

إن محافظة الموظف العام على المال العام الذي تحت يده واجب مفروض عليه بصفته نائباً عن الشعب في استعمال أمواله وممتلكاته وهذا الواجب له قيمته لا سيما في الدول النامية حيث الموارد محدودة ولا يقف التزامه عند مجرد عدم فقد المعدات والأموال أو سرقتها ولكن يمتد إلى كيفية استعمالها وعدم تعريضها للتلف نتيجة للإهمال وسوء الصيانة. (32)

2- واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

يحظر على الموظف العام أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفة إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقتضي ذلك ويظل هذا الالتزام قائم حتى بعد ترك الوظيفة وأن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو ينشر أو يفضي بأي تصريح من أعمال وظيفته بغير إذن خاص ويحظر عليه أيضاً أن يخالف إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص. (33)

30 محمد عبد الله الحراري 2010، ص 447 - 449.

31 - محمد رفعت عبدالوهاب، ص 460

32 - حسين عثمان محمد، ص 711.

33 - محمد رفعت عبدالوهاب، ص 462.

3- حسن السيرة والسلوك العام:

إن حسن السيرة والسلوك ليس شرطاً لتولي الوظائف العامة فحسب وإنما هو كذلك شرط لا استقرار فيها ابتداء وبقاء فلا تقتصر مسؤولية الموظف العام عما يقع منه من أعمال أثناء مباشرته لوظيفته وإنما يسأل تأديبياً مما قد يرتكبه خارج إطار وظيفته ويوصفه فراداً من أفراد الناس فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى أو كان بعيداً عن نطاق أعمالها ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب عدته في التمكين لسلطة الإدارة وبت هيبتها في النفوس.⁽³⁴⁾

34 - ماجد راغب الحلو، ص338.

المبحث الثاني المبادئ العامة للتأديب

المطلب الأول الجريمة التأديبية

عرف الدكتور محمد عبدا لله الحراري الجريمة التأديبية بقوله (أن المخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية أو الذنب التأديبي جميعها مصطلحات مترادفة يقصد بها إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بإتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه أو خروجه عن مقتضيات وظيفته وذلك بظهوره بمظهر من شأنه المساس بسمعتها⁽³⁵⁾ وعرفه الدكتور مازن ليلوراضي بأنه (كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شأنه الإخلال بواجب من الواجبات الوظيفية التي ينص عليه القانون⁽³⁶⁾ ويرى الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأن (لا أهمية لبيان واجبات الموظف العام بدون تحديد الجزاء الذي يجب توقيعه عند مخالفته لواجباته الوظيفية التي حددها القانون

سواء كانت واجبات إدارية أو مالية أو حتى التي تتعلق بمسلكه الشخصي فإذا خالف الموظف إحدى واجباته القانونية هذه فهو قد ارتكب مخالفة تأديبية أو جريمة تأديبية يتحقق عنها جزاء تأديبيا يوقعه الرئيس الإداري وأحيانا الجزاءات الخطيرة يتم توقيعها من قبل مجالس التأديب أو المحكمة التأديبية⁽³⁷⁾

وعرف الدكتور مختار عثمان الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن العامل إثناء أداء الوظيفة أو خارجها بغير عذر مقبول⁽³⁸⁾.

35- د. محمد عبد الله الحراري مرجع - سابق ص 454

36- د. مازن ليلوراضي مرجع سابق ص 275

37- د. محمد رفعت عبد الوهاب الدكتور عاصم احمد عجيله ، القانون الإداري، طبعة منقحة 1485، مطبعة نهضة مصر القاهرة ص 463

38- د. مختار عثمان مشار إليه لدى د. محمد إبراهيم الدسوقي علي 2006 مرجع سابق ص 299.

الجريمة التأديبية تعني كل خطأ تأديبي يرتكبه الموظف أثناء تأديتها أعمال وظيفته أو سبها معاقب عليها بعقوبة تأديبية (39)

ويعرف الدكتور محمد جودت الملط " الجريمة التأديبية بأنها إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً

ويعرفها الدكتور محمد مختار بأنها كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بما ينعكس عليها بغير عدم القبول .

والتعريف الذي ذهبت إليه الدكتورة ملكية الصروخ عن إنها " كل ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً تلك التي نصاً لم ينص عليها مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه" (40)

أما المحكمة الإدارية العليا فعرفت الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إليادرتها إيجاباً أو سلباً تتحقق به المخالفة لواجباته الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمالها أو الإخلال بالنهي عن الأفعال وعليه يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته عليه تأديبياً " (41)

وتصدي فقه القانون الإداري لتعريف الجريمة التأديبية حيث عرفها الدكتور إسماعيل زكي بأنها " كل تقصير في أداء الواجب أو إخلال بحسن السلوك أو لأذاب من شأنه أن يترتب عليه انتهاء المهنة أو الحط من كرامتها أو الخروج على الالتزامات السلبية المفروضة على الموظفين (42).

وطبقاً لهذه التعريفات يتضح لنا إن الجريمة التأديبية تقوم على أركان وهي الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي.

39- تعريف الدكتور محمد مختار رسالته الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة دار الفكر العربي القاهرة،

ص1973، ص66. مشار إليه لدى الدكتور خليفة سالم الجهمي، ص72-73.

40- تعريف الدكتورة ملكية الصاروخ " رسالتها سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء- القاهرة 1984م ص50 مشار إليه لدى الدكتور خليفة سالم الجهمي ص74.

41- حكم المحكمة الإدارية العليا بحلة 18 ابريل سنة 1987م للطعن رقم 1207 س32ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، السنة 32، قاعدة رقم 175، ص1144 مشار إليه لدى د.محمد إبراهيم الدسوقي 2006، مرجع سابق ص299.

42- انظر رسالة ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأخير، مرجع سابق ص109 مشار إليه لدى خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق ص70-71.

- الركن الشرعي :-

أن مصدر الركن الشرعي هو القانون بمعناه الواسع أي جميع القواعد القانونية أيا كان موقعها في التدرج القانوني دستورا أو قانونا أو لائحته، أو قرار تنظيميا أو عرفيا إداريا مستقرا أو منشورا أو تعليمات أو أوامر وأنه يتضح إنمبدأ الشرعية في الجريمة التأديبية له مفهوم يختلف عما هو معمول به في الجريمة الجنائية حيث لا ينحصر مفهوم الشرعية في المجال التأديبي في قاعدة لا جريمة إلا بنص السائدة في المجال الجنائي وإنما ينصرف إلى المعنى الواسع⁽⁴³⁾.

- الركن المادي :-

ينقل الركن المادي للجريمة التأديبية في الفعل الايجابي والسلبي الذي يقتضيه الموظف ويكون منطويا على إخلال بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها فهذا الركن هو جسم الجريمة ولهذا فإنه يلزم أن يكون له مظهر مادي ملموس تدركه الحواس فالقانون لا يعاقب على ما تهمزها لأنفس و تخفيه الصدور كما يلزم أن يكون الفعل المكون لهذا الركن والمنسوب صدوره إلى الموظف محددًا سواء كان في صورة ايجابية أو سلبية⁽⁴⁴⁾.

- الركن المعنوي :-

لا يكفي إلا عبارة عن فعل من الأفعال جريمة تأديبية أن يقع هذا الفعل ماديا وان يكون منطويا على إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج على مقتضياتها بل يجب فضلا عن ذلك أن يكون صادرا عن إرادة الموظف الأئمة في الجريمة التأديبية شأنه شأن الجريمة الجنائية تقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة ولذا فإنه يلزم لقيامها ان يكون الفعل المكون لماديتها سلبيًا كان أم ايجابيا راجع لإدارة الموظف الأئمة⁽⁴⁵⁾.

الفرق بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية:-

تتشابه الجريمة التأديبية مع الجنائية في إنها تقوم على أساس خطأ يرتكب يمثل انحراف عن الذي ينقضي عنه القانون وتتفقان أيضا في إن كلاهما يمكن أثباتهم بكافة طرف الإثبات مالم ينص القانون على طريقة أخرى، وأيضا تشبهان في إن

43- د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق ص82.

44 - د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص83.

45- د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق ص90.

كلا منهما يخضعان لنفس الإجراءات من حيث توافق التحقيق القانوني وضمانته وتختلف في الوصف القانوني والتمكين.

المطلب الثاني

بمبدأ شرعية الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية فقد وردت الجرائم الجنائية وكذلك العقوبات المقررة لكل جريمة على هذه على سبيل الحصر عكس الجرائم التأديبية فلم ترد في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر حيث درجت هذه التشريعات كقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 والمعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983م وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978ف.

فكلا من الجريمتين التأديبية والجنائية تقوم على فكرة الخطأ المكون إيجاباً أو سلباً بقصد أو عن إهمالاً وتقصير أو عدم تحوط.

فالحرية التأديبية تحقق متى خرج الموظف على مقتضيات وظيفتها وما تفرضه عليه من واجبات، سواء إثناء تأدية العمل أو بينه أو خارج نطاق أعمال وظيفية الطعن رقم 62 لسنة 28 جلسة 1986/3/4 فيمكن تشبيه الجرائم التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية من منطلق إنالأخيرةأيضا جرائم غير محددة في النصوص وليس لها عقوبة محددة على عكس جرائم الحدود إلاإن ذلك لايعني إن القانون التأديبي لا يصدق عن الشريعة فإذا كان مبدأ الشريعة في الجرائم الجنائية كما بين القبول يعني إلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص فإنه في الجرائم التأديبية يعني الإطار العام الذي لايجوز أن تتعداه للسلطة التأديبية في أعباء أو فعل نهائياً جريمة تأديبية، وفرض رقابة القضاء على صحة قيام الدافعة وسلامة التكييف القانوني لها، وما إذا كانت تعد ذنباً اداريا أم لا (46).

46- المختار جلال احمد الادعم التأديبي في ضوء قضاء محكمة الطعن النقص الإدارية العليا لسنة2003 الطبعة الثامنة، مزيدة ومنقحة المكب الجامعي الحديث شارع.

أما بمبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي فإن له مفهوم خاصا اقل انضباطية منه في المجال الجنائي إذا يعني فقط تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر بان يكون للعقوبة التأديبية منه في نصوص القانون بمعناه العام ومن تم يترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة⁽⁴⁷⁾ للمذنب المقترف من قائمة العقوبات التأديبية المحددة سلفا بالنصوص وذلك تحت رقابة القضاء بطبيعة الحال. وحكمة هذا المبدأ واضحة وصريحة وهي إلزام سلطة التأديبأيا كانت هذه السلطة بتوقيع العقوبات التأديبية المحددة بالنصوص على سبيل الحصر بحيث يمنع علميا إتباع عقوبات جديدة خارج نطاق العقوبات المحددة⁽⁴⁸⁾.

ويحرص القضاء الإداري الليبي والمقارن على تأكيد هذا المبدأ في أحكامه عن ذلك ما قضت به المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 3 29 ق بتاريخ 1985/3/31 بانه" من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما يقوم على مبدأ عقوبة إلا بنص ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون⁽⁴⁹⁾.

فالمشرع التأديبي لم يحدد لكل جريمة تأديبية جزاء معين كما فعل المشرع الجنائي، وإنما عدة جزاءات تأديبية يتم اختيار المناسب منها تبعا لجسامة المخالفة أو المخالفات التي ثبت للموظف في الدعوى التأديبية والتي تشكل معا.

الذنب الإداري في نطاق خروج الموظف على مقتضى الواجب الوظيفي لما كان ذلك وكان الثابتان قرار مجلس التأديب المطعون فيه تضمن مجازاة الطاعنة عن المخالفين المنسوبين إليها وقرر جزاء بمستقل لكل مخالفة على حده بينما الصحيح في القانون هو اختيار جزاء مناسباً للواقعين معا فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون وتأويله بما يوجب إلغاؤه.

كما لا يكفي توافر الفعل أو الإمتاع عن الفعل لدى الموظف بل يجب أن يتوافر لدى الموظف الإرادة والعلم بالجريمة التأديبية، فيجب أن يكون ذلك الفعل أو الإمتاع نتجه

47- د. خليفة سالم الجمي، مرجع سابق ص 381.

48- د. خليفة سالم الجمي، مرجع سابق ص 381-382.

49- د. جلال احمد الادغم، مرجع سابق ص 23.

الإرادة أئمة فإذا انعدمت الإرادة لدى الموظف وهو يرتكب المخالفة التأديبية فلا يسأل عن فعله فضلا عن الإرادة يجب أن يعلم الموظف بالجريمة التأديبية التي يرتكبها والجزاء التأديبي المرتب على فعله.

يتضح من ذلك إن الموظف الذي يرتكب مخالفة تأديبية قد يتم إحالته للتحقيق معه في المخالفات المنسوبة إليه وقد ينتهي التحقيق إلى إحالته إلى المخالفة التأديبية⁽⁵⁰⁾. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنها إذا انقطع العامل عن عمله فلا يجب اجراء عن مدة انقطاعه ولا يضر الرحمان من الأجر عقوبة تأديبية، وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مساءلته تأديبيا ذلك إن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل والمساءلة التأديبية سببا إخلاله بسير الموظف⁽⁵¹⁾.

الطعن رقم 1731 لسنة 37ق - جلسة 1997/4/17 كما إن تقرير الجزاء لا يخضع لأهواء السلطة التأديبية بل يعين عند تقريره مراعاة التدرج في العقاب، وجسامة المخالفة وخطورتها، والظروف والملابسات التي وقعت في ظلها⁽⁵²⁾.

الطعن رقم 2040 لسنة 39ق - جلسة 1997/5/27 لإيتم قرارهما أو حكمهما بالغلو الذي يضم القرار أو الحكم يجب مخالفة القانون وبموجب الطعن فيه والغاؤه فتعين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية وعدم المشروعية يخضع لرقابة المحكمة الطعن " المحكمة الإدارية العليا"

والغلو في الجزاء يضم القرار أو الحكم الصادر به يجب مخالفة القانون مجازاه الطاعة بالنصل من الخدمة عن المخالفات الثابتة في حقها وهي لا تتجاوز مخالفة مواعيد الحضور والانصراف وعدم مراعاة الدقة والكياسة في أداء العمل ما يمثل قمه الافراط في الجزاء الحزونية.

يجب ان يكون الجزاء التأديبي الموقع متفقا مع حالة المخالف الراهنة.

فلا يصل بحال من الاحوال ان تصدر المحكمة التأديبية حكما معاقبة المحال وقد انتهت خدمته بالخصم من اجر هاو بوقفه عن العمل اذا سحب تطبق أي من العقوبة سألنى الذكر على من انتهت خدمة بل يتعب عليها في حالة ابوت مسئولية

50- د. محمد ابراهيم الدسوقي على، مرجع سابق ص300.

51- جلال احمد الأدم، مرجع سابق " 24 "

52- جلال احمد الادعم، مرجع سابق ص27.

بالعزامة المنصوص عليها قانوناً وهي العقوبات الوحيدة المستمرة لامن ترك الخدمة وقد حدد لها القانون نظام العاملين المدنيين بالدولة العام بالقانون رقم 131978 المادة 88 منه المعدلة بالقانون رقم 1983/115 حدين اوني واقص بنصه على انه (يحوز ان يوقع على من انتهت خدمة غرامة مالية عن خدمة وكثرين جيدها ولا تجاوز خمسة اطعاف الاجر الاساس الذي كان يتقاضاه في شركة انتهاء خدمة)) فادا كان ذلك وقد نصت المادة (29) من قانون عجل الدولة رقم 47 لسنة 1972 على ان الجزاءات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على هذا ترك الخدمة هي :

- 1- غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة .
- 2- الحرمان من المعاش هذه لا تزيد على ثلاث اشهر .
- 3- الحرمان من المعاش لا يجاوز الربع .

وفي جميع الأحوال يجوز للحكمة التأديبية أي مرحلة عن مراحل التحقيق والدعوى وقف صرف جزء من المعاش او المكافاة بما لا يجوز الربع الى حين انتهاء المحاكمة م الطعن رقم 333 لسنة 7 ف جلسة 1967/6/17 وقضت بان اعمال جزاء الحفض الى وظيفة في الدرجة الادنى مباشرته يتطلب الا يكون العامل في ادنى درجات السلم الوظيفي صدر مثل الجزاء على عامل في ادنى درجات التعيين يجعله مخالفاً للقانون لان الحكم في هذه الحالة يكون وقائي بعقوبة لم ينص عليها القانون فضلاً عن استحالة تنفيذها (جلال الاذغم مرجع سابق) (53).

قائمة العقوبات التأديبية في قانون المدنية

عددت المادة (83) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 55 لسنة 1976م العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظفون الخاضعين لأحكامه على النحو التالي:-

⁵³جلال الاذغم ، الطعن رقم/333 لسنة 1967 ف جلسة 1967/6/17 مرجع سابق ص28 ص29

1-العقوبات التي يجزر توقيعها على الموظفين الذين يشتغلون وظائف من الدرجة الأولى
فاقل " أي الدرجة العاشرة فما دونهما وفقا لأحكام قانون نظام المرتبات رقم 65 لسنة
1981م هي :-

أ- الإنذار

ب- الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوم في السنة ولا يجوز أن يجاوز
تفيدا لمدة العقوبة ربع المرتب شهريا بعد الربع الحائز الحجزعليه أو التنازل عنه
قانونا.

ج - الحرمان من العلاوة

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

هـ - الحرمان من الشرفية هذه لاتقل عن سبعة أشهر ولا تجاوز ثلاث سنوات

و- مكرر - خفض الدرجة

ز- العزل عن الوظيفة(54).

2- اما بالنسبة الى الموظفين الذين يشتغلون وظائف الادارة العليا أي اولئك الذين
يشتغلون الدرجة الحادية عشر وما يجاوزها طبقا لقانون المرتبات فلا تتوقع عليه الا
العقوبات التالية وبقرار من مجلس التأديبي المختص:-

أ- اللوم، ويجوز أن تقترن هذه العقوبة بتأخير الترقية لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا
تزيد على سنة.

ب- الخصم من المرتب بما لايجاوز تسعين يوما في السنة، ولايجوز أن يجاوز
الخصم تنفيذيا لهذه العقوبة ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو
التنازل عنه قانونا.

ج - الحرمان من الترقية لمدة لا تقل عن ستة ولا تجاوز ثلاث سنوات.

د - مكرر - خفض الدرجة

هـ - العزل عن الوظيفة.

54- خليفة سالم الجمي، مرجع سابق ص390 وما بعدها

ومن المقرر عليه انه اذا ناط المشرع بسلطة معينة اقتصاصا فلا يجوز لها ان تنزل عنه او تفوض فيه الا اذا اجاز القانون ذلك واذا كانت نصوص القانون رقم 48 لسنة 1978ف قد خلت من جواز التفويض في توقيع الجزاءات فان التفويض الصادر من مجلس ادارة بذلك ناصر رئيسة بتوقيع الجزاءات على النحو المقدم يكون قد تم على غير صحيح حكم القانون(55).

العقوبات المعلنة بالعقوبات التأديبية المقررة في التشريع الليبي:-

أ - الملاحظات العامة:-

1-اعتمد المشرع الليبي في تحقيق العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفون العموميين معا درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف في السم الاداري، حيث افرد قائمة من العقوبات لصغار الموظفين " الذين يشغلون الدرجة العاشرة فما دونها " وقائمة اخرى خاصة بكبار الموظفين " الذين يشغلون الدرجة الحادية عشر وما يجاوزها"

2-هو الذي يؤدي الى اختلاف العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظفون العموميين بحيث المستوى الوظيفي للموظف محل المسالة التأديبية حتى لو تطابقت المخالفة وتماثرت ظروف ارتكابها.

3-انتهج المشرع الليبي سياسة تقييم العقوبات التأديبية الى عقوبات تعرض خلال استمرار الخدمة واخرى تفرض بعد شرك الخدمة والعقوبة التأديبية التي يحرز توقيعها على من ترك الخدمة هي الغرامة المالية التي لاتقل على عشرة دنانير ولا يتجاوز منه امثال مرتبة الشهري الاخير "م3/98 200 مدنية، م3/20 لائحة الإجراءات(56).

4-لم يفرد المشرع عقوبات تأديبية معينة للمخالفات المالية ولكن حضر السلطة التأديبية تشبه القضائية التي يجزر لما توفيه العقوبات التأديبية على سائر الموظفين العموميين بالمجلس التأديبي للمخالفات المالية.

55- الطعن ر م 1157 لسنة 33 ق - جلسة 1910/2/27 لدى جلال احمد الادعم
56. خليفة سالم الجهي، مرجع سابق، ص401 وما بعدها.

المبحث الثالث

إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف

المطلب الأول : ضمانات التحقيق

إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف

يقصد بإجراءات التأديب أو التحقيق أو الضوابط التي يتم على أساسها محاكمة الموظفين وتوقيع الجزاءات التأديبية (57) وقد أوضحت المحكمة العليا في احد أحكامها بقولها "تأديب الإداري له أصول وضوابط تملئها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية فلا يجوز مساءلته إلا به، وتحقيق توفر له كل مقومات التحقيق القانونية الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون الحاجة إلى النص عليه". (58)

ويفهم من هذا الحكم أن الجهات الإدارية لا تتمتع بحرية تقديرية في مجال تأديب الموظفين وإنما تلتزم بإتباع إجراءات معينة تبدأ بالتحقيق مع الموظف تم إحالته إلى المحاكمة التأديبية في حالة ثبوت الأخطاء المنسوبة إليه وتنتهي بمثوله أمام السلطة التأديبية المختصة وتوقيع العقوبة عليه.

57 - محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الاداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة - الزاوية - ليبيا، ط6 2010 ص475.
58 - الطعن الإداري رقم 19/7 ق بتاريخ 10-1-1974 م.م.ع السنة العاشرة، العدد الثالث، ص 70، مشار إليه لدى محمد عبدالله الحراري ص446.

• المطلب الأول:- ضمانات التحقيق

التحقيق الإداري هو الذي يستهدف التحقيق والتثبيت من الوجود المادي للوقائع التي نسبت للموظف العام وجمع الأدلة على ارتكابها وتحديد مرتكبها كل منهم وإذا كانت السلطة المكلفة بالتحقيق مع الموظف تتمتع بصلاحيات واسعة حيث لها استدعاء الموظف وسماع أقواله وكذلك سماع الشهود بعد حلفهم اليمين فإنه في مقابل هذه الصلاحيات التي تتمتع بها سلطة التحقيق يتمتع بها الموظف إعلام بضمانات عدة أثناء التحقيق.⁽⁵⁹⁾ ونظرا لخطورة التحقيق الإداري فقد أحاط المشروع إجراءاته بالعديد من الضمانات.

أولاً: الضمانات الشكلية للتحقيق الإداري:

تباشر الجهة الإدارية التحقيق مع الموظف إما بنفسها أو عن طريق قسم الرقابة بديوان المحاسبة أي أن يلتزم بإحضار رئيس الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف وذلك قبل البدء في التحقيق ويتم التحقيق بإجراءات معينة تقوم على مبدأ تحقيق الضمان والاطمئنان للموظف المحال للتحقيق وتتمثل الضمانات الشكلية في الفحص السابق على إجراء التحقيق والإذن بالتحقيق وكتابة التحقيق.

1- الفحص السابق على إجراء التحقيق.

إن العدالة والمبادئ العامة للقانون تقتضي الإيجاز أي شخص بعقوبة ما بدون أن يسبق توقيع الجزاء تحقيق متكامل وعادل للتحري عن التهمة والمعلومات والبيانات وأقوال الشهود التي تلزم لإثباتها وهذه القاعدة هي ألزم ما تكون بالنسبة للموظف العام الذي تجب حمايته واحترامه وعدم مؤاخذته بدون التأكيد والتثبت والتحري.⁽⁶⁰⁾

2- الإذن بالتحقيق:

3- كتابة التحقيق:

تجيز بعض القوانين أن يكون التحقيق التأديبي كتابة أو شفاهة دون ضابط بين متى يكون التحقيق كتابة ومتى يكون شفاهة ولكن هذا الاتجاه منتقد إذا لا يتصور توقيع

59 - محمد عبدالله الحراري 2003 ص90.

60 - عاصم احمد عجيلة. القانون الإداري ص465.

عقوبة تأديبية شديدة كعقوبة الفصل من الخدمة دون تحقيق مكتوب⁽⁶¹⁾ وقد نص المشرع الليبي في الفقرة الأولى من المادة (156) من القانون رقم 12 لسنة 201 بشأن علاقات العمل على انه "لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" ولكن المشرع أورد استثناء على هذه القاعدة وأجاز أن يجري التحقيق شفاهة بشرط ذكر مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة حيث جاء في ذات المادة المذكورة أعلاه "ومع ذلك يجوز للأمين المختص أو الكاتب العام أو الرئيس بالمصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن يجري التحقيق مع الموظف شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة. كما يجوز دون اللجوء إلى التحقيق أن يوقع أياً من العقوبتين المشار إليها إذا كان قد شاهد وقوع المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات"⁽⁶²⁾.

ثانياً: - الضمانات الموضوعية للتحقيق الإداري: -

إذا كانت الضمانات الشكلية ضرورية لنزاهة التحقيق حيث يتم بالعدالة فإنها لا تكفي لذلك بل لابد أن تساندها ضمانات أخرى موضوعية تجعل التحقيق أكثر نزاهة وشفافية. ومن الضمانات التي قررها المشرع للتحقيق حق الموظف في الدفاع عن نفسه، ومواجهته بالمخالفات المنسوبة إليه بالإضافة إلى حيدته جهة التحقيق.

1- مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه: -

تنص المادة (80) من قانون الخدمة المدنية على انه لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق مع كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" ومفاد ذلك أن يعلن الموظف بالتهم المنسوبة إليه ويبلغ الموظف بقرار إحالته إلى المحكمة التأديبية وبتاريخ الجلسة المعينة لذلك بخطاب يسلم إليه شخصياً أو يرسل بالبريد المسجل قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل⁽⁶³⁾

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه "إذا تم استدعاء العامل للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه وعدم إنكاره واستدعاءه للتحقيق فان ذلك يعتبر تسليماً

61 - ماجد راغب الطلو، ص362.

62 - قانون رقم 12 سنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة 156.

63 - خليفة سالم الجهمي ص 299-300.

منه بصحة وصول هذا الاستدعاء إلا انه لم يحضر التحقيق ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه وإهداره ضمانته الأساسية حولها ل القانون وتكون جهة الإدارة في حل ومن توقيع الجزاء عليه أدلة الثبوت ضده" (64)

2- تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه:-

إن حق الفرد في الدفاع عن نفسه حق مقدس في جميع المحاكمات لاسيما ما ينطوي منها على معنى العقاب كالمحاكمات الجنائية والتأديبية فتحرص اغلب الدساتير عادة على تأكيد هذا الحق (65) فحق الموظف في أن تتاح له الفرصة الدفاع عن نفسه كتابة أو شفويا بان يدحض أدلة الاشتباه الموجهة ضده بالطرق وبالكيفية التي يراها مناسبة وذلك بان يمكنه مجلس التأديب من إبداء أوجه دفاعه فان امتنع عن إبداء دفاعه يكون قد فوت على نفسه هذا الحق. (66)

3- حيادية جهة التحقيق:

يشترط لنزاهة التحقيق توافر حيده تامة فيمن يقوم به وتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ويتحقق الحيده في مجال التحقيق على أساس انه لا يجوز لشخص واحد أن يكون حكما وخصما في نفس الوقت فان القواعد اللازمة لصلاحيه القاضي للفصل في الدعوى هي ذاتها الواجب توافرها في المحقق الذي يقوم بإجراء التحقيق (67). وقد نص المشرع عي ذلك بقوله في الماد (148) م اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 بأنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة إلى رئيس مجلس أو أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية وللموظف المحال إلى المحاكم حق طلب رده ويعين الوزير من يحل محله إذا كانت أسباب الرد صحيحة قانونا" (68)

• المطلب الثاني:- الضمانات الممنوحة للموظف أثناء المحاكمة التأديبية

64 - حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة 12 ابريل سنة 1980 طعن رقم 78 س 21ق.

65 - خليفة سالم الجهمي، ص 308.

66 - محمد عبدالله الحراري، ص 481.

67 - محمد إبراهيم الدسوقي، ص 343.

68 - اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 سنة 2010، بشأن علاقات العمل الماد 148.

بعد انتهاء جميع إجراءات التحقيق مع الموظف وإحالته إلى التأديب، تختص سلطة التأديب سواء كانت السلطات الرئاسية أو مجلس التأديب بالنظر في الدعوى ومسؤولية الموظف عن الأفعال التي تنسب إليه وتقرر إما تبرئه الموظف أو إيقاع العقوبة التأديبية عليه وأمام خطورة الآثار المترتبة على الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظف فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ضرورة إحاطة توقيعه بضمانات عدة تملئها مقتضيات العدالة والأصول العامة في المحاكمات وان لم يرد بشأنها نص حيث يؤدي إغفال أي منها أو الإخلال به إلى بطلان ما تصره المحكمة من عقوبات وتهدف جميع هذه الضمانات إلى اكبر قدر ممكن من النزاهة والعدالة في المحكمة التأديبية وتتمثل هذه الضمانات في الآتي:

أولاً: - حق الموظف في تقرير دفاعه:

من القواعد الأساسية في أصول المحاكمات البشرية بأنواعها أن للمتهم حق الدفاع عن نفسه في التهم الموجهة إليه لذلك تقتضي بعض قوانين الموظفين بأنه لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه وذلك لان الاتهام قد يكون باطلاً من أصله أو يكون لدى الموظف من الأسباب أو الأعذار ما يعفيه من المسؤولية أو يخفف عنه العقاب⁽⁶⁹⁾

ومن الضمانات التي تتعلق بممارسة حق الدفاع ما يلي:

1- ضرورة إعلان الموظف بالوقائع المنسوبة إليه قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وفقاً للنموذج المقرر لذلك وما يتضمن من بيان لوصف التهمة وتاريخ ارتكابها وتحديد الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته عنها تأديبياً ويسلم له شخصياً أو عن طريق البريد وذلك قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل حتى يتسنى للموظف فرصة الدفاع عن نفسه.

69 - ماجد راغب الطلو، ص 363-364.

2- حق الموظف في أن يحضر بنفسه جلسات المحاكمة التأديبية وذلك ليدافع عن نفسه ضد التهم الموجهة إليه وله أن يستعين بأحد المحامين أو ينيب احد الموظفين في حضور المحكمة في حالة تعذر عن الحضور ولكن يجب أن الاستعانة بمحام لم يعتبرها القضاء من الضمانات الجوهرية التي يترتب على الآخذان بها بطلان القرار التأديبي طالما كان الموظف يستطيع الدفاع عن نفسه مباشرة وهذا ما أفصحت عنه المحكمة العليا في احد قراراتها إذا تقول: "وصيت أنا الطاعن ينعى عن القرار المطعون فيه بان مجلس التأديب لم يستجب لطلبه في تأجيل نظر القضية حتى يحضر محاميه فيكون نعيه هذا في غير محله طالما أن المجلس قد أمكنه من الدفاع عن نفسه من جهته ومن جهة أخرى فان حق الدفاع لا يرتبط وجودا وعدما بحضور المحامي فالواجب على المجلس تمكينه من الدفاع سواء بنفسه أو بمحام أو لم يدافع إطلاقاً"⁽⁷⁰⁾

3- حق الموظف في الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بموضوع الاتهام لكي يتعرف على الدلائل القائمة ضده في خصوص ما هو منسوب إليه وله الحق في اخذ صورة عنها لكن يجب أن يتم الاطلاع تحت إشراف الجهة التي تحوز ملف القضية أو أوراق التحقيق ولا يترتب على عدم استعمال الموظف لهذا الحق أي بطلان لان جهة التحقيق أو المحكمة ليست ملزمة بتمكين الموظف المتهم من ممارسة حقه في الاطلاع على الأوراق من تلقاء نفسها وإنما يتم بناء على طلبه.

4- حق الموظف في أن يناقش شهود الإثبات وان يتعين بمن يرى الاستشهاد بهم ومن حقه أن يعرف اسم الشاهد وان يتواجه به وان يسمع شهود نفيه إذا شاء.

5- حق الموظف في أن تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه كتابة أو شفاهة أي حقه في أن يدحض أدلة الإتيان ضده بالطرق والإثبات التي يراها مناسبة زولا يشترط أن يمارس فعليا وإنما يكفي تمكين المجلس له بذلك وان امتنع فوت عن نفسه هذا الحق.⁽⁷¹⁾

ثانياً: - انعقاد المجلس التأديبي:

70 - طعن إداري رقم 5/9 ق بتاريخ 3-5-1970 م.م.ع السنة السادسة، العدد الرابع، ص42. مشار إليه لدى د. محمد عبد الله الحراري، الطبعة السادسة، مرجع سابق،
71 - محمد عبدالله الحراري، 2003 ص92-93.

نظم المشرع الليبي إجراءات التأديب ووضع لها قواعد وأصول يجب مراعاتها ضمنا لصالح الموظف العام ومن هذه القواعد ما يتعلق بانعقاد أو تشكيل مجالس التأديب ويعتبر القضاء الإداري هذه القواعد من الإجراءات الجوهرية المتعلقة بالنظام العام والواجبة الإتباع ومن ثم فإن انعقاد هذه المجالس بنصاب يقل أو يزيد عن النصاب الذي حدده القانون يعتبر انعقادا باطلا يترتب عليه بطلان القرارات الصادرة عنها بطلانا مطلقا. (72)

ثالثاً: - حياد المجلس التأديبي:-

من المبادئ المستقر عليها أن من يجلس مجلس القضاء يجب أن يكون قد استمع أو تكلم أو كتب حتى يطمئن الموظف المتهم إلى حيده من بحاكمه (73) وقد أكدت المحكمة العليا بقوادها "أن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي راية يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة تقتضي بغير ذلك كما هو الشأن في لجنة التأديب والتظلمات الخاصة برجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة. وذلك حتى يطمئن الموظف المتهم أي عدالة خاصة وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها المتهم عن موضوع المحاكمة" (74) وقد نصت المادة 267 م قانون المرافعات على أن القاضي عليه أن يتحى عن نظر الدعوى ويمتنع عن سماعها في الأحوال التالية:

- 1- إذا كانت له مصلحة في الدعوى أو في دعوى ترتكز على مسائل قانونية مماثلة لها تماما.
- 2- إذا كان هو أو زوجته أو احد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو من اعتاد مسانדתه أو موكله طرفا في الخصومة أو الدفاع.

72 - محمد عبدالله الحراري، 2003 ص93.

73- محمد إبراهيم دسوقي، 2006 ص345.

74 - حكم المحكمة الإدارية العليا 23 نوفمبر سنة 1968 الطعن رقم 1636 س -34.ق السنة الرابعة ص47.

3- إذا كان له أو لزوجته مع احد الخصوم أو احد وكلائه خصومة قائمة أو عداوة شديدة أو علاقة مديونية.

4- كان قد أفتى أو ترفع أو أدى شهادة في الدعوة أو كان قد سبق له نظرها قاضيا في مراحل أخرى من الدعوى أو كان فيها خبيرا أو محكما أو محققا .

5- إذا كان وصيا لأحد الخصوم أو قيما عليه أو وكيلا أو مخدوما له أو مديرا لمؤسسة أو شركة ولو لم يكن معترفا بها أو هيئة أو جمعية أو منشأة لها مصلحة في الدعوى.(75)

رابعاً:- تثبیت القرار التأديبي:

المقصود به "إفصاح المجلس التأديبي في صلب قراره عن الأسباب التي دعت به إلى اتخاذه أي الوقائع المادية المنسوبة إلى الموظف والتي كانت الأساس الذي بني عليه القرار التأديبي فلا يقصد بالتثبيت أن يكون القرار التأديبي سبب مشروع وإنما بيان الأسباب وذكرها في صلب القرار" (76)

والجهات الإدارية وان كانت ملزمة بان تستند عند إصدارها لقراراتها إلى سبب صحيح في الواقع وفي القانون إلا أنها غير ملزمة بالإفصاح عن هذه الأسباب في صلب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون ذلك فإذا اوجب القانون تسبب القرار الإداري فإنه يصبح شرطاً شكلياً جوهرياً يترتب على إغفاله البطلان المطلق (77) وهذا ما تؤكدته المحكمة العليا في العديد من أحكامها بقولها "إذا لم يشترط القانون صراحة تثبیت القرار الإداري فإنه لا تترتب على جهة الإدارة أن هي أغلقت بيان الأسباب التي تبني عليها قرارها" (78) وقد نصت المادة (156) من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 في فقرتها الأخيرة على "في جميع الأحوال يجب أن يكون القرار صادر بتوقيع العقوبة سبباً" (79) وأكدت اللائحة هذا المبدأ كذلك في نص المادة 147 الذي جاء فيها يجب أن يشتمل قرار مجلس التأديب على الأسباب التي بني عليها ويبلغ

75- قانون المرافعات المادة 267.

76- ماجد راغب الحلو، ص356.

77 - محمد عبدالله الحراري 2010 ص483.

78- طعن إداري رقم 25/5 ق بتاريخ 3-6-1984 السنة الحادية والعشرون العدد الربع ص14.

79- قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة 156.

به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة⁽⁸⁰⁾

المبحث الرابع

الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

تكمل قوانين الوظيفة العامة عدد من الضمانات الجوهرية للموظف المعاقب تأديبياً تحقيقاً للعدالة ، وحماية للموظف العامة لا يجوز معاقبته تأديبياً لمجرد توبيهات لا أساس لها أو لمجرد شائعات وعن تهم لا سند لها في الواقع ، أيضاً له الحق في المطالبة برفع العقوبة عليه إن كانت تعنيفيه ، أو كانت تتطوي على سوء في استخدام السلطات التأديبية ومن أهم هذه الضمانات ما يلي :-

• **المطلب الأول :- التظلم الإداري :**

يعتبر التظلم الإداري آخر ضمانات من ضمانات مرحلة المحاكمة التأديبية ، وجميع الضمانات السابقة تأتي مع المحكمة ، أما هذه الضمانة فهي تأتي بعيد المحاكمة أي بعد صدور القرار التأديبي بالعقوبة ، وتعتبر التظلم الإداري الطلب الذي يتقدم به من أضر به القرار الإداري أي الجهة الإدارية التي أصدرته (التظلم الولائي) أو الجهة الرئاسية (التظلم الرئاسي) طالبا منها تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه ويعتبر التظلم ضمانات أساسية للموظف يلجأ إليها اختياريًا من أجل الطعن في القرار الصادر من الإدارة أملاً منها إعادة النظر في قرارها عوضاً عن اللجوء إلى التظلم القضائي ، لم يتشرط المشرع شكلاً معيناً لتقديم التظلم الإداري فيجوز تقديمه في أي صورة تحدد مضمون وعرضه دون تجهيل له ، ويقدم به صاحب المصلحة نفسه أو من ينوب منه قانوناً ويقدم إلى الجهة الرئاسية التابعة لها ، ويطلب فيه سحبه أو تعديله أو إلغائه .⁽⁸¹⁾

80- اللائحة التنفيذية للقانون 12 المادة 147 .

81 محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة ، ص 375 .

والهدف من التظلم تخفيف الأعباء على المحاكم وإتاحة الفرصة لتسوية النزاع في محلة الأولى ، فقد ترى الإدارة بعد فحص التظلم المقدم إليها إن التظلم على حق في تظلمه فتعدل من الجزاء التأديبي الصادر ضده ، فالتظلم يقوم على تحقيق العدالة الإدارية بأيسر الطرق والتيسير على الموظفين من إتباع إجراءات قضائية طويلة قد ترهقهم وإنها المنازعات الإدارية في بداياتها الأولى قبل أن تستفحل ويطول أمدها وهو ما ليس في صالح الموظف والإدارة معاً . (82)

والأصل في التظلم اختياري ولكن فيما يتعلق بالقرارات التأديبية فإن التظلم في بعض التشريعات يعتبر إلزامياً قبل رفع دعوى الإلغاء فعلى سبيل المثال أوجب المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 على ضرورة التظلم إدارياً إلى الجهة التي أصدرت القرار إن كانت تملك سحبه أو الرجوع فيه أو إلى الوزير المختص وذلك قبل رفع دعوى الإلغاء. (3)

أما في التشريع الليبي فقد نصت المادة (163) قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 على أنه (مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بتشكيل مجالس التأديب في التشريعات النافذة يكون في كل وحدة إدارية مجلس تأديب تحدد اللائحة التنفيذية كيفية تشكيته ، ونظام عمله وقواعد وإجراءات الإحالة إلى التحقيق ، والمحكمة التأديبية وكيفية دفاع الموظف عن نفسه وضوابط وإجراءات التظلم من العقوبات التي ترفع على الموظف والجهة المختصة بالبت فيه . (83)

• شروط التظلم الإداري :-

- 1- أن يتقدم به صاحب الشأن ذاته أو نائبه قانوناً إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية التي تتبعها الجهة الإدارية مصدرة القرار .
- 2- أن يرفع خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء - أي قبل انقضاء مدة الستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به بالنسبة لقرار التأديب فإنه على مجلس التأديب أن يبلوغ الموظف بالعقوبة الموقعة عليه بموجب هذا القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار التأديب نهائياً من مجلس التأديب .

⁸²سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، ص 309 .
⁸³قانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة 163 .

- 3- أن يكون محل التظلم قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للتعديل أو السحب أو الإلغاء .
- 4- أن يهدف التظلم إلى سحب القرار الإداري أو تعديله إلغائه بحيث يكون الهدف واضحاً . (84)

• الآثار المترتبة على التظلم الإداري:

إذا تم تقديم التظلم الإداري مستوفياً جميع شروطه السابقة فإن أهم أثر يرتبها هو قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وبدء سريان ميعاد جديد لها يقدر بستين يوماً بعد انتهاء مرحلة التظلم وذلك بصدور قرار صريح من الإدارة برفض التظلم أو قرار ضمني بالرفض وذلك يكون بمرور فترة ستين يوماً على تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة دون أن ترد هذه الجهة يعتبر بمثابة رفض للتظلم ،وعندها على المتظلم المبادرة إلى رفع دعوى الإلغاء خلال مدة الستين يوماً التالية لاقتضاء مدة الستين يوماً الأولى. (85)

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب

أن القانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 لم يتطرق إلى طرق الطعن التي يجوز للموظفين سلوكها للتظلم من القرارات التأديبية الصادرة بشأنهم واكتفى بالنص في المادة (16) على ما يلي " تبلغ القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع العقوبات المنصوص عليها في القانون إلى الأجهزة الرقابية المختصة خلال أسبوع من تاريخ صدورها لبحث مدى مطابقتها للقانون " (86).

⁸⁴محمد عبدالله الحراري ، رقابة على أعمال الإدارة ص 378 – 383 .

⁸⁵محمد عبدالله الحريري ، مرجع سابق ، ص 383 .

⁸⁶- وقد كتب الدكتور محمد عبد الله الحراري في هذا الشأن " لم يتطرق قانون الخدمة المدنية ولا قانون علاقات العمل الحالي إلى طرق الطعن التي يجوز للموظفين سلوكها للتظلم في القرارات التأديبية الصادرة بشأنهم لا بل انه من تشكيلة اللجنة التظلمات نص على إن هذه اللجنة تنص بنظر التظلمات التي يقدمها إليها الموظفون في القرارات النهائية ماعدا القرارات التأديبية، ولكن هذا الموقف سلبي في جانب المشرع في قانون الخدمة المدنية لا يعني بحال من الأحوال إن القرارات التأديبية معرضة من الطعن عليها أمام القضاء وان الموظفين معروضين في حقهم الطبيعي في الدفاع عن أنفسهم ضد التعسف السلطات التأديبية ذلك لان هذا الحق هو من العقوبات

إلا إن المشروع في المادة(147) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل نص على انه " يجب إن يشتمل قرار مجلس التأديب على الأسباب التي بني عليها ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره ويكون مجلس التأديب نهائيا، ولا يجوز الطعن في إلا أمام المحكمة المختصة "(87).

أما القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة قد نص في المادة 46 منه " يكون قرار المجلس نهائيا ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام دوائر القضاء الإداري" فالطعن يكون على درجتين الأولى أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف والثاني بالمحكمة العليا بالنقض على الأحكام الصادرة أمام الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف(88).

ولكن بالاستناد إلى المادة الثانية من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م فإن دوائر القضاء الإداري تختص بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العاملون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية وتمتد رقابة دوائر القضاء الإداري بشأن هذه القرارات لتشمل :-

1- تختص دوائر القضاء الإداري بمراقبة صحة ومشروعية الإجراءات التمهيدية الواجب إتباعها قبل إصدار القرار التأديبي من جهة مختصة وتبليغ الموظف بالتهمة المنسوبة إلى والتحقيق معه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وضرورة ذكر أسباب التأديب في صلب القرار فهذه الإجراءات وإن كانت تمهيدية فهي تعتبر جوهرية يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي(89) ففي حكم للمحكمة العليا الصادر بتاريخ (15/1/1974) قالت فيه " وحيث انه من العامة التي لا تقبل جدلا إن التحقيق والتأديب له أصول وضوابط تمليه قاعدة أساسية هي ضرورة تحيقي الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية، فلا يجوز مسألته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقدمات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع عن

المقدمة للصيقة بالإنسان والتي تستمد أصولها كما تقول المحكمة العليا في أمر العلي القدير وفي الحقوق الطبيعية للإنسان من إن خلق ولا تحتاج إلى نص قررها. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي - طبعة سادسة، ص487.

87- اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 سنة 2010 بشأن علاقات العمل المادة " 147".

88- القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية المادة " 46).

89- عمر محمد السيوي- الوجيز في القضاء الإداري، ص123.

نفسه... وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون الحاجة للنص عليه"⁽⁹⁰⁾.

2- تختص دوائر القضاء الإداري بمثابة الوجود المادي للواقع المنسوبة للموظف والتحقيق فما إذا كانت هذه الوقائع قد حدثت على أرض الواقع فعلا أم أنها مجرد وقائع صورية وهمية⁽⁹¹⁾.

3- يمتد اختصاص القضاء الإداري إلى مراقبة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف على فرض حدوثها بالفعل بعض إذا تأكد القاضي من جحود الوقائع المادية التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها فان ثبت أنها أخطأت في تكييفها القانوني للوقائع فان القاضي يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه⁽⁹²⁾ وأكدت المحكمة العليا هذا بقولها إن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب في الواقع وفي القانون وان القضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث صحة الوقائع التي استند عليها القرار الإداري وهو سلامة تكييفها القانوني⁽⁹³⁾.

4- تمتد رقابة القضاء الإداري إلى تعقب الجزاء التأديبي والتحقق من تناسب أو عدم تناسب الجزاء الموقع للفعل المرتكب وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى إن قضاء المحكمة العليا قد استقر حتى سنة 1975 على أن الإدارة أي السلطة التأديبية تتمتع باختصاص تقديري كامل فيما يتعلق بتحديد مساحة العقوبة التأديبية التي تنزلها بالموظف ممن معقب عليها من القضاء إلا إن المحكمة العليا نتيجة منها من التعسف السلطات التأديبية في توقيع الجزاءات التأديبية بمناي عن رقابة القضاء الإداري عملت عن موفقها السابق وقررت في حكمها الصادر بتاريخ 13/2/1975 ما يلي " انه وان كانت سلطة تقدير لخطورة الذين وسلطة تقدير الجزاء المناسب له التدخل في السلطة التقديرية للجهة المصدرة للقرارات إلا أن هذه السلطة تخضع فيه الرقابة والقضاء الإداري من حيث مشروعيتها وعدم مشروعية شأنها في ذلك شأن أية سلطة تقديرية أخرى، ومناسبا بعدم مشروعية هذه السلطة الغلو وفي استعمالها فهي

90- حكم للمحكمة العليا المشار إليه لدى الدكتور محمد عبد الله الحراري- الرقابة على أعمال الإدارة - الطبعة الثانية، ص 212.

91- عمر محمد السيوي الوجيز في القضاء الإداري، ص 123.

92- خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإداري، ص 190.

93- حكم المحكمة العليا مشار إليه لدى الدكتور عمر محمد السيوي، ص 124.

في هذه الناحية تشبة إلى حد كبير إساءة استعمال الحق في نطاق القانون المدني فإذا هي غالت في تقدير العقاب وقررت عقوبة قاسية للذين صغير خرجت يفعلها هذا عن نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية، بان هذا الانحراف عيبا يشوب قرارها⁽⁹⁴⁾.

وكذلك قضت في حكم آخر لها بأن " فإذا اختص القضاء بالفصل في القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو في طلبات إلغاء القرارات الإدارية فيما يتعلق بالموظفين وحسب إن يختص أيضا بكافة المنازعات والطعون التي تتعلق بهذه المسائل واحدة ورقابة القضاء في مثل هذه الحالات تمكن من التثبيت من ضمانات وكفاية حق الدفاع وصلاحيته تشكيل الهيئات التأديبية وملائمة الجزاء مع الذنب، وهذه كلها أمور دقيقة واعتبارات لازمة لتحقيق سير العدالة في مرفق وإدارة من إدارة الدولة"⁽⁹⁵⁾.

الخاتمة

يعد هذا البحث مجهوداً متواضعاً، حاولنا من خلاله ولو بشكل بسيط دراسة موضوع "تأديب الموظف العام في القانون الليبي"، فعرفنا من خلاله أن النظام التأديبي يعد الوسيلة المناسبة لعقاب الموظف العام نظير قعوده عن أداء واجب من واجبات وظيفته أو إتيانه فعلاً محظوراً بموجب القوانين و اللوائح المعمول بها .
فتبين لنا في المبحث الأول أن الإدارة العامة لا تستطيع إدارة شؤونها بدون الموظف العام فالموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن الوظائف الخاصة بمرفق عام، وأن الموظف العام يتمتع بعدة حقوق وواجبات، أما في المبحث الثاني فتطرقتنا إلى المبادئ العامة القانونية التي من بينها مبدأ شرعية

⁹⁴-عمر محمد السيوي، طعن إداري رقم 21/2ق- تاريخ الطعن 13/2/1975 تاريخ وعدد المجلة 3/11 ص 29.

⁹⁵- مازن ليلو راضي -الوجيز في القضاء الإداري الليبي - ص220

الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية، فالعقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه أو بنقص مزاياه المادية أو بإنهاء خدمته، أما العقوبات التي تلزم السلطة التأديبية بتوقيعها علي الموظف العام، هي ((اللوم والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة السنوية والحرمان من الترقية وخفض الدرجة والعزل من الخدمة))، وتطرقنا في المبحث الثالث إلي كيفية إجراءات التحقيق مع الموظف العام فهذه الإجراءات من خلالها يتم محاكمة الموظف وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه، أي أن هناك ضمانات تحقيق وهي ضمانات شكلية و ضمانات موضوعية، أما الضمانات الممنوحة للموظف أثناء المحاكمة التأديبية فتختص فيها سلطة التأديب بالنظر في الدعوى، ومدى مسؤولية الموظف عن الأفعال التي نسبت إليه و تقرر إما تبرئته أو إيقاع العقوبة التأديبية عليه، وتتمثل هذه الضمانات في حق الموظف في تقديم دفاعه وانعقاد المجلس التأديبي وحياد المجلس التأديبي وتسبب القرار الإداري، أما المبحث الرابع يتمثل في الضمانات اللاحقة علي توقيع الجزاء التأديبي، فتضمن هذه الضمانات للموظف العام حماية له بحيث لا يجوز معاقبته تأديبياً لمجرد الشبهات أو التي لا أساس لها في الواقع، وهذه الضمانات هي التظلم الإداري ويأتي هذا التظلم بعد صدور القرار التأديبي للعقوبة، و الضمانة التالية هي التظلم القضائي علي قرارات التأديب فتقوم هذه القرارات علي أركان أساسية فيشمل كل ركن منها عنصراً من عناصر المشروعية فإن تغيب أي ركن يجعل القرار الإداري غير مشروع قابلاً للإلغاء....

فمن خلال هذا البحث قد توصلنا إلي جملة من النتائج و التوصيات المتمثلة في الآتي:

التوصيات

1- لجان التحقيق و المجالس تلعب دوراً مهماً وذلك لتعلق عملها بحقوق الموظف، أي يجب أن تتضمن عناصر ذات خبرة وكفاءة في مجال التحقيق، وأن يكون من ضمن هذه العناصر عنصر قانوني ذو إلمام بالتشريعات و يجيد الصياغة القانونية .

- 2- يجب مراعاة القواعد التي وضعها المشرع الليبي لضمان صالح الموظف العام .
- 3- يجب أن لا يتم توقيع عقوبة علي الموظف العام إلا بعد تحقيق دفاعه .

فائمة المراجع

أولاً : المؤلفات العلمية

1. د.حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية للنشر
بنغازي - 1991
2. د.حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الكتب الوطنية بنغازي
- 2001 .
3. د.حسين عثمان محمد ، مبادئ القانون الإداري - دار النشر للمطبوعات
الجامعية - سنة 2001 .

4. د. خليفة علي الجبراني- القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة - الطبعة الأولى - 2005 - دار الكتب الوطنية .
5. د.خليفة سالم الجهمي - المسؤولية التأديبية في القانون المقارن _ منشورات جامعة قار يونس _ سنة 1997م
- 6 . د. سعد نواف العنزلي - النظام القانوني للموظف العام - دار المطبوعات الجامعية - 2007 -
7. أ . د. سليمان الطماوي- القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دار الفكر العربي - 1995 .
8. أ . د . عمر محمد السيوي- الوجيز في القضاء الإداري - الفضيل للنشر والتوزيع - 2013 .
9. أ . د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - 1996.
10. د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - دار المطبوعات الجامعية - 2005.
11. أ . د . محمد إبراهيم الدسوقي علي - حماية الموظف العام إدارياً - دار النهضة العربية - 2006-
12. د. محمد رفعت عبد الوهاب - والدكتور عاصم أحمد عجيلة ، القانون الإداري، طبعة مزيدة ومنقحة 1985، مطبعة نهضة مصر القارة ، ص 463 .
13. د.محمد عبد الله الحراري،أصول القانون الإداري الليبي،الطبعة السادسة - منشورات المكتبة الجامعة الزاوية - 2010 .
- 14.د.محمد عبدالله الحراري،أصول القانون الإداري،الجزء الثاني،الطبعة الخامسة سنة 2003 .

ثانياً : الدوريات :

أ: القوانين :

1. قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1979 - القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف - رابطة الموظفين - 1977 . (ملغي) .

2. قانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل - مدونة التشريعات - العدد (7) - السنة العاشرة - 2010/5/18 .
3. قانون العقوبات - موسوعة القوانين الجنائية والقوانين المكملة لها - الجزء الأول - قانون العقوبات والقوانين المكملة له - الطبعة الأولى - 2006 .
4. قانون رقم (2) لسنة 1979 بشأن الجرائم الاقتصادية .

ب - اللوائح :

1. اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار قانون العمل المرفقة بقرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (595) لسنة 2010 .

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع	التقسيم
	الآية	
	الإهداء	
	الشكر و التقدير	
	المقدمة	
	المفهوم القانوني للموظف العام	المبحث الأول
	مدلول الموظف العام	المطلب الأول

	الآثار المترتبة علي التحاق الموظف العام بالوظيفة العامة	المطلب الثاني
	المبادئ العامة للتأديب	المبحث الثاني
	الجريمة التأديبية	المطلب الأول
	مبدأ شرعية الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية	المطلب الثاني
	إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العام	المبحث الثالث
	ضمانات التحقيق	المطلب الأول
	الضمانات الممنوحة للموظف العام أثناء المحاكمة التأديبية	المطلب الثاني
	الضمانات اللاحقة علي توقيع جزاء التأديب	المبحث الرابع
	التظلم الإداري	المطلب الأول
	التظلم القضائي	المطلب الثاني
	الخاتمة	
	النتائج و التوصيات	
	قائمة المراجع	
	الفهرس	