

**أسس تشكيل مجالس التأديب
في التشريع الليبي
إعداد**

أ/ جمال مفتاح أبوحجر / **أ/ علي منصور اشتيوي**
عضو هيئة تدريس / عضو هيئة قضائية
قسم القانون / إدارة قضايا الدولة
كلية الشريعة والقانون
الجامعة الأسمرية الإسلامية
ja.abohjer@asmarya.edu.ly
aly51877@gmail.com

1440هـ - 2018م

بسم الله والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين محمد _ صلى الله عليه وسلم

—
أما بعد:

تعد مجالس التأديب من ضمن الضمانات الأساسية لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك لما يجب أن تحققه من المصالح العامة للموظفين ، وبالتالي كان لا بد من أن تحاط بسياسات من الضمانات اللازمة ؛ للحرص على حقوق الموظفين وحمايتهم من تعسف مجالس التأديب.

ومن هنا فإن للإدارة سلطة التأديب على الموظف في حالة تقصيره في أداء واجباته أو إساءته لإدارة المرافق العام ، إلا أن سلطة الإدارة مقيدة إلى حد ما بما يكفل حسن إدارة المرفق و عدم الإساءة للموظف .

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية الموضوع في أنه في كثير من الأحيان نجد أن الكثير من الجهات الإدارية توقع العقوبات التأديبية دون مراعاة الأسس المنصوص عليها في التشريعات القانونية النافذة ، وتحاول إضفاء الطابع القانوني على قراراتها المخالفة للقانون ، ويكون ذلك من شأنه إهدار حقوق الأفراد المكفولة في الدساتير .

إشكالية الموضوع :

نظرا لكون الجهات الإدارية قد تصدر عقوبات تأديبية بعيدة كل البعد عن الصفة القانونية التي يجب أن تُضفي بها تلك العقوبات ، نطرح العديد من التساؤلات.

— هل يوجد اختلاف في تشكيل مجالس التأديب حسب السلطة المختصة بالتأديب؟

— هل القرار الصادر عن الجهات التأديبية قرارا إداريا أو حكما قضائيا؟

— هل للقضاء دورا بارزا في المحافظة على حقوق الموظفين أمام مجالس التأديب؟

— كيف يمكن إصباح الوصف القانوني على قرارات مخالفة لأحكام القانون؟

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتوي

منهجية البحث :

استناداً إلى هذه الإشكاليات المطروحة نتناول الموضوع وفقاً لمنهج تحليلي وصفي بالاستعانة ببعض التشريعات القانونية النافذة والأحكام القضائية .

خطة البحث :

المقدمة

المطلب الأول/ الأسس القانونية لتشكيل مجالس التأديب

الفرع الأول/ الأسس المتعلقة بانعقاد مجالس التأديب

الفرع الثاني/ الأسس المتعلقة بصحة القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية

المطلب الثاني/ الرقابة القضائية على تشكيل مجالس التأديب

الفرع الأول/ ضمانات المحاكمة التأديبية

الفرع الثاني/ التطبيقات القضائية في الرقابة على تشكيل مجالس التأديب

الخاتمة

تتضمن النتائج والتوصيات

المطلب الأول

الأسس القانونية لتشكيل مجالس التأديب

إن مجالس التأديب تعتبر الضمانة الأساسية لتحقيق الصالح العام ومن أجل سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق العدل العام داخل الأجهزة الإدارية ، مما يلزم بنا الإحاطة بالأسس المتعلقة بها ومن هذه الأسس ما هو متعلق بانعقاد تلك المجالس ومنها ما يتعلق بصحة القرارات الصادرة عنها . نتناول في الفرع الأول (الأسس المتعلقة بالانعقاد) وفي الفرع الثاني (الأسس المتعلقة بصحة القرارات).

الفرع الأول

الأسس المتعلقة بانعقاد مجالس التأديب

تختلف الأسس المتعلقة بانعقاد مجالس التأديب تبعاً لاختلاف نوع المجلس المختص بالتأديب وذلك استناداً لما نصت عليه التشريعات المختصة بانعقادها ، مما يحتم بنا تقسيم هذا الفرع إلى (الأسس المتعلقة بانعقاد مجلس التأديب العام) أولاً و(الأسس المتعلقة بانعقاد مجالس المخالفات المالية) ثانياً.

أولاً:- الأسس المتعلقة بانعقاد مجلس التأديب العام :

لقد نظم المشرع الليبي⁽¹⁾ مجالس التأديب العام ، وقد مرّ هذا التنظيم على عدة مراحل مما أدى إلى تطورها ، ولكن قبل الخوض في تلك المراحل ، لابد من التوضيح بان مصطلح مجلس

¹ (يقصد به خاصة :

_ قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976.

_ قانون علاقات العمل التعاقدية رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية .

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبوحجر أ. علي منصور إشتيوي

التأديب العام كان يطلق على كل من مجلس التأديب العادي والأعلى قبل تطوره وتقسيمه إلى مجلسين لم تكن هنا تفرقة بين الموظفين تبعاً للدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف.

1 _ قانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس سابقاً رقم (2) لسنة 1951 في المادة 50⁽¹⁾.

نص على : ((1) يؤلف مجلس يسمى (مجلس التأديب العام) للنظر في جميع المسائل التي تتعلق بسير موظفي الحكومة ، ويستثنى من ذلك موظفو وزارة العدل والهيئة القضائية))
((2- يؤلف مجلس التأديب العام من الأشخاص الذين يشغلون آنذاك أصالة أو وكالة المناصب الآتية:-

أ_ وزير يعين من قبل رئيس الوزراء كرئيس.

ج _ مدير قسم الموظفين

د _ رئيساً مصلحتين يعينهما رئيس الوزراء كأعضاء)).

2 _ قانون الخدمة المدنية لولاية برقة سابقاً رقم (36) لسنة 1956⁽²⁾ في المادة 53.

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

أ _ رئيس إدارة التشريع والقضايا رئيساً .

ب _ مدير الموظفين عضواً .

ج _ ثلاثة من رؤساء المصالح ، أو كبار الموظفين يعينهم رئيس مجلس الوزراء أعضاء.

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

¹ (تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون رقم 55 لسنة 1976 الذي ألغي بموجب القانون رقم 12 لسنة 2010.

² (تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون رقم 55 لسنة 1976 الذي ألغي بموجب القانون رقم 12 لسنة 2010.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتيوي

المادة 54 منه نصت على : ((**1_** الموظفين المعينون بقرارات من مجلس الوزراء وفقاً للمادة (7) من هذا القانون ، والموظفون القانونيون في وزارة العدل يحاكمون أمام مجلس التأديب الأعلى ، ويشكل برئاسة وزير العدل وعضوية النائب العام ورئيس إدارة التشريع والقضايا ، ومدير الموظفين أو من يقوم مقامهم عند غيابهم ، ووكيل وزارة ، أو مدير عام يختاره الموظف قبل موعد المحاكمة بسبعة أيام . وإلا اختاره رئيس مجلس الوزراء) وفي ضوء مقارنة بسيطة نجريها بينه وبين القانون السابق يتضح لنا _ إن الفترة بين صدور القانون وتعديله ليست بالطويلة مما يدل على عدم استقرار في التشريعات وقد يكون بسبب الأوضاع التي تمر بها البلاد إبان الاحتلال . _ إن التغير في صفة من يتولى تشكيل مجلس التأديب ليس من شأنه المساس بحقوق الموظفين ، بحيث لا يشكل أي خطورة على حياة الموظف الوظيفية ، وذلك لعدم الاختلاف في عدد الأعضاء الذين يُشكل منهم المجلس مما يبعد احتمالية التأثير على حياد المجلس . _ لم يكن هناك اختلاف بين الموظفين من حيث الدرجة الوظيفية بحيث يخضع جميع الموظفين لذات الجهة عند التأديب ، وإن أضاف القانون الجديد تغيراً فيما يتعلق بالموظفين المعينين من قبل الوزارة مباشرة بأن أخضعهم لمجلس يسمى بمجلس التأديب الأعلى .

3_ القانون رقم (55) لسنة 1976 بشأن الخدمة في المادة 86¹.

نصت المادة على تشكيل مجلس تأديب في كل وحدة إدارية بقرار من الوزير المختص على النحو التالي

- 1_** وكيل الوزارة أو أحد موظفيها لا تقل درجتهم عن الخاصة (ج) يكون رئيساً.
 - 2_** أمين عام الوحدة الإدارية
 - 3_** المستشار القانوني لوحدة الإدارية عضوين
- ويختص مجلس التأديب بمحاكمة الموظفين الذي يشغلون وظائف الدرجة العاشرة فأقل وذلك عما يرتكبون من مخالفات إدارية وله توقيع العقوبات المنصوص عليها بالمادة **83** الفقرة الأولى من ذات القانون.

¹ (تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل التعاقدية.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبوحجر أ. علي منصور إشتوي

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

1 _ وزير العدل رئيساً .

2 _ النائب العام عضواً .

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

4 _ وكيل وزارة العمل والخدمة المدنية عضواً (...))

يتضح لنا من خلال هذه المادة أن المشرع في هذه التشريع قد ميز بين الموظفين بحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف بحيث إذا كان من العاشرة فأقل يخضع لمجلس التأديب العادي أما إذا كانت درجته الوظيفية أعلى من ذلك يخضع لمجلس التأديب الأعلى ، وقد يرجع ذلك لطبيعة تلك الوظائف بأن تحظى بأهمية أكثر مما هي أقل درجة ، مما يشترط إحاطتها بتنظيم و عناية أكثر من غيرها .

4 _ القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل التعاقدية :

نصت المادة 163 منه على : (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 ...)

يتضح لنا أن هذا النص قد ورد عاماً فيما يتعلق بتشكيل المجالس المختصة بالتأديب وأحال إلى اللائحة التنفيذية بيان كيفية تشكيله .

5 _ اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل التعاقدية :

نصَ في المادة 143 منه على : ((مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس التأديب عن المخالفات المالية المشكل بموجب أحكام التشريعات النافذة يشكل قطاع أو وحدة إدارية مجلس تأديب بقرار من الأمين المختص على الوجه الآتي :-

1 - الكاتب العام للقطاع أو من له صلاحيته أو من يكفله الأمين من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل درجته عن الثانية عشرة رئيساً.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتوي

2 - مدير الشؤون الإدارية بالوحدة الإدارية أو من له صلاحياته عضوا

3 - عضو قانوني عضوا...))

ونصت المادة 145 منه على : ((يختص مجلس التأديب العام بنظر المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون الشاغلون لوظائف من الدرجة العاشرة وما دونها ، والذين يحالون بقرار من الأمين...))

ونصت المادة 146 منه على : ((الموظفون الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يحاكمون تأديباً عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى ، ويصدر قرار الإحالة بقرار من الأمين المختص))

نلاحظ أن المشرع في هذه اللائحة قد عدل في يتعلق بعدد الأعضاء الشاغلون لهذه المجالس بأن اكتفى بثلاث أعضاء فقط وقد يرجع ذلك لعدم وجود جدوى من وجود أكثر من ثلاث أعضاء والاكتفاء بهذا العدد الفردي الذي قد لا يكون من شأنه التأثير على حياد المجلس.

ثانيا : الأسس المتعلقة بانعقاد مجالس المخالفات المالية:

استحدث المشرع الليبي بموجب قانون النظام المالي للدولة الصادر في أكتوبر سنة 1967 مجلساً تأديبياً يختص بمحاكمة الموظفين عن المخالفات المالية لأحكام هذا القانون وغيره من التشريعات النافذة⁽¹⁾.

ونظراً لما تشكله هذه المخالفات من خطورة على سير عمل الجهاز الإداري مقارنة بغيرها من المخالفات المالية قد أفرد لها المشرع نصوصاً خاصة متميزة عن غيرها من المخالفات ، وبأن خصها بمجالس خاصة بنصوص خاصة .

ويشكل المجلس التأديبي للمخالفات التأديبية المالية طبقاً لأحكام المادة (26) نفس القانون

على النحو التالي:

1_ مستشار من المحكمة العليا رئيساً .

2 _ نائب محافظ بنك ليبيا عضواً.

¹ د. نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط2 ، 2002 ، ص469.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبوحجر أ. علي منصور إشتوي

3 _ وكيل ديوان المحاسبة عضواً.

4 _ وكيل وزارة المالية لشؤون الميزانية والحسابات عضواً.

5 _ رئيس الخدمة المدنية عضواً.

وتندب الجمعية العمومية للمحكمة العليا كل سنتين مستشارين أحدهما أصلي والآخر احتياطي لرئاسة المجلس.

ويجوز لكل من الأعضاء الثلاثة أن ينيب عنه أحد موظفي الجهة التي يعمل بها على ألا تقل درجته عن مدير عام وذلك ما لم يكن المحال إلى المحاكمة من موظفي الفئة الأولى. وفي حالة غياب أحد أعضاء المجلس أو قيام مانع به يجلب محله من يقوم مقامه طبقاً لنظام الجهة التي يتبعها ، وإذا كان الموظف المحال إلى المحاكمة عضواً في المجلس ذاته اختار رئيس مجلس الوزراء عضواً يجلب محله .

وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي منه الرئيس. ونصت المادة (28) على " يكون تحقيق ما ينسب إلى الموظفين من مخالفات مالية بناءً على طلب وزير الخزانة أو الوزير التابع له الموظف أو رئيس ديوان المحاسبة ويتولى التحقيق أحد أعضاء النيابة يندي لهذا الغرض ويكون للمحقق الإطلاع لدى جميع الجهات على ما يراه لازماً من أوراق تتعلق بموضوع التحقيق...."

الفرع الثاني

الأسس المتعلقة بصحة القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية

تعتبر الشروط المتعلقة بصحة القرار ذات أهمية بارزة لصحة تشكيل مجالس التأديب ، وذلك لكون هذه القرارات قد تكون عرضة للطعن عليها بالطريق القضائي أو الإداري في حال ما أثير الشك حول مدى صحتها ، مما يتطلب منا تناول طبيعة القرار التأديبي أولاً بشيء من التفصيل ، والشروط اللازمة لصحة القرار ثانياً .

أولاً: طبيعة القرار التأديبي.

ترتبط طبيعة القرار التأديبي بصفة مُصدره الذين يشكل منهم المجلس التأديبي ، ولكون ذلك ينعكس على طبيعة القرارات الصادرة منهم نجد أن هذه القرارات يتنازعها مفهومان ، وهما مفهوم العمل القضائي ، ومفهوم العمل الإداري ، وللتمييز بينهما يوجد معياران ، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

أ_ المعيار الشكلي :-

يستند هذا المعيار على التمييز بين العمل القضائي والإداري على أساس القالب الذي يصب فيه العمل ومظهره الخارجي بحيث لا يعتمد على مادة ذلك العمل من الناحية الموضوعية ، أي ينظر إلى صفة الجهة مصدرة القرار، بحيث إذا كانت جهة إدارية يعتبر القرار إدارياً وإذا كانت الجهة قضائية يعتبر العمل قضائي⁽¹⁾ .

ب — المعيار الموضوعي :-

يعتمد هذا المعيار في التمييز بين كلاً منهما على أساس النظر إلى مضمون العمل والطبيعة الذاتية للقرار بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها ذلك العمل أو الشكل الذي أفرغ فيه أو الإجراءات التي أحاطت بإصداره⁽²⁾ .

بعد التمييز بين كلا منهما نجد أن المشرع الليبي في قانون نظام القضاء رقم 88 لسنة 1971 قد أخذ بالمعيار الشكلي باعتبار أن هذه الجهة إدارية متمتعة بالشخصية الاعتبارية العامة ، إستادا إلى ذلك يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري حيث ورد في متن النص أنه " جواز الطعن في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف"

مما يتبين لنا أن القرارات الصادرة عن مجالس التأديبية تعتبر قرارات إدارية محضه .

¹ د.محمد الحراري ، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره،ص 505

² نفس المرجع، ص 505.

ثانياً: - الشروط المتعلقة بصحة القرار التأديبي

يشترط لصحة القرار التأديبية عدة شروط منها :-

أ- صدور القرار مسيئاً

تعتبر هذا الشروط من ضمن الشروط المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار التأديبي ، ولكن قبل الخوض في متن هذا الشرط لابد من بيان المقصود بالتسبيب .

ـ مفهوم التسبيب :

إفصاح الإدارة في متن القرار الإداري على الحالة القانونية أو الواقعية التي استندت إليها في إصدار القرار⁽¹⁾.

نص المشرع الليبي في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 في المادة (80) منه على أنه ((4_ يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسيئاً))
وقد أكد المشرع على هذا الشرط في القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل التعاقدية وذلك في المادة 156 منه على أنه : ((يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسيئاً))

ونجد نصاً مماثلاً له في التشريع المصري فقد نصت المادة 43 من قانون مجلس الدولة رقم 17 لسنة 1972م ((وتصدر القرارات مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء))
وعلى هذا تواترت أحكام المحكمة العليا في ليبيا دائرة القضاء الإداري على أن التسبيب ليس مطلوباً فقط لصحة الحكم التأديبي بل مطلوباً أيضاً لصحة قرار التأديب الصادر من مجلس التأديب ، وعليه يكون من غير المقبول أن تقييد المحاكم بتسبيب أحكامها في تحلل تلك المجالس من ذلك القيد⁽²⁾.

و يحظى التسبيب بأهمية بارزة فيما يتعلق بصحة القرار الصادر عن مجالس التأديب بأن تبصر الجهة المعنية بأمر التأديب لتحديد المخالفات التي تثبت في حق الموظف بما يؤدي إلى وضوح

¹ د. محمد الحارثي ، أصول القانون الإداري، منشورات مكتبة الجامعة ، الزاوية، ط 5، 2010، ص 400.

² د. محمد عبد الله الفلاح ، أحكام السلطة التأديبية والرقابة القضائية عليها ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية- مصر ، ط 2 ، 2017، ص 252.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتيوي

الرؤية واستجلائها قبل إصدار القرار على نحو يدفعها إلى دراسة قراراتها وتمحيصها بشكل دقيق كي تصدر مبرأة من أي شائبة تؤدي إلى بطلانها ، وكذلك تساعد الجهة القضائية للتأكد من مدى صحة القرار التأديبي⁽¹⁾.

ولكن حتى يكون التسبب منتجاً لآثاره لا بد أن يكون وفقاً لشروط معينة ، ومنها ذلك .
1_ يجب أن يكون التسبب مشتتاً على تحديد الوقائع ومواد القانون ولذلك يجب أن تكون قرارات المجلس بما قدراً كبيراً من العناية وعلى أعضاء المجلس توخي العدالة فيما ينتهون إليه ، فضلاً عن إقناع الخصوم بعدالة قرار مجلس التأديب وإنزاله في أنفسهم منزلة الاحترام والتقدير ومن ثم يجب أن يكون قرار مجلس التأديب مسبباً تسبباً محكماً غير محلاً أو به قصور أو غموض⁽²⁾.

2_ يجب أن يكون التسبب معاصراً لصدور القرار التأديبي وذلك لكي تتحقق علة التسبب المتمثلة في تمكين الموظف المعني بالقرار أو الحكم التأديبي من الوقوف عند سند الجزاء التأديبي ومن المخالفة المنسوبة إليه وأدلة ثبوتها بما يمكنه من التظلم من القرار حالة عدم قناعته بما حملته من الأسباب وتحقيق الردع الخاص من جراء الجزاء الموقع على نحو يؤدي إلى عدم تكرار⁽³⁾ .
3 _ أن يكون التسبب واضحاً وكافياً في فهم أسباب القرار لإبعاده عن مظنة الشك والشبهة بما يمكن القضاء الإداري من مراقبة مشروعيته من حيث صحة وسلامة الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف وسلامة تكييفها القانوني⁽⁴⁾ .

¹ (محمد أبو ضيف خليل ، النظام الستاديبي ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية _ مصر ، ط 1 ، 2016 ، ص 148 .

² د. محمد عبد الله الفلاح، مرجع سبق ذكره، ص 252

³ د. محمد أبو ضيف خليل ، مرجع سبق ذكره ، ص 150

⁴ (أ. عطية علي قويرب ، " النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي (رسالة ماجستير)، أكاديمية الدراسات العليا — فرع بنغازي، 2011، ص 134 .

ب _ عدم تعدد الجزاءات داخل القرار التأديبي

يقصد بعدم تعدد الجزاءات : عدم جواز معاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية الواحدة مرتين بحيث لا يكون من السائع قانونا معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية عن ذات الأفعال أكثر من مرة في ذات القرار⁽¹⁾ .

يجد هذا المبدأ أساسه القانوني في تحقيق العدالة التي تقتضي عدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحد تناسب ذلك الخطأ ، كما أن الموظف إذا ما تم توقيع العقاب التأديبي عليه بسبب المخالفات التأديبية التي اقترفها في فترة زمنية محددة فيجب أن لا يكون هناك ما يزعزع طمأنته بتوقيع عقوبة أخرى عليه مستقبلا بسبب ذلت الفعل ووفقا لذات النظام تأديبي⁽²⁾ .
ولكن يشترط حتى يمكن القول بعدد الجزاء التأديبي عدة شروط منها :-

1_ وحدة المخالفة التأديبية :-

حتى تتمكن من القول بوجود تعدد في الجزاءات التأديبية الموقعة على الموظف المخالف في ذات القرار لا بد أن تكون المخالفة المراد توقيع الجزاء عليها تستند إلى ذات السبب ، أما إذا تعددت المخالفات المرتكبة من قبل الموظف الإداري لا مانع من توقيع أكثر من جزاء عليه⁽³⁾ .

2 - وحدة النظام القانوني التي تنتمي إليه العقوبتان :-

لإمكان توفر التعدد بسبب ذات الفعل أو الأفعال يشترط أن يكون كلا العقوبتان من ذات النظام القانوني بأن تكون كلاً منها عقوبة أصلية ؛ وهو ما يعني بأن كان أحدها تنتمي إلى النظام الجنائي والأخرى الإداري⁽⁴⁾

¹ (د.محمد أبو ضيف خليل ، مرجع سبق ذكره ، ص 134 .

² (نفس المرجع ، ص 136 .

³ (د.مصطفى محمد العفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ، ص 142 .

⁴ (د.محمد أبو ضيف خليل ، مرجع سبق ذكره ، ص 142 .

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبوحجر أ. علي منصور إشتيوي

3 _ وحدة السلطة التأديبية:-

يشترط حتى يتحقق التعدد أن يكون القرار المتضمن التعدد صادر عن ذات السلطة التأديبية ، أما إذا كان أحدهما صادر عن مجلس التأديب العام والآخر صادر عن مجلس التأديب للمخالفات المالية فإن لا نكون في هذه الحالة أمام ظاهرة تعدد الجزاء التأديبي⁽¹⁾.

¹ (د. محمد أبو ضيف خليل ، مرجع سبق ذكره ، ص 143 .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على تشكيل مجالس التأديب

إن مجالس التأديب تعتبر من السبل القانونية لسير المرافق العامة بانتظام واطراداً وتحقيق العدالة القانونية بين الموظفين داخل الأجهزة الإدارية ، ولكن حتى تتمكن هذه الجهات من تحقيق الغاية المرجوة منها وسيرها وفقاً للنظم القانونية لا بد ألا تغيب عن رقابة القضاء ، وبالتالي لا بد من توافر ضمانات معينة لسير المحاكمة وفقاً لما يجب أن تكون عليه قانوناً، ومن هنا نتناول في هذا المطلب ضمانات المحاكمة التأديبية (الفرع الأول) والتطبيقات القضائية في الرقابة على تشكيل مجالس التأديب (الفرع الثاني)

الفرع الأول

ضمانات المحاكمة التأديبية

إن ضمانات المحاكمة التأديبية ليست إلا ضوءاً ينير الإجراءات التأديبية الواجب على السلطة التأديبية إتباعها وسلاحاً للموظف لمقاومة انحرافات سلطة التأديب وتعسفها ، وسياجاً يجد من تطرف سلطة الإدارة إلى اتخاذ الجزاء⁽¹⁾.

ومن هنا يقتضي بيان هذه الضمانات ومنها ما يتعلق بالمواجهة أمام مجالس التأديب (أولاً) ، ومنها ما يتعلق بأعضاء المجلس التأديبي(ثانياً) .

أولاً: الضمانات المتعلقة بالمواجهة أمام المجلس التأديبي.

هناك عدة ضمانات تكفل حق الموظفين في المواجهة أمام مجالس التأديب من بينها :

أ _ إعلان الموظف المتهم

يعتبر إعلان الموظف المتهم بما هو منسوب إليه من تهم ، وتاريخ محاكمته من الضمانات الجوهرية التي نص عليها المشرع الليبي في المادة 151 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12

¹ د.مصطفى بواوي ،"ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري"(رسالة دكتوراه) ، جامعة أوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص 58.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتيوي

لسنة 2010 من القانون علاقات العمل التعاقدية" يجب أن يتضمن قرار الإحالة بيان التهمة المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته بخطاب يسلم إليه شخصياً أو يرسل بالبريد المسجل مصحوباً بعلم الوصول ، كما يجوز أن يتم ذلك عن طريق محضر قضائي ، قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل " وعلى ذلك جرى أيضاً حكم المحكمة العليا حيث ورد في حيثيات حكمها " إن إعلان المتهم قبل الجلسة المحددة لمحاكمته بما يتضمنه من وصف التهمة وتاريخ ارتكابها وتحديد الزمان والمكان الذي تقرر لمحاكمته عنها تأديبياً إنما هو إجراء جوهري يترتب عليه عدم مراعاته البطلان"¹

ب - تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه :-

يعد هذا الحق من ضمن الضمانات الأساسية للمحاكمة التأديبية التي من شأنه تحقيق الغاية والغرض من المحاكمة التأديبية ، وقد يكون ذلك حق دفاعه عن نفسه أصالةً وقد يكون عن طريق توكيل محامي.

1 - حق الدفاع أصالة

حق الدفاع عن النفس أصالة أمام مجالس التأديب ، يعتبر حقاً طبيعياً لكل إنسان وفي جميع المحاكمات التأديبية والجنائية وبالتالي يكون من حقه تقديم الأدلة والشهود ومناقشة الشهود الآخرين ، وقد يكون من مستلزمات الدفاع معرفة اسم الشاهد⁽²⁾ وقد نص المشرع الليبي على هذا الحق في قانون رقم 12 بشأن علاقات العمل التعاقدية 2010 في مادته 156" لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ومع ذلك يجوز للأمين المختص أو للكاتب العام أو لرئيس المصلحة..."

¹ (طعن إداري رقم 11 لسنة 12 قضائية بجلسة 1966/2/12. مجموعة مبادئ المحكمة العليا ، ج1 ، ص

² (د. نصر الدين القاضي ، مرجع سبق ذكره ، ص 729.

2_ حق المتهم في الاستعانة محامي

يعتبر هذا الحق امتداداً طبيعياً كحق الدفاع عن نفسه ضد ما هو منسوب إليه وقد نص على ذلك اللائحة التنفيذية¹ لقانون علاقات العمل التعاقدية في المادة 150 "..... له أن يوكل أحد المحامين أو يعين مدافعاً عنه يختاره من بين الموظفين إن حضور المحامي أثناء المحاكمة ضماناً لسلامة الإجراءات ولعدم استعمال الوسائل الممنوعة أو غير الجائزة مع المتهم و استيفاء جميع الضمانات الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون ومساعدة الموظف المتهم على الهدوء والاتزان عند إجابته⁽²⁾ .

ثانياً: الضمانات المتعلقة بأعضاء المجلس:-

يقصد بها : الضمانات التي من شأنها ضمان تحقيق الصفة القانونية لأعضاء المجلس التأديبي لتحقيق الصفة القانونية للقرارات الصادرة عنه، ومن بينها ما يلي:

أ _ تحقيق النصاب القانوني

أوجب المشرع ضرورة توافر النصاب القانوني لأعضاء المجلس ، بأن يكون بكامل أعضائه وإلا اعتبر انعقاده ، وبالتالي بطلان القرار التأديبي الصادر عنه⁽³⁾.

ومن ذلك ما نص عليه المشرع الليبي في قانون رقم 12 لسنة 2010 علاقات العمل التعاقدية في المادة 91 " لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء وتكون جلساته سرية ويصدر القرار بأغلبية الآراء وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس"

ب_ حيده أعضاء المجلس التأديبي

ولما كان حياد الحكم الصادر من الضمانات الأساسية المقررة للأفراد يشترط توافرها في كل جهة تتولى اختصاصات الفصل في المنازعات ومن بينها مجالس التأديب .

¹ اللائحة التنفيذية رقم 595 للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل التعاقدية.

² د.محمد فتوح عثمان ،التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، مصر ، القاهرة، 2006، ط 1، ص 186.

³ (د.نصر الدين القاضي ، مرجع سبق ذكره،ص 731.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتوي

ونظراً لأن المجلس التأديبي يغلب عليه الطابع الإداري ورغم ذلك يتمتع بسلطات واسعة في المجال التأديبي وهو ما كان يستحسن معه أعمال نظام رد القضاة وتنحيهم بشأن رئيس وأعضاء مجلس التأديب⁽¹⁾.

ومن ذلك من نص عليه المشرع الليبي في قانون علاقات العمل التعاقدية رقم 12 لسنة 2010 في مادته 148" في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة إلى رئيس المجلس وأعضائه ، يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية..."

الفرع الثاني

التطبيقات القضائية في الرقابة علي تشكيل مجالس التأديب

استقر الفقه على أن قرارات مجالس التأديب النهائية من حيث طبيعتها تعتبر قريبة من الأحكام القضائية ، ومن ثم فعلى تلك المجالس الالتزام عند إصدارها لقراراتها ببعض الشكليات ومنها التأكد من توافر تلك القواعد والتقيد بها ، وكذلك صحة السبب أو الأسباب التي يقوم عليها القرار التأديبي ، ويترتب عليها تخلف أي من الركنين السابقين في قرارات مجلس التأديب أن تقضي المحكمة بإلغاء القرار عند النظر للطعن فيه⁽²⁾.

وبالتالي لا بد أن تكون القرارات وفقاً لضوابط قانونية التي تم الإشارة إليها سابقاً ، وإلا كانت هذه القرارات عرضة للطعن عليها وبالتالي يقتضي بيان في هذا الفرع سبل الطعن على هذه القرارات .

أولاً: سبل الطعن المتعلقة بانعقاد المجلس .

نتناول هنا ما يتعلق بالطعن في القرارات الصادرة عن مجلس التأديب ، بسبب عدم اختصاص أعضاء المجلس ، أو القواعد الإجرائية والشكلية في انعقادها .

¹ د. محمد أبو ضيف خليل ، مرجع سبق ذكره، ص 98.

² د. هيثم حليم غازي، مجلس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليه ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2015، ص 428.

أ_ عيب عدم الاختصاص:

إن القضاء الإداري استقر إلى أن المقصود بعيب عدم الاختصاص: هو صدور القرار من جهة إدارية غير مختصة قانوناً بإصداره ، فهو عيب يلحق بأهلية العضو الإداري وهو متعلق بالنظام العام و يجوز إثارته في أي مرحلة من مراحل التقاضي ولو لأول مرة أمام المحكمة العليا وقد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً أو جسيماً⁽¹⁾.

ومن ذلك نجد حكم للمحكمة العليا الليبية ورد في حيثياته " إن عقوبة الفصل من الخدمة في قانون الخدمة المدنية ولائحة الجزاءات من اختصاص مجلس التأديب ، مما يجعل القرار المطعون فيه والصادر عن المدير العام اغتصاباً لسلطة مجلس التأديب ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام"⁽²⁾
ب_ عيب الشكل:

إن عيب الشكل وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة العليا " أن القرار يكون معيباً في شكله إذا لم تحترم الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً ، فإذا اشترط القانون للقرار شكلاً معيناً أو اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل إصداره أو استشارة هيئة من الهيئات مقدماً ولم يتبع ذلك في إصدار القرار فإنه يجوز التمسك بإلغاء القرار لهذا العيب...."⁽³⁾

والإجراءات الشكلية في مجال القرارات التأديبية جلتها من الإجراءات الجوهرية التي يتطلبها المشرع وتتعلق بالضمانات المقررة لصالح الأفراد وإغفالها كلياً أو جزئياً يترتب عليه بطلان العقوبة التأديبية الصادر بها القرار التأديبي⁽⁴⁾.

وتعتبر تلك الإجراءات الشكلية من النظام العام ، ويترتب على إغفالها اعتبار القرار معيباً قابلاً للطعن عليه بالإلغاء، ومن ضمن هذه الإجراءات تسبب القرار، ويعتبر ذلك من شروط صحة

¹ د. محمد الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات مكتبة الجامعة ، الزاوية ، ط 5، 2010، ص 500.

² الطعن رقم 39 لسنة 37 قضائية الصادر بتاريخ 1991/12/22 ، مجلة المحكمة العليا ، العددان الأول والثاني، ص 27.

³ الطعن الإداري رقم 3 لسنة 2 قضائية ، مجلة المحكمة العليا، ج 1، ص 28.

⁴ د. نصر الدين القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 789.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حاجر أ. علي منصور إشتيوي

القرار التأديبي ومن ذلك قضت محكمة استئناف بنغازي (دائرة القضاء الإداري) " حيث أنه عن الموضوع فإن الطاعن يعني القرار المطعون فيه من حيث الشكل أنه مشوب بالبطلان للأسباب الآتية :

1_ المجلس التأديبي مشكل خلاف ما تنص عليه المادة 53 من قانون الخدمة المدنية فقد يرأسه مدير عام بينما يستلزم القانون أن يكون بدرجة وكيل وزارة أو وكيل مساعد كما أن العضو الثاني درجته أدنى من درجة الطاعن.

2 _ أنه غير مسبب وأنه (الطاعن) لم يبلغ القرار خلال أسبوعين من تاريخ صدوه

3_ إن القرار لم يذكر فيه صفات ودرجات الأعضاء كما لم يشر لقرار الوزير المختص بتشكيل المجلس التأديبي".⁽¹⁾

ثانياً: سبل الطعن المتعلقة بالقرار الصادر عن المجلس التأديبي

نتناول في هذه الفقرة عيب المحل ، والسبب ، وعيب الانحراف بالسلطة

أ_ عيب المحل

يقصد بهذا العيب في القرار التأديبي : انتهاك الإدارة للقانون أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره⁽²⁾.

وفي ذلك تقول المحكمة العليا (ولما كان الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع يعتبر حالة من حالات مخالفة القرار المطعون فيه للقانون والتي توجب الإلغاء ، وتفسير ذلك أن الإدارة إذا استندت في قرارها على وقائع لم تحدث أو خطأ في فهمها فإن قرارها يصبح منعدم الأساس الذي يقوم عليه...)⁽³⁾

¹ (الطعن الإداري رقم 3 لسنة 2 قضائية الصادر بتاريخ 1974/5/20،، نقلا د. نصر الدين القاضي، مرجع سبق ذكره،ص788.

² د.محمد الحراري،الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره،ص449.

³ (نقلا عن د. نصر الدين القاضي ، مرجع سبق ذكره،ص796

ب_ عيب السبب

يقصد بالسبب : الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث منه ابتغاء المصلحة العامة⁽¹⁾.
أي أن الإدارة في هذه الحالة لا تستند إلى سببا صحيحا واقعا بالفعل عند إصداره لقرارها مما يترتب عليه عرضة هذا القرار للطعن عليها بالإلغاء.

ولقد استقر قضاء المحكمة العليا على ذلك فقضت في الطعن الإداري (بأن القرار الإداري باعتباره إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث مركز قانوني معين يفترض أصلا سلامته وقيامه على سبب صحيح يرره وعلى من يدعي خلاف ذلك هذه القرينة أن يقيم الدليل على ذلك...)⁽²⁾

ج_ عيب الانحراف بالسلطة .

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة : هي من العيوب التي تشوب القرار في ركن الغاية أو الهدف وتجعله جديرا بالإلغاء وهو يعد استعمال الإدارة لسلطتها لتحقيق غايات غير مشروعة سواء باستهداف غايات بعيدة عن المصلحة العامة أو مغايرة للغايات التي حددها القانون.⁽³⁾
ومن ذلك فإن مخالفة هذا الركن يجعل من القرار الإداري عرضة للطعن بالإلغاء
ومن ذلك ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا في حكم لها ورد في حيثياته " إن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به ، وهو يشارك عيب مخالفة القانون في كونه عيبا موضوعيا ولكنه يختلف عنه في خصائصه وطبيعته ، فالقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف سليم في عناصره الأخرى

¹ د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1996، ط3، ص 450.

² (طعن إداري رقم 36 لسنة 23 بجلسة 1978/10/30، مجلة المحكمة العليا ، السنة الخامسة عشر، العدد الثالث ، ص 50.

³ د. محمد الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره، ص462.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتيوي

ومطابقاً للقانون من حيث محله ويظهر خطره في أن الإدارة تحاول أن تحقق جميع الأغراض غير المشروعة في حماية مظهر المشروعية ، فالعيب متعلق بأهداف القرار...⁽¹⁾. وبالتالي فإن القرار الصادر عن مجلس التأديب غرضه فقط التشنفي والانتقام فيكون قابلاً للطعن عليه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري .

الخاتمة

لقد توصلنا من خلال البحث في موضوع " أسس تشكيل مجالس التأديب " إلى العديد من النتائج والتوصيات تتمثل في الآتي:-

أولاً/ النتائج

- 1 _ تعتبر القرارات الصادرة عن مجالس التأديب المخالفة للقواعد القانونية لتشكيل مجالس التأديب قرارات مخالفة للقانون وقد تزل لمجرد تصرفات مادية يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء المدني إلى جانب دوائر القضاء الإداري .
- 2 _ تختلف طرق تشكيل مجالس التأديب حسب نوع المجلس وذلك باختلاف الدرجة الوظيفية للموظف.
- 3 _ خص المشرع تنظيم مجالس المخالفات المالية بنصوص قانونية خاصة وذلك لكون المخالفات المعروضة عليها تشكل خطورة تفوق غيرها من المخالفات.
- 4 _ أخذت المحكمة العليا الليبية بالمعيار الشكلي لتميز العمل القضائي عن العمل الإداري واعتبرت القرارات الصادرة عن مجالس التأديب قرارات إدارية قابلة للطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري.
- 5 _ يكون للقضاء الإداري من خلال ما تكفله من حقوق للأفراد دوراً بارزاً في المحافظة على الضمانات الأساسية للموظفين ضد أي قرار إداري مخالف للقانون.

ثانياً/ التوصيات

¹ (طعن إداري رقم 3 لسنة 2 قضائية بجلسة 1976/11/28، مجلة المحكمة العليا ، العدد 3، ص 23.

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتوي

من خلال ما تم عرضه في الورقة البحثية ، نأمل من المشرع الليبي تشديد العقوبات المفروضة على مخالفتي الضمانات المحاطة بتشكيل مجالس التأديبية ، وعلى الجهات الإدارية الالتزام بكل تلك الضمانات من أجل سير العمل الإداري بانتظام واطراد.

المصادر والمراجع

أولاً/ الكتب العامة

- 1 د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1996، ط3
- 2- د. محمد الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات مكتبة الجامعة ، الزاوية ، ط 5، 2010
- 3- د. محمد الحراري ، أصول القانون الإداري، منشورات مكتبة الجامعة ، الزاوية، ط5، 2010.
- 4- د. محمد فتوح عثمان ،التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، مصر ، القاهرة، 2006، ط 1.

ثانياً/ الكتب المتخصصة

- 1_ د. مصطفى محمد العفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ، محمد أبو ضيف خليل ، النظام التأديبي ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية _ مصر ، ط 1، 2016.
- 2_ د. محمد عبد الله الفلاح ، أحكام السلطة التأديبية والرقابة القضائية عليها ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية_ مصر ، ط 2 ، 2017، ص252
- 3_ د. نصر الدين مصباح القاضي ، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ط2، 2002 .

أسس تشكيل مجالس التأديب في التشريع الليبي
أ. جمال مفتاح أبو حجر أ. علي منصور إشتيوي

4_ د. هيثم حلیم غازی، مجلس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليه ، دار الفكر الجامعي، مصر ، 2015، ص428.

ثالثاً/ الرسائل الجامعية:

1 - أ. عطية علي قويرب ، " النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي (رسالة ماجستير)، أكاديمية الدراسات العليا — فرع بنغازي، 2011.

2 - د. مصطفى بوادي ، "ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري" (رسالة دكتوراه) ، جامعة أوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص 58.

رابعاً/ القوانين وأحكام القضاء

1_ قانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس سابقا رقم (2) لسنة 1951.

2_ قانون الخدمة المدنية لولاية برقة سابقا رقم (36) لسنة 1956 7 3_ قانون النظام المالي للدولة الصادر في أكتوبر سنة 1967

4_ قانون نظام القضاء رقم 88 لسنة 1971.

5_ قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976.

6_ قانون علاقات العمل التعاقدية رقم 12 لسنة 2010.

7_ اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل التعاقدية .

8_ مجلة المحكمة العليا بأعدادها المختلفة.