مجـلـة الحـق
تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا
Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index
العدد الثامن، يناير 2020

نشأة المجالس التأديبية وتطورها (دراسة مقارنة)

د.مصطفى فرج البرغوثي
قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بني وليد، ليبيا.
mostafadaw@bwu.edu.ly

The Emergence and Development of Disciplinary Councils (a Comparative Study)

Mustafa Faraj Albrgoty
Department of Public Law, Faculty of Law, University of Bani Waleed, Libya.

تاريخ الاستلام: 09-12-2019 تاريخ القبول: 23-12-2019 تاريخ النشر: 02-01-2020

الملخص

تم تطبيق الأنظمة التأديبية في التوظيف العام لضمان الأداء الجيد للموظفين العموميين والتشغيل المستمر للمرافق العامة. وتهدف قوانين العمل العام إلى توفير الحماية اللازمة لهذه الفئة من العمال. إن فرض العقوبات التأديبية ليس من أجل الانتقام، بل من أجل الإصلاح والتوجيه والحفاظ على سير العمل بشكل منتظم وثابت. ويجوز توقيع العقوبات من قبل سلطة الرئاسة أو من قبل مجالس تأديبية تتمتع بالخبرة والنزاهة. ويسعى المشرع إلى وضع ضمانات لصالح الموظف المخالف وإصدار العقوبات من المجالس التأديبية.

الكلمات الدالة: الأنظمة التأديبية، الأداء الجيد للموظفين، المرافق العامة، توفير الحماية اللازمة، إصدار العقوبات.

Abstract

Disciplinary systems in public employment were implemented to ensure the good performance of public employees and the continuous operation of public facilities. General labor laws aim to provide the necessary protection for this category of workers. The imposition of disciplinary sanctions is not for revenge, but for the sake of reform, guidance, and maintaining a regular and stable workflow. Punishments may be imposed by the presidential authority or by disciplinary councils that enjoy experience and integrity. The legislator seeks to establish guarantees for the violating employee and issue penalties from disciplinary councils.

Keywords: Disciplinary systems, good employee performance, public facilities, providing the necessary protection, issuing penalties

المقدمة

لقي النظام التأديبي، في الوظيفة العامة، تطبيقًا واسعًا ومهمًا في الحياة العملية الوظيفية، لاسيما وأنه يطبق على فئة من الفئات الهامة داخل المجتمع ألا وهي فئة المُوظفين العامين، وبالتالي مرّت المجالس التأديبية في الوظيفة العامة بظُروف ومُلابسات خاصة، ومما لاريب فيه أن قوانين الوظيفة العامة قد اتجهت إلى وضع الحماية اللّازمة

والكفيلة لهذه الفئة الهامة داخل الدولة، وذلك في مُحاولة من المُشرِّع لزرع الثقة والطُّمأنينة لها، مما يُساهم في حسن أدائها لعملها المناط بها، والاستفادة من هذه الكفاءات والخِبرة التي يتمتّع بها المُوظف العام في الوظيفة العامة، وكل ذلك سيساهم، بلا شك، في سير المرافق العامة بصورة مُنتظمة ومُضطردة وهو ما يسعى إليه المُشرِّع ويهدف إلى تحقيقه،

أهميّة البحث: الهدف من إيقاع العقوبة على المُوظف أو العامل ليس مَسألة انتقامية منه، بل هي عملية قانونية هدفها الإصلاح والتّوجيه والحِفاظ على حُسن سير المرافق العامة بانتظام واطّراد. وبالتالي فإن توقيع العُقوبات التأديبية قد يكون عن طريق السُّلطة الرئاسية التابع لها المُوظف أو العامل وقد يكون أمام مجالس تأديبية جاء بها المُشرِّع لتوقيع العُقوبات التي يراها بأنها تشكل خُطورة عليهم في مُحاولة منه لوضع ضمانات لصالح المُوظف المُخالف وسَعيًا منه أن تصدر هذه العُقوبات من مجالس تأديبية تتوافر فيها نوعًا من الخِبرة والنَّزاهة.

إشكالية البحث: مرَّت مجالس التأديب في الوظيفة العامة بعدة مراحل مُختلفة، وذلك في مُحاولة منها إلى تطوير هذه المَجالس وتحسين درجة عملها بما يحقق الغاية من إنشائها، كما أن تشكيل هذه المجالس يختلف من مجلس لآخر وذلك حسب درجة المُوظف أو العامل المُحال له وحسب شدة المُخالفة المُرتكبة والعقوبة المُوقعة بشأنها وكذلك حسب طبيعة المُخالفة هل هي مُخالفة إدارية أم مُخالفة مالية أم مُخالفات مُشتركة بين إدارية ومالية وهو ما سنتناوله في هذا البحث والذي سنتعرض فيه إلى كيفية تشكيل هذه المَجالس و إنشائها وفقًا للقانون.

المبحث الأول: مراحل تطوّر المجالس التأديبية في ليبيا

استقرّ في ليبيا، على أنّ أساس النظام التأديبي، بوجه عام، هو النُّهوض بمصالح المُجتمع أي أن هدفه الأساسي ليس مُجازاة المُوظفين في القطاعات العامة والمُؤسسات والهيئات والشركات والمُنشآت العامة، وإنما هدفه هو ضمان حُسن سير أعمال هذه الجهات بانتظام واطّراد. كما تعتبر السلطات التأديبية السلاح القوي والفعّال لردع العاملين عند حدوث تقصير من جانبهم في أداء واجبات وظائفهم؛ ضمانًا لحسن سير المرافق العامة داخل الدولة، إلا أن المُشرِّع حرص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقاً لقواعد وأحكام مقررة. فكما أعطى المُشرِّع، للسلطات التأديبية، سلطات معينة تستخدمها عند ممارسة صلاحيتها في التأديب من حيث استدعاء المتهم وسماع أقواله وسماع أقوال الشهود والإطلاع على الأوراق، وكذلك النظر في أمر صرف المُرتب الموقوف، واستيفاء التحقيقات أعطى المُشرِّع للعاملين حقوقاً أحاطها بسياج من الضمانات ؛ حرصاً عليهم وابتغاء مصلحتهم . وتختلف السلطات التأديبية التي يجوز لها قانونًا توقيع العقوبات التأديبية على المُوظف باختلاف الدرجة الوظيفية التي يشغلها من ناحية، وجسامة العقوبة المقررة للمخالفة التأديبية من ناحية أخرى، وطبيعة المخالفة التأديبية ذاتها من ناحية ثالثة [1] .

هذا، وإذا كان النظام التأديبي، في ليبيا، يتميز بشخصية مزدوجة، فهو، من جهة نظام طائفي، في مجاله الشخصي. ومن جهة أخرى، هو نظام عقاب في ماهيته وطبيعته الجوهرية وأسلوبه، إلا أنه مظهر من مظاهر الرئاسة الإدارية، التي تفرضها طبيعة التنظيم، بل إنه نابع منها متفرع عنها، حتى ولو كانت الولاية فيه قد عُهد بها إلى هيئة أخرى متخصصة، إذ أن السلطات التأديبية الرئاسية، في جميع الأحوال، هي التي تملك حق الإحالة إلى الجهات

(1)د محمد عبدالله الحراري: "أصول القانون الإداري الليبي"، ط6،منشورات المكتبة الجامعة، 2010م، ص472 .

التأديبية المتخصصة، سواء كانت داخل الجهة الإدارية نفسها أو خارجها، وبالتالي، انتهج المُشرِّع الليبي في التشريعات المختلفة التي تُسيِّر شئون العاملين في القطاعات والمؤسسات والهيئات والشركات والمنشآت العامة، أسلوب النظام التأديبي الرئاسي وأسلوب مجالس التأديب الإدارية أو المالية [1]. والمتتبع لقوانين للوظيفة العامة في ليبيا نلاحظ أنها نصت كلها على توزيع الاختصاص التأديبي بين السلطة الرئاسية، وسُلطة مجالس التأديب، ولم يعرف المشرع الليبي حتى الآن نظام المحاكم التأديبية والمعمول بها في مصر رغم تأثر المشرع الليبي به. وكما هو معروف بأن المقصود بالسُّلطة التأديبية هي الجهة، التي منحها المُشرِّع الاختصاص القانوني بإجراءات التأديب بِدءًا من توجيه الاتهام واتخاذ الإجراءات التأديبية، مُرورًا بتحديد، المُخالفات التأديبية والجزاء القانوني المُناسب لها عند الإدانة أو الحُكم بالبراءة في الاتهام، ويتولى مُمارسة هذه السلطة الهيئات والمجالس التي يحددها القانون[2].

وقد اتجه المُشرِّع سواء في ليبيا وفي مصر بهذا الاتجاه، ونصَّا على قوانين خاصة تنظم بعض الوظائف العامة، ومن أهم هذه الوظائف: وظائف القضاء والنيابة العامة، وطائفة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، وأعضاء هيئة الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة. هذا وتختلف السلطات التأديبية التي يجوز لها قانونًا توقيع العقوبات التأديبية على المُوظف باختلاف الدرجة الوظيفية التي يشغلها من ناحية، وجسامة العقوبة المقررة للمخالفة التأديبية من ناحية أخرى، وطبيعة المخالفة التأديبية ذاتها من ناحية ثالثة [3] .

بدأ التشريع الوظيفي في ليبيا بالقانون رقم (2) لسنة 1951م والملاحظ على هذا القانون أنه لم يحدد، بصورة واضحة، مَنْ هي السلطة المُختصة بتوقيع العقاب، حيث لم يرد في هذا القانون، سوى سلطة واحدة في المادة (59) حيث منحت الأذن لرئيس الوزراء بتوقيع عقوبات، كعقوبة توقيع الغرامة، وعقوبة وقف، أو تأجيل العلاوات، وعقوبة إنزال المُوظف إلى درجة أدنى من درجته الوظيفية، وعقوبة العزل من الوظيفة العامة .

ونظم المُشرِّع الليبي مجالس التأديب على مُختلف أنواعها، ومرَّ هذا التنظيم بعدة مراحل أدى إلى تطورها، حيث نص هذا القانون على نوعين من المجالس التأديبية وهما:

أ- **مجلس التأديب العام:** وجاء في المادة (50) على أنه :"1- يؤلف مجلس يسمى "مجلس التأديب العام" للنظر في جميع المسائل التي تتعلق بسير موظفي الحكومة ، ويستثنى من ذلك موظفو وزارة العدل والهيئة القضائية"

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

أ- وزير يعين من قبل رئيس الوزراء كرئيس. ب- المستشار القضائي،

ج- مدير قسم المُوظفين، د- رئيسا مصلحتين يعينهما رئيس الوزراء كأعضاء.

ب-**مجلس التأديب القضائي:** الذي جاء ذكره في المادة (51) بقولها:

1- يؤلف مجلس يسمى "مجلس التأديب القضائي" للنظر في جميع الأمور التي تتعلق بسير موظفي وزارة العدل والمحاكم".

([1])أ.حسين حموده المهدوي: "شرح أحكام الوظيفة العامة"، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس،1986م، ص367.

([2])أ. مفتاح أغنية محمد: "المسئولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين"، دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي، مكتبة طرابلس العالمية، ط1،ليبيا،2007، ص176.

([3])د محمد عبدالله الحراري: "أصول القانون الإداري الليبي"، ط6،منشورات المكتبة الجامعة، 2010م، ص472 .

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

أ- وزير العدل- رئيسًا.

ب-ب- المستشار القضائي.

ج- قاضي في محكمة الاستئناف يعينه رئيس الوزراء.

- قاض في المحكمة العليا الشرعية يعينه رئيس الوزراء، وتتحدد اختصاصات مجلس التأديب بنوعيه في سلطة استجواب الشهود وإرغامهم على الحضور أمامه وتحليف اليمين، وله أن يطلب تقديم الوثائق ولو بالإرغام (المادة 53)، ولا يحق لمجلس التأديب بنوعيه أن يتخذ إجراءات تأديبية بمُعاقبة المُوظفين المخالفين، وإنما لا يزيد عن كونه سلطة استشارية عليا، بعد إتمام التحقيق، أن يضع تقريرًا كتابيًا يتضمن قراراته وتوصياته ويقدمه، فورًا، إلى مجلس الوزراء (المادة 58)، الذي له الحق في توقيع العُقوبات التأديبية، طبقًا لأحكام المادة (59)، وذلك بعد دراسة التقرير المُعد من قبل مجلس التأديب العام، والذي له الحق في أن يعيده إلى مجلس التأديب مرة أخرى، إذا رأى مجلس الوزراء من الأفضل أن يتسع نطاق التحقيق في أي وجه من الوجوه.

- أما مجلس التأديب القضائي فله أن يمارس سلطة مجلس التأديب العام، وأن يضع التقرير أمام وزير العدل الذي له ممارسة السلطات المُخولة لرئيس الوزراء بما فيها توقيع العقوبات المنصوص عليها من هذا القانون في المادة (59)، وذلك إذا كان المُوظف المُخالف يتبع وزارة العدل المادة (54).

ثم تلا هذا القانون، القانون رقم (36) لسنة 1956م، والذي جاء في مادته (52) بتحديد السلطات الرئاسية على النحو التالي :

1- رئيس المصلحة وله صلاحية توقيع عقوبتي: الإنذار والخصم من المُرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام في السنة .

2. الوزير المُختص وله صلاحية توقيع العقوبات، المتمثلة في الخصم من المُرتب لمدة تزيد عن خمسة أيام ولا تتجاوز الخمسة عشر يومًا في السنة، وعُقوبة تأجيل العلاوة لمدة ستة أشهر أو الحِرمان من هذه العلاوة [1].

واتجه المُشرِّع الليبي، في هذا القانون، إلى تطوير فكرة مجالس التأديب، واستحداث أنواعٍ جديدة وحدّد اختصاصاتها بشيء من التفصيل، حيث نصَّ على ثلاثة أنواع من المجالس التأديبية وهي: **أ- مجلس التأديب العام** على أنه :

"1-المُحاكمة التأديبية للموظفين عدا الذين يعينون بقرار من مجلس الوزراء والمُوظفين القانونيين بوزارة العدل، يتولاها مجلس التأديب العام، ويشكل من ذوي المناصب الآتية أو من يقوم مقامهم عند غيابهم:

أ- رئيس إدارة التشريع والقضايا – رئيسًا. ب- مدير المُوظفين – عضوًا.

ج- ثلاثة من رؤساء المصالح أو كبار المُوظفين يعينهم رئيس مجلس الوزراء –"أعضاء".

"2- وإذا كان أحد أعضاء المجلس مُحالاً إلى التأديب عيَّن رئيس مجلس الوزراء من يحل محله. المادة (53) من القانون المذكور .

ب- مجلس التأديب الأعلى : وهو مُستحدث في هذا القانون ويختص بالنظر :

([1]) وقد خول المشرع الليبي، في هذا القانون، سلطات استثنائية لوزير العدل، وذلك عندما تقديم شكوى ضد مُوظف تابع لوزارة العدل، ففي، هذه الحالة، يكون لوزير العدل السلطات المُخولة لرئيس الوزراء، وبعد التقرير الخاص بالتأديب من مجلس التأديب القضائي، ولوزير العدل، في هذه الحالة توقيع أحد العُقوبات المشار إليها، والتي تدخل في اختصاصات مجلس الوزراء.

"1- المُوظفين المعينين بقرارات من مجلس الوزراء، وفقًا لنص المادة (7) من هذا القانون، والمُوظفين القانونيين في وزارة العدل فإنهم يحاكمون أمام هذا المجلس، ويتكون من وزير العدل رئيسًا، وعضوية النائب العام ورئيس إدارة التشريع والقضايا، ومدير المُوظفين ووكيل وزارة، أو مدير عام يقوم باختياره المُوظف قبل موعد المُحاكمة بسبعة أيام، وإلا اختاره رئيس مجلس الوزراء".

"2- وإذا كان المُوظف المُحال للتأديب تابعًا لوزارة العدل اختار رئيس الوزراء وزيرًا يحل محل وزير العدل في رئاسة هذا المجلس وإذا كان المُحال عضوًا في نفس المجلس اختار رئيس الوزراء عضوًا آخر يحل محله في المادة (54) من القانون المذكور.

ج- مجالس التأديب الخاصة : وتعتبر هذه النوعية من المجالس مستحدثة ولم تكن موجودة في القانون السابق، حيث جاء في المادة (55) من القانون على أنه :

"1-يجوز لرئيس مجلس الوزراء، عند الضرورة وبناء على اقتراح مجلس التأديب العام، أن تشكل بقرار منه مجالس تأديبية دائمة خاصة بجهات معينة، وذلك للنظر في المُخالفات التي يرتكبها المُوظفون من الدرجة الخامسة وما دونها".

"2- وتشكل هذه المجالس برئاسة موظف لا تقل درجته عن الثانية، وبعضوية موظفين لا تقل درجتهما عن الرابعة ، على أن يكون الرئيس، أو أحد العضوين من ذوي المؤهلات القانونية" ويتحدد اختصاص مجالس التأديبية الخاصة بتوقيع العقوبات التأديبية المحددة والمنصوص عليها في هذا القانون.

ثم صدر، بعد ذلك، القانون رقم (19) لسنة 1964م، والذي حدد السلطات التأديبية الرئاسية في مادته (52) على النحو التالي :

1. رئيس المصلحة أو من (يفوضه) وله إيقاع عُقوبتي الإنذار والخصم من المُرتب لمدة لا تتجاوز الثلاثين يومًا في السنة.

2- الوزير المُختص، وله توقيع عُقوبات الإنذار أو الخصم من المُرتب لمدة لا تتجاوز الستين يومًا في السنة.

والمُلاحظ على هذا القانون، أنه لم يغير من الأنواع الثلاثة لمجالس التأديب، التي جاء بها القانون رقم 36 لسنة 1956م. إلا اختلافًا بسيطًا في الشكل والأسماء الوظيفية فقط، أما فيما يخص مجلس التأديب الأعلى، فالمادة (54) حددته : "بأن يكون وزير العدل رئيسًا والنائب العام، ورئيس إدارة الفتوى والتشريع، ورئيس إدارة الخدمة المدنية أعضاء"، ويختص المجلس بمُحاكمة المُوظفين المعينين بقرارات من مجلس الوزراء، ولا توقع عليهم سوى عقوبتي: الإنذار، والعزل من الوظيفة، مع الحق في حفظ المعاش أو المُكافأة أو الحِرمان من كل أو بعض المعاش، وذلك مع مُراعاة أحكام قانون التقاعد"، كما جاء في المادة (55) من هذا القانون: "وعند الضرورة، يجوز للوزير المُختص أن يشكل بقرار منه مجالس تأديبية خاصة بإدارات أو مصالح أو جهات تابعة لوزارته، وتشكل برئاسة رئيس المصلحة أو نائبه، وعضوية اثنين من المُوظفين شرط أن تكون درجاتهم الوظيفية أعلى من درجة المُوظف المُحال إلى المُحاكمة التأديبية وتختص هذه المجالس التأديبية الخاصة بمُحاكمة المُوظفين التابعين للوزارة المختصة ممن تكون درجاتهم الوظيفية الثالثة وما دونها، ويحق لهذه المجالس الخاصة توقيع جميع العقوبات الواردة في المادة (50) من القانون رقم (19) لسنة 1964م. كما استحدث المُشرِّع الليبي، ولأول مرة مجلسًا تأديبيًا يختص بمُحاكمة المُوظفين عن

المُخالفات المالية، وذلك بموجب قانون النظام المالي للدولة، والذي صدر في 1967/10/24م ويشكل هذا المجلس التأديبي للمُخالفات، وذلك كما جاء في نص المادة رقم (26) من هذا القانون من الآتي : مستشار من المحكمة العليا رئيسًا وعُضوية كلٌّ من نائب مُحافظ بنك ليبيا، ووكيل ديوان المُحاسبة ووكيل وزارة المالية لشئون الميزانية والحِسابات ورئيس إدارة الخدمة المدنية. على أن تندب الجمعية العُمومية للمحكمة العُليا، كل سنتين، مستشارين، أحدهما أصلى، والآخر احتياطي وذلك لرئاسة المجلس، ولما كان المُشرِّع الليبي يأخذ بمعيار الفئة التي ينتمي إليها الموظف فإن المجلس التأديبي للمُخالفات المالية ينعقد برئاسة وزير العدل وعُضوية مستشار من المحكمة العُليا وأعضائه السابقين، إذا كان المُوظف المُحال إلى المُحاكمة التأديبية أحد مُوظفي الفئة الأولى [1]، وفى حالة غياب أحد أعضاء المجلس أو قيام مانع به، يحل محله من يقوم مقامه، وذلك طبقًا لنظام الجهة التي يتبعها، وإذا كان المُوظف المُحال إلى المُحاكمة عضوًا في المجلس ذاته، اختار رئيس مجلس الوزراء عضوًا آخر يحل محله، وقد نص هذا القانون وحدد قائمة بالعُقوبات التأديبية، والتي يجوز توقيعها على المُوظف المُخالف، والمُلاحظ أن هذه العقوبة توقع على كافة المُوظفين عدا مُوظفي الفئة الأولى فهؤلاء لا يجوز توقيع عُقوبات بحقهم إلَّا عُقوبتي الإنذار أو العزل [2].ثم صدر القانون رقم (55) لسنه 1976م بشأن الخِدمة، ويُعتبر هذا القانون من أكثر القوانين استمرارًا، حيث استمرَّ العمل به حتى سنة 2010م، كما اعتبر هذا القانون هو الأصل لجميع التشريعات الوظيفية في ليبيا، حيث كثيرًا ما تحيل التّشريعات إليه في كل ما يتعلق بالشئون الوظيفية فقد وزّع هذا القانون في مادته رقم (184) الاختصاص التأديبي الرئاسي متمثلة في "الوزير – وكيل وزارة – رئيس المصلحة – وبين مجالس التأديب". ففيما يتعلق بمجالس التأديب، فقد أقرَّ هذا القانون ثلاثة أنواع من مجالس التأديب وهي :

أ- **مجلس التأديب العام:** ويشكل في كل وحدة إدارية، بقرار من الوزير المُختص ويختص بمُحاكمة المُوظفين الذين يشغلون وظائف الدرجة العاشرة فأقل عن أية مخالفات إدارية يرتكبونها، وله توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة رقم(1/83)من هذا القانون، ويشكل هذا المجلس بقرار من الوزير المختص، وذلك على النحو التالي: "وكيل الوزارة أو أحد موظفي الوزارة لا تقل درجتهم عن الخاصة الحادية عشر"رئيسًا" وعضوية كلٌّ من أمين عام الوحدة الإدارية، والمستشار القانوني للوحدة الإدارية.

ب- **مجلس التأديب الأعلى:** ويختص بمُحاكمة المُوظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا عمَّا يرتكبونه من مخالفات إدارية، ويجوز له توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة رقم(2/83) ويشكل هذا المجلس على النحو التالي : "وزير العدل رئيسًا، وعضوية النائب العام، ورئيس إدارة الفتوى والتشريع، أو من يقوم مقامه، ووكيل وزارة العمل والخدمة المدنية"، وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية تابعًا لوزارة العدل اختار رئيس مجلس الوزراء وزيرًا يحل محل وزير العدل في الرئاسة، وإذا كان المحال عضوًا في المجلس اختار رئيس مجلس الوزراء من يحل محله من ذات الدرجة.

([1]) د. نصر الدين مصباح القاضي : "النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة مُوازنة بين القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، 1997م، ص 469 – 470 .

([2]) راجع : المادة (27) الفقرتين (أ – هـ) من القانون المالي للدولة الصادر في 24 أكتوبر سنة 1967م .

ج- **المجلس التأديبي للمُخالفات المالية** :جاء في المادة (134) من القانون المذكور على (يلغى المجلس التأديبي للمُخالفات المالية المنصوص عليه في قانون النظام المالي للدولة وتحال جميع الدعاوى القائمة حاليًا أمام المجلس المشار إليه إلى المجلس التأديبي للمُخالفات المالية المُختص وفقًا لأحكام هذا القانون)، قد نصت المادة رقم (88) من هذا القانون على أن يشكل هذا المجلس بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وذلك على النحو التالي : "أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحاكم الاستئناف يرشحه وزير العدل ويكون رئيسًا، وعضوية وكيل وزارة الخزانة، ووكيل ديوان المحاسبة، وأحد أعضاء إدارة الفتوى والتشريع أو النيابة العامة لا تقل درجته عن نائب نيابة درجة ثانية يرشحه وزير العدل"، ويختص هذا المجلس بمُحاكمة المُوظفين أيًا كانت درجتهم عن المُخالفات المالية أو المُخالفات الإدارية المرتبطة بمُخالفات مالية التي يرتكبها المُوظف.

ولعل أهم التطورات التي حدثت على مجالس التأديب في القانون الليبي التعديلات الجوهرية التي جاءت بها القانون رقم (6) لسنة 1992 بشأن إدارة القانون، والقانون رقم (11) لسنة 1996 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية.

حيث جاء في القانون رقم (6) لسنة 1992م* بإنشاء إدارة القانون في مادته الأولى على أن تنشأ إدارة تسمى إدارة القانون تتبع اللجنة الشعبية العامة للعدل، وتعتبر هيئات قضائية وعهدت المادة الثانية من القانون المذكور إلى هذه الإدارة بجملة من الصلاحيات من بينها النظر في دعاوى التأديب المرفوعة على مُوظفي الإدارة العليا في المُخالفات الإدارية، ثم جاءت المادة الرابعة من القانون المذكور لتنص على تشكيل مجلس التأديب الأعلى برئاسة رئيس إدارة القانون وعُضوية كلا من أحد المُستشارين بدائرة القضاء الإداري وأحد رؤساء النيابات الابتدائية ويصدر بندبهما قرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل، وأحد موظفي الإدارة العليا ترشحه أمانة اللجنة الشعبية العامة، ويختص المجلس بمُحاكمة موظفي الإدارة العليا عن المخالفات الإدارية، ويتحدد اختصاصه طبقًا للدرجة التي يشغلها المُوظف وقت إقامة الدعوى، وإذا تعدد المُوظفون المتهمون بارتكاب مُخالفات أو مُخالفات مرتبطة وكان من بينهم من يشغل وظائف الإدارة العليا ووظائف تقل عن تلك الدرجات اختص المجلس بمُحاكمتهم جميعًا، وتسري في شأن إقامة الدعوى التأديبية والمُحاكمة والأحكام الواردة في قانون علاقات العمل والمعمول به حاليًا، كما يختص مجلس التأديب الأعلى بالنظر في الدعاوي التأديبية التي لم يتم الفصل فيها عند نفاذ هذا القانون[1] .

أما القانون رقم (11) لسنة 1996 بشأن تنظيم الرقابة الشعبية فقد نصَّ على إعادة تشكيل المجلس التأديبي للمُخالفات المالية حيث جاء في المادة (72) " يشكل بموجب أحكام هذا القانون مجلس تأديبي يسمى المجلس التأديبي للمُخالفات المالية، ويختص بمُحاكمة المُوظفين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز عن المُخالفات المالية التي ترتكب بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه والمُخالفات المالية المنصوص عليها في هذا القانون وقانون الخِدمة المدنية. وغير ذلك من المُخالفات المالية للقوانين واللوائح والقرارات والنظم وغيرها من التشريعات التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز. ونصّت المادة (73)على أن يتشكل المجلس التأديبي للمُخالفات المالية على النحو التالي:

- أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مُستشار بمحكمة الاستئناف، ترشحه الجمعية العُمومية للمحكمة رئيسًا.

---

*صدر القانون رقم (6) لسنة 1992م بشأن انشاء إدارة القانون في 1992/6/30م ، ونشر بالجريدة الرسمية ، العدد (23) في 1992/8/20م.

([1]) للمزيد راجع المواد (1، 2، 6) من القانون رقم (6) بشأن إدارة القانون .

– أحد المُوظفين الماليين باللجنة الشعبية العامة للمالية يرشحه أمين اللجنة الشعبية العامة للمالية عضوًا.
– أحد أعضاء إدارة القانون باللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام يرشحه أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام عضوًا .
– أحد مُوظفي الهيئة العامة للقوى العاملة يرشحه أمين لجنة إدارة الهيئة عضوًا.
– عضوان من أعضاء جهاز الرقابة الشعبية عُضوان.

ثم صدر القانون رقم (12) لسنة 1378 و.ر –2010م بشأن علاقات العمل حيث جاء في المادة رقم (161) من الباب الرابع من هذا القانون على "تمنح للأمين المُختص سلطة توقيع عُقوبة اللوم، أو الإنذار، أو الخصم من المُرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثين يومًا في السنة، وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة، ويكون للكاتب العام أو رئيس المصلحة أو مدير الإدارة سلطة توقيع عُقوبة الإنذار أو الخصم من المُرتب على المُوظفين، من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا، أي المُوظفين الذين يشغلون الدرجة العاشرة فأقل لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يومًا في السنة وبما لا يزيد عن خمسة أيام في المرة الواحدة. أمَّا فيما يتعلق بمجالس التأديب، في هذا القانون، فالمُلاحظ أنه أبقى على المجالس التأديبية الثلاثة التي نص عليها سابقًا، وكانت على النحو التالي :

1. **مجلس التأديب العام:** ويتشكل هذا المجلس في كل وحدة إدارية بقرار من الأمين المُختص وبرئاسة الكاتب العام بالقطاع أو أحد موظفيها ممن لا تقل درجتهم عن الثانية عشر وعضوية مدير الشئون الإدارية بالوحدة والمُستشار القانوني بها، ويختص بمُحاكمة المُوظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل وذلك عن المُخالفات الإدارية التي يرتكبونها دون المُخالفات المالية ويكلف رئيس قسم شؤون المُوظفين بأمانة سر المجلس ليتولى تحرير المحاضر وحفظها مع مستندات الدعوى وإتمام كافة الإجراءات المتعلقة بالإعلان وتحديد موعد الجلسات. وإذا أحيل أحد أعضاء المجلس المشكل أو قام مانع، اختار الأمين من يحل محله على أن يكون في ذات الدرجة. ويختص هذا المجلس بالنظر في المخالفات المالية التي يرتكبها المُوظفون الشاغلون لوظائف من الدرجة العاشرة وما دونها والذين يحالون بقرار من الأمين، وإذا تعدد المُوظفون المتهمون بارتكاب مُخالفة أو مُخالفات مرتبطة كان المجلس المُختص بمُحاكمة أعلاهم درجة هو المُختص بمُحاكمتهم جميعًا، وإذا نُسِبَ إلى المُوظف ارتكاب عدة مخالفات مرتبطة بعضها إدارية والأخرى مالية، فيختص بالمُحاكمة مجلس التأديب عن المُخالفات المالية. ولا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحًا إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء، وتكون جلساته سرية، ويصدر القرار بالأغلبية الأعضاء، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس. ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها ويبلغ به المُوظف خلال خمسة عشر يومًا، من تاريخ صُدوره ويكون قرار مجلس التأديب نهائيًا، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المُختصة."[1].

2. مجلس التأديب الأعلى: جاء في المادة (146) من اللائحة التنفيذية رقم (595) لسنة 2010 على أن المُوظفون الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يُحاكمون تأديبيًا عن المُخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى ويصدر قرار الإحالة بقرار من الأمين المُختص. ولا يكون انعقاد مجلس التأديب الأعلى صحيحًا إلا إذا حضره الرئيس وجميع

([1]) للمزيد راجع المواد (143، 145، ،147، 148، 149،150،151) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 1378 و.ر بشأن قانون علاقات العمل المرفقة بقرار اللجنة الشعبية العامة رقم (595) لسنة 1378– 2010

الأعضاء في المكان والزمان المُحددين لانعقاد جلسة المحاكمة[1]، وبالتالي فإن النصاب القانوني المُحدد لانعقاد المجلس يعتبر من النظام العام ويترتب على عدم مُراعاته بطلان القرار التأديبي الصادر عنه بطلانًا مُطلقًا[2]، ففي حُكم للمحكمة العليا تقول "إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن تشكيل لجنة المرور على إلى الأراضي الزراعية على خلاف القانون .... يترتب عليه انعدام القرارات الصادرة عن هذه اللجان"[3]. والبُطلان يصيب القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية المشكلة بنصاب يزيد عن النصاب القانوني لأن تشكيل هذه المجالس يكون باطلاً لمُخالفته لإجراء من الإجراءات الجوهرية الواجبة الإتباع، ويترتب على ذلك أن القرار المطعون فيه يكون باطلاً لصُدوره من مجلس تأديبي لم يشكل تشكيلاً صحيحًا [4].

3.مجلس التأديب للمُخالفات المالية: نصت المادة (56) من القانون رقم (2) لسنة 2007بشأن تنظيم التفتيش والرقابة الشعبية على: "يشكل، بمُوجب أحكام هذا القانون، مجلس تأديبي يسمى "المجلس التأديبي للمُخالفات المالية"، ويختص بمُحاكمة المُوظفين والعاملين التابعين للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز عن المُخالفات المالية التي ترتكب بالمُخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة، واللوائح الصادرة بمُقتضاه، وغير ذلك من المُخالفات المالية المنصوص عليها في التشريعات النافذة، التي تنظم العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز[5] .

– أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مُستشار بمحكمة الاستئناف، ترشحه الجمعية العُمومية للمحكمة رئيسًا.

– أحد مُوظفي اللجنة الشعبية العامة بدرجة مدير عام يختاره أمين اللجنة الشعبية العامة عضوًا.

– أحد أعضاء إدارة القانون لا تقل درجته عن مُستشار مساعد يختاره أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل عضوًا.

– أحد أعضاء جهاز التفتيش والرقابة الشعبية يختاره أمين اللجنة عضوًا.

واستمرَّ العمل بهذا القانون إلى أن صدر القانون رقم (20) لسنة2013م، بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية ونصت المادة (44)على أن يتشكل المجلس التأديبي للمُخالفات المالية على النحو التالي:

– أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مُستشار بمحكمة الاستئناف، تختاره الجمعية العُمومية للمحكمة رئيسًا.

– أحد أعضاء ديوان المُحاسبة ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من رئيس الديوان عضوًا.–أحد أعضاء إدارة القانون يتم تسميته من قبل وزير العدل عضوًا .

– أحد مُوظفي وزارة العمل والتأهيل ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قبل وزير العمل والتأهيل عضوًا.

– أحد مُوظفي وزارة المالية ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قبل وزير المالية عضوًا.

– يكون للمجلس أمين سر من بين العاملين بالهيئة يختاره رئيس الهيئة.

([1]) راجع المادة (26) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 1992 بشأن إنشاء إدارة القانون.

([2])د محمد عبدالله الحراري: "أصول القانون الإداري الليبي"،مرجع سابق، ص474.

([3])حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري50/27ق، جلسة 2005/12/25، مجموعة أحكام المحكمة العليا، ص518.

([4])حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري30/28 ق، س22،مجلة المحكمة العليا،ع1، ص26.

([5]) المادة رقم (56) من القانون رقم (2) لسنة 2007م بإنشاء وتنظيم الرقابة الشعبية .

وإذا كان المُحال إلى المُحاكمة التأديبية عضوًا في هذا المجلس تولت الجهة ذات العلاقة اختيار من يحل محله ويجب ألا تزيد مدة العُضوية في المجلس على سنتين ويصدر بتشكيله قرار من رئيس الهيئة، ويجوز إنشاء مجالس أخرى على أن يحدد القرار دائرة اختصاص كل مجلس، وتكون المُحاكمة التأديبية للمُختارين من السلطة التشريعية أمام مجلس يصدر بتشكيله قرار من السلطة التشريعية. وتتم الإحالة للمجلس التأديبي للمُخالفات المالية من قبل مدير الإدارة المُختصة بالتحقيق بعد الاعتماد من رئيس الهيئة، ويتولى عضو التحقيق مُباشرة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمُخالفات المالية. ويعقد المجلس جلساته بمقر الهيئة أو أحد فروعها، ولا يكون انعقاده صحيحًا إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه على الأقل وفي حالة تساوي الآراء يرجح جانب الذي منه الرئيس، وتكون جلساته سرية ويصدر قراراته بأغلبية الأعضاء، ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها ويبلغ به المُوظف خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدوره، ويكون قرار المجلس نهائيًا ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري[1]

والمُلاحظ في تشكيل مُختلف مجالس التأديب المشار إليها سابقًا أن المشرع الليبي قد رجح العناصر الإدارية على العناصر القضائية باستثناء مجلس التأديب الأعلى المعاد تشكيله بالقانون رقم (6) لسنة 1992 بإنشاء إدارة القانون المُختص بمُحاكمة موظفي الإدارة العليا عن المخالفات الإدارية دون المخالفات المالية وبالتالي فالمُشرِّع الليبي رجح المعيار الشكلي على المعيار الموضوعي واعتبر القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري حيث جاء في المادة الثانية من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري على" تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: .... الطلبات التي يقدمها المُوظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية..." وفي حُكم للمحكمة العُليا جاء فيه " المشرع الليبي قد أخذ بما استقرَّ عليه الرأي الغالب من أن المعيار الفارق بين القرار الإداري والقرار القضائي هو الجهة التي أصدرت القرار، فإذا كانت إدارية اعتبر القرار إداريًا ولا ينظر لطبيعة العمل الصادر عنها هل عمل إداري أم عمل قضائي[2].

كما أن القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية والتي يجوز الطعن فيها أمام دوائر القضاء الإداري هي القرارات النهائية التي ليست بحاجة للتصديق عليها من جهة أخرى كالأمين المُختص حيث جاء في حكم للمحكمة العليا على " مراد القانون بعبارة (القرار الإداري النهائي) أن يكون قرارًا تنفيذيًا، بمعنى أن يكون صادرًا من سلطة إدارية مُختصة بإصداره. ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية عليا... ولما كان القراران المطعون فيهما لا يحتاج تنفيذهما إلى التصديق عليهما من سلطة أعلى، فإنهما بهذه المثابة قراران إداريان نهائيان يصلحان محلاً للطعن بالإلغاء من اللحظة التي يصيران فيها قابلين للتنفيذ، وهي لحظة صدورهما[3].

المبحث الثاني : مراحل تطور المجالس التأديبية في مصر

من المستقر عليه أن التنظيم التشريعي في مصر قد بدأ في عام 1881م، عندما تقدم "شريف باشا"، رئيس مجلس الوزراء في ذلك الوقت، بتقرير إلى الخديوي يطلب منه تشكيل قومسيون، أي لجنة تتولى وضع القوانين التي تنظم

([1]) للمزيد راجع المواد(44، 45، 46، 47، 48،49) من القانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

([2])حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري19/1 ق، جلسة 1973/11/29، مجلة المحكمة العليا، س10،ع2، ص9.

([3])حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري3/1 ق، جلسة 1970/3/8، مجلة المحكمة العليا، س6،ع3، ص64.

شئون المُوظفين، وقد صدرت الأوامر العالية في 10 إبريل سنة 1883م، والذي يُعتبر بداية التنظيم التشريعي لشئون المُوظفين في مصر [1].

ثم توالت، عقب ذلك العديد من التشريعات، التي تنظم المُوظفين وشئونهم ومنها التأديب. فوفقًا للأمر العالي الصادر في 23 مارس سنة 1901م أنشئت مجالس التأديب، بجانب سلطات تأديبية أخرى وكانت هذه المجالس تشكل من النظارات والمصالح، بناءً على قرار من ناظر الديوان، مصدقًا عليه من مجلس النظار، وأصبح بكل مصلحة مجلس تأديب، ووضع هذا الأمر العقوبات التأديبية، التي تقع على المُوظفين والمستخدمين[2]، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم (210) لسنة 1951م، بشأن موظفي الدولة، والذي يُعتبر من أهم التشريعات الوظيفية في مصر، وذلك لما يتسم به من تكامل وتناسق، وقد تم تضمينه تجارب عددٍ من الدول الأخرى في هذا المجال بما يتفق وطبيعة الظروف والأوضاع بمصر في ذلك الوقت[3]، وبموجب هذا القانون اختصت السلطات التأديبية ومجالس التأديب بمساءلة المُوظفين عن المُخالفات المالية والإدارية على السواء، وتطور الوضع بموجب المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1952م بإنشاء مجلس تأديب لمُحاكمة المُوظفين المسئولين عن المُخالفات المالية، وهذا المرسوم حدَّ من اختصاص السلطة الرئاسية، إذ جعل الاختصاص بالتأديب عن المُخالفات المالية، لمجلس تأديب خاص، وعقب أن ألغي المرسوم بقانون رقم (132) لسنة 1952م أعيد للسلطة التأديبية، سواءً الرئاسية أو مجالس التأديب، اختصاصها بالكامل سواء كانت المخالفة مالية أم إدارية، واستمر الوضع على ذلك حتى صدر القانون رقم (117) لسنة 1958م[4]بإعادة تنظيم النيابة الإدارية، وإنشاء المحاكم التأديبية بدلاً من المجالس التأديبية، حيث نصت المادة (49)

([1]) المستشار/ عبد الوهاب البندري : "الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة"، دار الفكر العربي، القاهرة، (د . ت)، ص21 وما بعدها؛ د. نصر الدين السعدي خليل : "تعدد السلطات التأديبية وآثاره" ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م ص59 .

([2]) د. ماجدة يوسف علي أحمد : "مدى رقابة المحكمة الإدارية العليا على المحاكم التأديبية ومجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات – دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة أسيوط ، 2011م ، ص58.

([3]) المستشار/ نصر الدين السعدي خليل : "تعدد السلطات التأديبية..." ، مرجع سابق ، ص59 .

([4]) راجع أيضًا : المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (117) لسنة 1958م الخاص بالنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وقد جاء بها أن الهدف من هذا القانون هو تلافي العيوب التي كانت موجودة في المحاكمات التأديبية، وأهمها تعدد مجالس التأديب وسط إجراءات المحاكمة وغلبة العنصر الإداري على تشكيل هذه المجالس..."، وعلى ذلك فإن المشرع==استهدف تحقيق غرضين :**الأول/** توفير ضمانة واسعة للموظفين بالدولة مع هذه المحاكمات لما يمتنع به القضاء من حصانة ينعكس أثرها على هذه المحاكمات كما أن التأديب إذ ينتمي إلى أسرة قانون العقوبات فهو أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الإدارية، **الثاني /** صرف كبار موظفي الدولة إلى أعمالهم الأساسية في تصريف الشئون العامة وترك التأديب لجهة قضائية متخصصة، وبالتالي فإن المشرع لم يشأ – ربما للظروف المعاصرة لهذا القانون والتي جعلته مترددًا بعض الشئ أن يجعل تشكيل هذه المحاكم قضائيًا بحتًا، بل كانت هذه المحاكم تضم في تشكيلها موظفاً من ديوان المحاسبة أو موظفًا من ديوان الموظفين، بحسب ما إذا كانت الجريمة المنظورة من الجرائم المالية أو الإدارية، راجع : المستشار / عبدالله قنديل : "ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية – دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 2008م، ص 9–10 ؛ ويقول الدكتور "عبد العزيز شيحا" : "أن المحاكم التأديبية أنشأت لأول مرة بمقتضى القانون رقم (117) لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فبات محاكمة الموظفين عن المخالفات الإدارية والمالية من اختصاص محاكم تأديبية تشكل في كل منها من ثلاثة أعضاء، عضوين من مجلس الدولة والعضو الثالث من ديوان المحاسبة أو من ديوان الموظفين بحسب طبيعة المخالفة وما إذا كانت مالية أو إدارية؛ للمزيد راجع: د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص245 .

من القانون رقم (117) لسنة 1958م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية، وإنشاء المحاكم التأديبية بأن يُلغى القانون رقم (480) لسنة 1954م الخاص بإنشاء النيابة الإدارية ويُلغى كل حكم يخالف الأحكام المتقدمة، وبمقتضاه أصبحت جميع الدعاوي التأديبية المنظورة أمام مجلس التأديب من اختصاص المحاكم التأديبية، وأحيلت بحالتها إلى المحكمة التأديبية المختصة، وذلك تنفيذًا لما نصت عليه المادة (47) بأن جميع الدعاوي المنظورة أمام مجالس التأديب، والتي أصبحت بمقتضى أحكام هذا القانون من اختصاص المحاكم التأديبية ، تحال بالحالة التي عليها إلى المحكمة التأديبية المختصة ويخطر ذو الشأن بقرار الإحالة ويظل مجلس التأديب العالي مختصًا بالفصل في القضايا التي استأنفت أمامه قبل العمل بهذا القانون[1]. والقانون رقم (117) لسنة 1958م لم ينتقص من اختصاصات السلطة الرئاسية[2] والتي جاء بها القانون رقم (210) لسنة 1951م وعهد إليها بمهام الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق وعلى ذلك فإن القانون رقم (117) لسنة 1958م لم يلغِ مجالس التأديب، فأحكامه لا تسري على المُوظفين الذين تنظم شئونهم والتحقيق معهم، وتأدييهم قوانين خاصة وبقيت هيئات أو مجالس التأديب الخاصة بتلك الطوائف، ومنها مجالس التأديب الخاصة برجال القضاء والنيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة وأفراد هيئة الشرطة وأعضاء السلك الدبلوماسي وأعضاء هيئة الرقابة الإدارية، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، فهؤلاء، وبالنظر إلى حساسية الوظائف التي يشغلونها وما قد يرتبط بذلك من أهمية المحافظة على الأمور الداخلية لهذه الوظائف، والتي قد تعد، بشأن بعضٍ منها، في حكم الأسرار، التي لا يجوز تداولها لدى الغير من خارج هذه الجهات. ومن أجل ذلك، جاء في نص المادة(46) من القانون رقم(117) لسنة 1958م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات الإدارية "على أنه لا تسري أحكام هذا القانون على المُوظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأدييهم قوانين خاصة". والجدير بالذكر، أن هذا النص الأخير يسري على طوائف العاملين الذين ينظم شئونهم – بما فيها التحقيق والتأديب – قوانين خاصة في الوقت الحالي، كما هو الحال بشأن أفراد الهيئات السابقة، أو كان ذلك في المستقبل، فإذا استحدثت هيئة أو جهة إدارية نظم قانونها كيفية محاسبة العاملين بها من حيث التحقيق والتأديب، كان هذا القانون هو الواجب الإعمال على نحو يؤدي إلى انحسار اختصاص النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية في هذا الشأن مع ملاحظة أن تكون الأداة القانونية، التي تنظم شئون مثل هذه الطوائف وتخرجهم من اختصاص النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية لا تقل عن التشريع العادي، أي القانون الصادر من السلطة التشريعية باعتبار أن الاختصاص كان معقودًا لكل من النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، بموجب قانون، ولا يمكن لأداة قانونية أدنى من هذا القانون أن يترتب عليها هذا الأثر الناقل للاختصاص [3].

وفي هذا الشأن، قضت المحكمة الإدارية العليا على أنه : " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الولاية العامة لتأديب العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة، هذه الولاية معقودة للمحاكم التأديبية بمجلس التأديب ومن ثم لا يجوز نقل هذا الاختصاص، في التأديب، لأي جهة أخرى ما لم ينص، على ذلك صراحةً،قانون يقضي بالخروج على هذا الأصل،

([1]) د. ماجدة يوسف : "مدى رقابة المحكمة الإدارية ..." ، مرجع سابق ، ص58–59 .

([2]) المستشار / عبد الوهاب البنداري : "الاختصاص التأديبي ..."، مرجع سابق، ص 93 .

([3]) المستشار / عبد الله قنديل : "ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية ..." ، مرجع سابق ، ص33 – 34.

أي بموجب أداة تشريعية توازي الأداة التشريعية التي قصرت حق مباشرة ولاية التأديب على المحاكم التأديبية بمجلس الدولة [1].

وعلى ذلك، فإن مجالس التأديب مرت بمراحل متعددة، وتتابعت خلال التشريعات المتتالية بشان نظام موظفي الدولة، فأنشئت بالقانون رقم (210) لسنة 1951م الذي عالج كثيرًا من شئون التوظيف إلا أنه ترك كثيرًا من المسائل محكومة بقرارات، يرجع تاريخها إلى زمن بعيد، ثم صدر المرسوم بقانون (132) لسنة 1952م، بإنشاء مجلس تأديبي لمُحاكمة المُوظفين عن المُخالفات المالية، ثم القانون رقم (480) لسنة 1954م بإنشاء النيابة الإدارية [2]، ثم القانون رقم (117) لسنة 1958م وبموجبه استبدل المُشرِّع نظام المجالس التأديبية بنظام المحاكم التأديبية بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم (210) لسنة 1951م، حيث ورد بالمذكرة للقانون رقم (117) لسنة 1958م أن مجالس التأديب تعددت في ظل القانون رقم (210) لسنة 1951م على النحو التالي :

- **مجلس التأديب الأعلى:** ويختص بمُحاكمة المُوظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوق .
- **مجلس التأديب العالي:** ويختص بمُحاكمة المُوظفين من الدرجة الثانية حتى درجة مدير عام .
- **مجلس التأديب العادي:** ويختص بمُحاكمة المُوظفين حتى الدرجة الثالثة .

ثم صدر القانون رقم (47) لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة، والذي أدمج المحاكم التأديبية ضمن القسم القضائي بمجلس الدولة، فأنشأ محكمتين تأديبيتين : إحداهما للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومقرها القاهرة والإسكندرية، وتشكل من دائرة أو أكثر كل منها من ثلاثة مستشارين، والثانية للعاملين من المستوى الأول والثاني، والثالث ومقرها القاهرة والإسكندرية ويجوز لرئيس مجلس الدولة،بقرار منه إنشاء محاكم تأديبية أخرى بالمحافظات. والواقع أن اختصاص المحكمة التأديبية أحدهما رقابي، والأخر عقابي، أمَّا عن الاختصاص العقابي فلها توقيع الجزاءات في الدعاوي التأديبية التي تحركها النيابة الإدارية المختصة [3]، فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا بالقول : "على السلطة الرئاسية تتقيد بالجزاءات الواردة بلائحة الجزاءات، بينما لا تقيد المحكمة التأديبية "مجالس التأديب" بالجزاءات الواردة في لوائح الجهات الإدارية – للمحكمة التأديبية أن تختار الجزاء المناسب من بين الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في المادة (84) من القانون رقم (47) لسنة 1978م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة" [4]، وأما الاختصاص الرقابي فينصرف إلى مراقبة الجزاءات التي توقعها السلطات التأديبية الأخرى طبقاً للقانون، وأن

([1]) حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم 7223 لسنة 47 ق عليا، مجموعة أحكام الإدارية العليا، 2004/2002، الجزء الثالث – الأحكام الخاصة بالتأديب ، إعداد المكتب الفني بهيئة قضايا الدولة ، ص42 .

([2]) ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون(117) لسنة 1958م، ص17، أن القانون رقم(480) لسنة 1954م سار على سياسة الحذر ولم يخول النيابة الإدارية الاختصاصات اللازمة لأداء المهمة الخطيرة على عاتقها وقد أثبتت التجربة نجاح النظام الجديد، وما يمكن أن يسفر عنه نشاطه في القضاء على عيوب الجهاز الحكومي، ولهذا فقد رأت الحكومة أن تعيد النظر في القانون رقم(480) لسنة 1954م، ونصت المادة(49) من القانون رقم1958/117م على أن: "يلغى العمل بالقانون رقم480/ 1958م بإنشاء النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، ويلغى كل حكم يخالف الأحكام المتقدمة".

([3]) د. محمد عبد العزيز عثمان: "الجريمة التأديبية ودور هيئة الرقابة الإدارية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة بني سويف، 2009م، ص212– 213.

([4]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1474 لسنة 46 ق عليا، جلسة 2002/2/10م، مجلة المُحاماة، العدد الثالث ، 2003م ، ص 378 .

أي إجراءات أخرى كالنقل والندب بحجة أنها عقوبات تأديبية فلا تختص بها طبقًا لما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا للمحاكم التأديبية وأصبحت مشكلة تشكيلاً قضائياً بمقتضى هذا القانون [1].

وتختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوي التأديبية عن المُخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة، وما يتبعها من وحدات، والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حدًا أدنى من الأرباح وكذلك تختص بمُحاكمة أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية، المشكلة طِبقًا لقانون العمل وكذلك العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجُمهورية[2]. كما تختص هذه المحاكم يشمل الدعاوي التأديبية التي تقام من الجهات الإدارية وشركات القطاع العام ضد العاملين بها فقد جاء في حُكم للمحكمة الدستورية المصرية على "... واختصاص المحاكم التأديبية بالفصل في الطعون، في الجزاءات التأديبية المُوقعة على العاملين بشركات القطاع العام لا يقتصر على طلب إلغاء الجزاء المطعون فيه، وإنما يمتد إلى طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عليه، إذ يستند كلا الطلبين إلى أساس واحد، هو عدم مشروعية القرار المطعون فيه" [3]. وفي حُكم للمحكمة الإدارية العليا نص على"... واختصاص المحاكم التأديبية بهذه الطلبات قائم على أساس أن من يملك الأصل يملك الفرع، وأنها أقدر الجهات على الفصل فيها" [4]. ويخرج عن الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية العاملون بالقطاع الخاص، الخاضعون لأحكام قانون العمل عدا أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين في شركات العام والخاص والشركات التابعة، ويخرج كذلك خبرة وزراة العدل والعاملون ببنك التعمير والإسكان والعاملون المدنيون الذين ينظم إجراءات تأديبهم قوانين خاصة مثلا للعاملين المدنيين بالمحاكم والعاملين بالهيئة القومية لسكك الحديد وأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي والعاملين المدنيين بالجهاز المركزي للحاسبات، كما أبقى هذا القانون على نظام مجالس التأديب بالنسبة للعاملين بالجامعات من أعضاء فنيين وإداريين، حيث احتفظ لهم بنظامهم التأديبي الذي ورد عليه النص في القانون رقم (21) لسنة 1933م، ثم القانون رقم (345) لسنة 1956م والقانون رقم (184) لسنة 1958م ، وأخيرًا القانون الحالي بشأن تنظيم الجامعات المصري رقم (49) لسنة 1972م[5].

والنيابة الإدارية هي المُختصة بإصدار قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية المُختصة، مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة[6]، وتستنفذ المحكمة التأديبية ولايتها بصدور الحُكم فلا تستطيع أن تعيد النظر في حكمها سواء لدواعي الملائمة أو لعدم المشروعية، وتصدق ذات القاعدة بالنسبة للقرارات التي تصدر عن مجالس التأديب، ولكن يجوز لها استثناءً الرجوع في حالتين هما تصحيح الأخطاء المادية سواء أكانت كتابية أم حسابية وحالة تفسير

([1]) المستشار / عبد الله قنديل : "ضوابط الإحالة للمحاكم التأديبية ..." ، مرجع سابق ، ص10.

([2]) المادة (15) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري .

([3]) حُكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم 1/10 ق، جلسة 1980/2/16.

([4]) حُكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 25/1319 ق، جلسة 1984/2/14.

([5]) للمزيد راجع د. ثروت عبد العال أحمد : "إجراءات المُساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات"، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، 1995م، ص 216 .

([6]) المادة رقم (34) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م .

ما غمض في قضائها[1] . ويجوز الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا في المواعيد المُقررة قانونًا، ويتم الطعن في أحكام المحاكم التأديبية بطريقتين أولهما: الطعن بالطريق العادي، ويتم ذلك أمام المحكمة الإدارية العليا،[2]، وثانيهما: الطعن بالطريق غير العادي ويتم ذلك أمام المحكمة التأديبية ذاتها، التي أصدرت الحُكم التأديبي المطعون فيه، بطريق التماس إعادة النظر[3].

أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن مجالس التأديب، فقد جاء في حُكم للمحكمة الإدارية العليا على " ومن حيث أن مقطع النزاع في هذا الطعن هو تحديد اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن في قرارات مجالس التأديب، التي لا تخضع للتصديق من جهات إدارية...كما أن القرارات التي تصدرها مجالس التأديب،التي لم يخضعها القانون للتصديق من جهات إدارية عليا، هي قرارات نهائية، لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية، فلا يجوز التظلم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الإدارة عليها، بل تستنفذ تلك المجالس ولايتها بإصدار قراراتها ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها، كما ينغلق ذلك على الجهات الإدارية، وبذلك فإن قرارات مجالس التأديب، أقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية، منها إلى القرارات الإدارية، فلا يجوز وصفها بأنها قرارات نهائية لسلطات التأديبية...وتأسيسًا على كل ما سلف فإنه يجري على قرارات هذه المجالس، بالنسبة إلى الطعن فيها، ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا..."[4].

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع نشأة مجالس التأديب في الوظيفة العامة ونظرًا لأهمية التأديب بالنسبة للإدارة باعتباره وسيلة تضمن مُعاقبة المُخالف لواجباته الوظيفية إلا أنه في مُقابل ذلك يشكّل خطرًا على المُوظف وحياته الوظيفية لكونه قد يتعرّض المُوظف لعُقوبات تمس مزاياه المالية وقد ترقى هذه العُقوبات إلى حد العزل من الوظيفة وبالتَّالي ونظرًا لأهمية التَّأديب نص المُشرِّع على إنشاء مجالس تأديبية هدفها توقيع الجزاءات على المُوظف والتي رأى المُشرِّع بأنها هامة ومُؤثرة على المُوظف وبالتَّالي لا يجوز توقيع هذه العُقوبات إلّا عن طريق المجلس المُختص. وعليه يمكن استخلاص الآتي:

1- مرَّت المجالس التأديبية في ليبيا بمراحل عدّة ابتداءً من أول قانون رقم (2) لسنة 1951م، وحتى القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل وهو المَعمول به إلى وقتنا الحَالي حاول فيها المُشرِّع في ليبيا إلى الاهتمام بها وتطويرها من أجل توفير الضّمانات اللّازم توافرها للمُحالين إليها كما تعددت هذه المجالس واختلفت تسمياتها ووظائفها وذلك لتداخل وتنوع القوانين التي تنظمها من قوانين الوظيفة العامة إلى قانون إدارة القانون وقوانين الرقابة الإدارية.

([1]) د. عبدالرؤوف عيد المتولي: "اختصاص المحاكم التأديبية"، منشأة المعارف، الإسكندرية،2004م، ص420 .

([2]) للمزيد راجع المادة رقم (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م .

([3]) للمزيد راجع المادة رقم (51) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م .

([4]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 28/ 29 ق، جلسة 1985/12/15 م .

2- إصرار المُشرع الليبي على النظام شبه القضائي وذلك باعتماده على(المجالس التأديبية) باعتبارها هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي وعدم انتقاله إلى النظام القضائي الكامل(المحاكم التأديبية) كما فعل المشرع المصري رغم تأثره به وأخذه لمعظم نصوصه منه.

* التوصيات انطلاقًا من مبدأ توفير الضمانات أمام المُحاكمة التأديبية وأولى هذه الضمانات هو شعور المُوظفين المُحالين إلى المُحاكمة التأديبية بالاطمئنان بأنهم أمام جهات قضائية خالصة ستبث في مخالفاتهم بالوجه المطلوب نأمل من المشرع الليبي إلى الأخذ بالنظام القضائي الكامل وذلك بإنشاء المحاكم التأديبية مع الإبقاء على المجالس التأديبية لبعض الفئات الهامة داخل الدولة نظرًا لأهميتها وحساسية الوظائف التي يشغلونها مثل القضاء والنيابة العامة وطائفة أعضاء هيئة التدريس وطائفة أعضاء الرقابة الإدارية وديوان المُحاسبة.

المراجع

أولًا الكتب:

1- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا:"القضاء الإداري مبدأ المشروعية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.

2- د. ثروت عبد العال أحمد : "إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات"، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، 1995م.

3- أ.حسين حموده المهدوي: "شرح أحكام الوظيفة العامة"، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، طرابلس،1986م.

4- المُستشار / عبد الله قنديل : "ضوابط الإحالة للمحاكمة التأديبية – دراسة تحليلية تطبيقية مزودة بأحكام المحكمة الإدارية العليا ، دار النهضة العربية ، ط1 ، القاهرة ، 2008م.

5- د. عبدالرؤوف عيد المتولي: "اختصاص المحاكم التأديبية"، منشأة المعارف، الإسكندرية،2004م.

6- المُستشار/ عبد الوهاب البنداري : "الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة"، دار الفكر العربي، القاهرة، (د . ت).

7- د محمد عبدالله الحراري: "أصول القانون الإداري الليبي"، ط6،منشورات المكتبةالجامعة، الزاوية، ليبيا،2010م.

8- د. نصرالدين السعدي خليل : "تعدد السلطات التأديبية وآثاره" ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م.

ثانيًا الرسائل الجامعية:

1- د. ماجدة يوسف علي أحمد : "مدى رقابة المحكمة الإدارية العليا على المحاكم التأديبية ومجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات – دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة أسيوط، 2011م.

2- د. محمد عبدالعزيز عثمان: "الجريمة التأديبية ودور هيئة الرقابة الإدارية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة بني سويف، 2009م.

3- أ. مفتاح أغنية محمد: "المسئولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات المُوظفين"، رسالة ماجستير، دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي، مكتبة طرابلس العالمية، ط1،ليبيا، 2007،

4- د. نصر الدين مصباح القاضي : "النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة – دراسة موازنة بين القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، 1997م.