



ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام

د. نبيل سالم فرحات^{1*} أ. رجب ميلاد الذويبي²

^{1,2} قسم القانون ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الأسمرية، ليبيا.

n.farhat@asmarya.edu.ly

Guarantees of Disciplinary Accountability for the Public Employee

Nabeel Salem Farhat^{*}, and Rajab Melad Aldwibie

^{1,2} Department of Law, Faculty of Sharia and Law, Asmariya University, Libya.

تاريخ الاستلام: 2019-12-11 تاريخ القبول: 2019-12-26 تاريخ النشر: 2020-01-02

الملخص

يحتل قانون تأديب الوظيفة العامة دورا هاما وجوهريا للغاية في تحقيق هدف الموازنة بين عناصر الفاعلية والضمان في مختلف الأجهزة الإدارية والوظيفة العامة للدولة، ويؤكد على تلك الأهمية القصوى بين النظام التأديبي الأمثل في الوظيفة العامة. مجال الوظيفة العامة وأمام العاملين الآخرين فيها. إلا أن عدم تحقيق أهدافه يؤدي إلى... ومن أجل تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل في الجهاز الإداري وتحقيقاً للمصلحة العامة؛ ويحرص المشرع على وضع مجموعة من الضمانات لجميع الموظفين العاملين المتهمين بارتكاب المخالفة التأديبية، بهدف التأكد من عدالة العقوبة التأديبية وغرس الطمأنينة في نفوس الموظفين من جهة، وضمان الردع وفعالية النظام التأديبي بما يحقق تقدم العمل الإداري من ناحية أخرى، إلا أن الموظف العام يحتاج إلى ضمانات في النظام التأديبي.

الكلمات الدالة: قانون تأديب الوظيفة، النظام التأديبي، مصلحة العمل، ضمان الردع، العمل الإداري.

Abstract

The Public Service Disciplinary Law occupies a very important and essential role in achieving the goal of balancing the elements of effectiveness and guarantee in the various administrative agencies and the state's public function, and emphasizes that paramount importance among the optimal disciplinary system in the public function. The field of public employment and in front of other workers therein. However, failure to achieve its objectives leads to... In order to achieve a balance between the interest of the employee and the interest of work in the administrative apparatus and to achieve the public interest; The legislator is keen to establish a set of guarantees for all public employees accused of committing a disciplinary violation, with the aim of ensuring the fairness of the disciplinary punishment and instilling reassurance in the hearts of employees on the one hand, and ensuring deterrence and the effectiveness of the disciplinary system in order to achieve the progress of administrative work on the other hand. However, the public employee needs guarantees. In the disciplinary system.

Keywords: Job disciplinary law, disciplinary system, labor interest, ensuring deterrence, administrative work

المقدمة

يحتل القانون التأديبي للوظيفة العامة دورا بالغ الأهمية وأساسيا لتحقيق هدف الموازنة بين عنصري الفاعلية والضمان في مختلف الأجهزة الإدارية والوظيفة العامة للدولة، ويؤكد على تلك الأهمية القصوى بين النظام التأديبي الأمثل في حقل الوظيفة العامة وفي مواجهة سائر العاملين فيه، إلا أن الإخفاق في تحقيق أهدافه يؤدي إلى عواقب وخيمة، أدناها التكرار وعدم الاعتراف بحقوق العاملين وطمأننتهم، وأقصاها تقويض دعائم العمل الإداري وإصابة أجهزته الوظيفية بالشلل التام.

وتحقيقا للتوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل في الجهاز الإداري وفي سبيل تحقيق المصلحة العامة؛ يحرص المشرع على تقرير مجموعة من الضمانات لكل الموظفين العموميين المنسوب إليهم ارتكاب المخالفة التأديبية بهدف تأمين عدالة العقوبة التأديبية وبت الطمأنينة في نفوس الموظفين من ناحية، وضمان الردع وفاعلية النظام التأديبي تحقيقا لسير العمل الإداري من ناحية أخرى، ولكن الموظف العام يحتاج إلى ضمانات في النظام التأديبي تكفل حمايته ضد احتمال التعسف والتكليف به من غير حق أو عدل⁽¹⁾.

وإذا كان الجزاء هو وسيلة الجهة الإدارية لأداء هذه الرسالة فإن احتمال جنوح هذه الجهة به أمر وارد، لاسيما أنها تحوز في اتخاذ سلطات عديدة، لذا لابد من ضمانات تحول دون إساءة استعمال هذه السلطات، وهذا ما تكفلت به الأنظمة القانونية المختلفة وذلك بتوفير ضمانات للموظف العام.

لذلك تحرص معظم التشريعات سواء في ليبيا أو النظم المقارنة على خضوعها لطائفة من المبادئ التي تلتقي جميعها لتحقيق هذه الغاية.

ولا مرأى من القول بأن الضمانات التي تكفل الحماية والأمن للموظف العام ليست مقررة للموظف كونه مواطنا أو فردا بقدر ما هي مقررة للمرفق العام والوظيفة العامة، فهي ليست ضمانات شخصية بدليل ارتباطها بالعمل الوظيفي، فالموظف المظلوم والمضطهد من الإدارة لا يرجى منه خير في أدائه والموظف الواقع تحت سيف المسؤولية الشخصية سوف يجبن عن اتخاذ القرارات إذا اشتت منها أدنى تأثير على أمواله الخاصة⁽²⁾.

ومن أجل ذلك لابد من وضع نظام ضمانات متميز يقوم على أساس التوفيق بين الإدارة في تسيير المرفق العام هذا من ناحية، وحق الموظف في الحماية من بطش الإدارة من ناحية أخرى، ومن هذا النظام المتوازن ظهرت الضمانات التأديبية كصمام للاستقرار القانوني والحفاظ على المراكز القانونية المستقرة للموظف العام.

أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في تحقيق التوازن بين سلطة الجهة المختصة بالتأديب وبين الموظف هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إيجاد نظام قانوني يكفل إقامة التوازن بين متطلبات الصالح العام المتمثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرفق العام، وبين حق الموظف في توفير الضمانات والإجراءات التي تضمن له الاستقرار القانوني والنفسي وتدفعه للعمل بكل دقة وكفاءة.

(1) - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص 358.

(2) - محمد أحمد عبد الإله محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها (الموظف العام بين الحقوق والالتزامات)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013م، ص 207.

مشكلة البحث

إن التأديب أمر ممكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طوال حياته في الوظيفة، ولا يقتصر أثره على مجرد توقيع جزاء على الموظف في حالة الإدانة؛ وإنما تمتد آثاره إلى كثير من المزايا الوظيفية والنيل منها؛ مما يؤثر في حاضر الموظف ومستقبله، كما أن التشريعات المنظمة للتأديب لا تقيم العلاقة بين الخطأ وما يناسبه من جزاء بسبب عدم حصر الجرائم التأديبية، وبالتالي يجوز لسلطة التأديب توقيع أي عقوبة منصوص عليها عن أي جريمة.

منهجية البحث

حتى يتأتى لنا الإحاطة بجميع جوانب موضوع البحث فقد اتبعنا في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي في بعض المواطن.

خطة البحث

من أجل الإحاطة بجوانب البحث كافة، وعرض الأفكار المتعلقة به؛ فقد وقعت الدراسة موضوع البحث في مقدمة ومبحثين، وذلك على النحو الآتي:

المقدمة

المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

المطلب الأول: الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي

المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

المطلب الأول: التظلم الإداري

المطلب الثاني: الطعن القضائي

وتحقيقاً للترابط بين أجزاء البحث حرصنا على أن ينتهي بخاتمة متضمنة ما أسفر عنه البحث من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

إذا كان للإدارة كامل الحرية في تحريك سلطة تأديب الموظف العام عند إخلاله بواجبات الوظيفة العامة بارتكابه فعل إيجابي أو سلبي وعد هذا التصرف حسب السلطة التقديرية للإدارة خطأ يُسأل الموظف ويجازي عنه تأديبياً، فإنه ليس للإدارة الحق في إحالة الموظف المتهم على السلطة المختصة بالتأديب دون احترامها لمجموعة من المقتضيات أو الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام أثناء مساعلته تأديبياً.

وهذه الضمانات تعتبر من الضمانات الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية لضمان تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف العام ومصلحة العمل في الإدارة العامة، وعلى هذا سوف نفصل الحديث في هذا المقام إلى مطلبين ليكون أولهما للضمانات السابقة للجزاء والثاني للضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول: الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي

تتمثل الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي في الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق التي يجب على السلطة المختصة مراعاتها قبل توقيع الجزاء التأديبي نظرا لخطورة الجزاء وما يترتب عليه من آثار على الحياة الوظيفية للموظف، وبالتالي فإن هذه الإجراءات مفروضة على الإدارة لتحقيق حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك لملاحقة الموظف المخطئ لمعاقبته بما يكفل له الإحساس والشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة. وسوف نتناول في هذا المطلب الضمانات التأديبية السابقة على توقيع الجزاء التأديبي على النحو التالي:

أولاً: ضمانات مرحلة التحقيق

يعد التحقيق من أهم الضمانات في نطاق التأديب بشرط أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام؛ على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية⁽¹⁾. وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها⁽²⁾. والتحقيق بصفة عامة يعنى الفحص والبحث والنقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها لأشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة⁽³⁾.

فيما يعرفه بعض الفقه بأنه مجموعة الإجراءات التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها وظروفها، وأدلة ثبوتها وعدم ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة وبيان ما إذا كانت تشكل جريمة تأديبية من عدمها، وتحديد الشخص الذي ارتكبها⁽⁴⁾.

كما عرفه البعض في الفقه الفرنسي بأنه أول إجراء من إجراءات التأديب يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب إلى الموظف⁽⁵⁾.

ويعتبر التحقيق المرحلة التمهيدية لكل محاكمة تأديبية يصدر فيها قرار تأديبي نهائي، ويترتب على إغفاله عدم مشروعية القرار التأديبي⁽⁶⁾.

وللتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف؛ لأن الهدف الأساسي من إجراءاته هو كشف الحقيقة كاملة، والتحقق من ارتكاب المخالفة، ونسبتها للموظف المحال للتحقيق، والتحقق مما إذا كان قد ارتكبها وحده أو ساهم مع

(1) - سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م، ص 83.

(2) - عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978م، غير منشورة، ص 106.

(3) - أسامة أحمد محمود مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019م، ص 181.

(4) - راجع في ذات المعنى: محمد عبد الله الفلاح، أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017م، ص 334 وما بعدها.

(5) - محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 74.

(6) - محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، 2019م، ص 123.

غيره في وقوعها ومدى مساهمته في ارتكابها، والظروف التي أحاطت بارتكابها، بالإضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي في حق الموظف.

وفى هذا الشأن قضت المحكمة العليا بقولها: "ومن حيث إن من الأصول العامة التي لا تقبل جدلاً أن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تمليها قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية، فلا تجوز مساءلته إلا بعد تحقيق له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وسماع من يري الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى النص عليها"⁽¹⁾.

وإيماناً من المشرع الليبي بأهمية التحقيق وما يمثله كضمانة من ضمانات التأديب نص عليه في كافة التشريعات المنظمة للوظيفة العامة ومنها القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقات العمل الذي نصت المادة (156) منه على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ..."

يفهم من النص -سالف الذكر- أن الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التحقيق مع الموظف فيما ينسب إليه وذلك بأن تعهد إلى أحد رؤسائه أو تعهد به إلى لجنة مشكلة من مجموعة من الموظفين أو تترك الأمر إلى الإدارة القانونية بالجهة الإدارية نفسها لتباشر عملية التحقيق مع الموظف⁽²⁾. ويجوز لهيئة الرقابة الإدارية أن تباشر التحقيق مع الموظف في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها التحريات التي يجريها أو يتلقاها من شكاوى الأفراد والهيئات التي تثبت جديتها طبقاً لما جاء في المادة (34) من القانون رقم (20) لسنة 2013 م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

وعلى هذا يجب أن تقوم إجراءات التحقيق مع الموظف على مبدأ تحقيق الضمان والاطمئنان للموظف المحال للتحقيق وفقاً لما هو مستقر عليه في مبادئ المحكمة العليا، ويسكوت المشرع عن تبيان إجراءات التحقيق والمحاكمة التأديبية في القانون رقم (12) لسنة 2010م؛ الذي اكتفى فيه بالإشارة على ضرورة تنظيمها بلائحة تصدر بناءً على عرض من وزير العدل بالاتفاق مع وزارة الخدمة العامة، مما يستدعي الاستعانة بما ورد في اللائحة الداخلية لقانون الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م والمشملة على عدد كبير من القواعد التي يجب مراعاتها أثناء التحقيق والتي أخذت أغلبها من قواعد التحقيق الجنائي . وفي جميع الحالات يجب أن تتوفر بعض الضمانات في إجراء التحقيق أشار إليها المشرع واستقر القضاء على ضرورة إتباعها وهي:

أ . كتابة التحقيق

نصت المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م على أنه: "لايجوز توقيع عقوبة علي الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه ..."، أي أن التحقيق مع الموظف يجب أن يتم بموجب محضر

(1) - الطعن الإداري رقم 19/7 ق، بتاريخ 10/01/1974م، م.م.ع، السنة العاشرة، العدد الثالث، ص70.

(2) - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002م، ص 700.

تدون فيه أقواله، وعلى ذات النهج سارت المادة 27 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

ولم تشترط المحكمة العليا شكلا معينا للتحقيق ولم ترتب أي بطلان على إغفال إجراءاته على وجهه خاصة، ويستخلص ذلك من حكمها الصادر بتاريخ 1970/5/3م والذي ورد فيه: " إذا كانت التهم الموجهة إلى الموظف ثابتة من أوراق بخطه يحويها ملف خدمته، والعبارات النابية مسطرة بخطه في رسائل أرسلها لرؤسائه، وقدم ذلك كله لمجلس التأديب، وناقش المتهم فيها؛ فلم ينكرها، فلا ضرورة لإجراء تحقيق قبل المحاكمة التأديبية، ومن ثم فلا مخالفة للقانون"⁽¹⁾.

ب. استجواب الموظف المحال للتحقيق

يعني الاستجواب مواجهة الموظف المخالف وسماع أقواله ومناقشته فيما ينسب إليه من وقائع وما يقدمه من تبرير للدفاع عن نفسه ودرأ التهم عنه أو اعترافه بها ودراسة ما يقر به ومطابقته بما وصل إليه التحقيق؛ للوصول إلى الحقيقة فعلا⁽²⁾.

ج. حضور الموظف جلسات التأديب

من حق الموظف العام أن يحضر جلسات محاكمته التأديبية؛ ليدافع عن نفسه، وله أن يستعين بمحام في ذلك -وهذا غير وجوبي- أو أن ينيب أحد الموظفين في حضور المحاكمة التأديبية، وهذا ما أقرته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1966/02/12م والذي نصه " الإجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية يتحقق باتباعها الضمان المقرر في المحاكمة بألا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان كان ذلك إخلالا صريحا بحق الدفاع يترتب عليه البطلان"⁽³⁾.

د. سماع الشهود

نصت المادة 150 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل على أنه " للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة منها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته أو أي أوراق أخرى إلى ملف الدعوى التأديبية، وللموظف أن يحضر جلسات المحاكمة وأن يناقش الشهود وأن يدافع عن نفسه كتابة أو شفاهة...".

يفهم من هذا النص أنه يحق للموظف أن يناقش شهود الإثبات وأن يوجه إليهم ما يشاء من طعن في شهاداتهم إن وجد ذلك، وأن يسمع شهود نفيه، ومن مستلزمات هذا الحق معرفة الموظف المتهم اسم الشاهد وأن يستعين بمن يرى للاستشهاد به⁽⁴⁾.

ثانيا: ضمانات حق المواجهة

(1) - الطعن الإداري رقم 15/9 ق، بتاريخ 1970/05/03، م.م.ع، السنة السادسة، العدد الرابع، ص 43.

(2) - انظر في ذات المعنى: مفتاح خليفة عبد الحميد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2020م، ص 273.

(3) - طعن إداري رقم 12/11 ق، م.م.ع، السنة الثانية، العدد الثالث، ص 7.

(4) - طعن إداري رقم 19/7 ق، م.م.ع، السنة العاشرة، العدد الثالث، ص 7.

يقصد بالمواجهة تمكين المتهم الذي تتعرض حقوقه لأي عارض؛ من الاطلاع عليها حتى يتمكن من إعداد دفاعه ورد هذه العوارض التي تلحق تلك الحقوق، لأن التحقيق يفترض توجيه أسئلة محددة إلى الموظف تفيد نسبة اتهام محدد له، حتى يتمكن من إبداء دفاعه (1).

ويراد بالمواجهة أيضا إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وإطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابه للمخالفة للإدلاء بدفاعه، وإشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذه إذا ما رجحت أدلة إدانته، وإن من شأنه مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وتحقيق دفاعه لا يكون فعّالا ما لم يكن للمتهم حق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يضحى حق الدفاع مشوبا بالغموض (2).

ومن كل ما سبق يتبين أن المواجهة تقوم على أساس علم الموظف المتهم بما تزعم عليه جهة التأديب من ارتكابه لمخالفة تستدعي الجزاء، إلا أن علم الموظف لا يتحقق تلقائيا بمجرد تأثيم سلطة التأديب للفعل بل لا بد من وسائل تكفل إعلامه، وهذه الوسائل هي:

أ_ إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

نصت المادة 151 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل أنه " ... يجب أن يتضمن قرار الإحالة بيانا بالتهمة المنسوبة إلى الموظف وبلغ الموظف بهذا القرار كما يبلغ بتاريخ الجلسة المعنية لمحاكمته ب خطاب يسلم إليه شخصيا أو يرسل إليه بالبريد المسجل مصحوبا بعلم الوصول، كما يجوز أن يتم ذلك عن طريق محضر قضائي قبل موعد الجلسة بعشرة أيام على الأقل ..."

يفهم مما سبق أن من حق الموظف المتهم بالمخالفة التأديبية أن يعلم بالمخالفات المنسوبة إليه، ويعد هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي توجبها معظم التشريعات وأن يكون ب خطاب موصى مع علم الوصول؛ للتأكد من هذه الإجراءات، وبعد الإعلام من الإجراءات التي يترتب على إغفالها وجود عيب شكلي يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي، وهذا ما أقرته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 12/02/1966م، حيث نصت على ذلك بقولها " فإذا تمت المحاكمة من غير هذا الإعلان، كان

إخلالا صريحا بحق الدفاع يترتب عليه البطلان" (3).

ب_ إطلاع الموظف المتهم على ملف الدعوى التأديبية

يمثل الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للمتهم، إذ لا يكفي مجرد إعلانه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته بها علما؛ وإنما يجب علاوة على ذلك تمكينه من إبداء دفاعه بصورة مفيدة ونافعة، وهو ما لا يتأتى إلا بتمكينه من الاطلاع الكامل على ملف الدعوى التأديبية (4).

(1) - عبد الباسط علي أبو العز، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، غير منشورة، 2004م، ص 48.

(2) - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الأولى، 2001م، ص 740.

(3) - طعن إداري رقم 12/11ق، سبق الإشارة إليه.

(4) - محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2017م، ص 29.

وحق الاطلاع على الملف يتمثل في إحاطة الموظف بجميع الأوراق والمستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي، وعدم حجبها عنه نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه، فالحقيقة أن منطق الحجب والكتمان لم يعد يتماشى في ظل التطورات مع فلسفة الوضوح والشفافية التي بدأت تغزو المجالات الإدارية⁽¹⁾.

ثالثا: ضمانات حق الدفاع

إن حق الدفاع حق مقدس نصت عليه الشرائع السماوية وحرصت معظم التشريعات الوضعية لمختلف الدول على كفالة الوسائل اللازمة لممارسته، والتي تقضي بعدم جواز توقيع عقوبة على المتهم إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه والغرض منه في المجال التأديبي هو توفير ضمانات ممارسة هذا الحق لتمكين الموظف من دفع الاتهامات الموجهة ضده، باعتبار أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.

ويُعرّف حق الدفاع بأنه " تمكين الموظف المتهم من الرد على التهم المنسوبة إليه بعد مواجهته بها، والتحقيق معه بشأنها بنفسه أو بواسطة محام وكيل أو غيره من طرق الإثبات المقررة قانونا وإعطائه أجلا كافيا لذلك"⁽²⁾.

ويشكل حق الدفاع ضمانات هامة تمكن الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه وإبداء دفاعه إما أصالة عن نفسه أو بناء على وكالة من الغير مع منحه حق تقديم توضيحات كتابية أو شفوية بالإضافة إلى الاستعانة بالشهود والسماع إليهم وذلك طبقا لنص المادة 24 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون.

ومن مقتضيات ضمان ممارسة حق الدفاع السماح للموظف المتهم بالوجود في مختلف مراحل الإجراءات التأديبية، كما يمكنه الاستعانة بمحام يختاره بنفسه، ولكن تجدر الإشارة إلى أن استعانة الموظف بمحام لم يعتبرها القضاء من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على الإخلال بها بطلان القرار التأديبي، طالما كان بإمكان الموظف الدفاع عن نفسه مباشرة وهذا ما أوضحت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970/05/03 م⁽³⁾.

كما أن له الحق في تقديم تعليقات أو توضيحات كتابية وشفوية لدعم دفاعه وأن يستحضر شهودا، فللموظف المتهم حرية اختيار الأسلوب الذي يتخذه للدفاع عن نفسه، ومن ثم فإن من مقتضيات هذه الحرية عدم جواز تحليف الموظف المتهم اليمين حين إدلائه بأقوال قد تكون غير صحيحة إذا رأى فيها مصلحته بهدف تبرئة نفسه من التهم الموجهة ضده.

(1) - راجع في هذا الشأن: محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص 1000.
- خليفة علي الجبراني، العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، غير منشورة، سنة 1999م، ص 468.

(2) - عبد الباسط علي أبو العز، مرجع سابق، ص 135.

(3) - طعن إداري رقم 15/9 ق، بتاريخ 1970/05/03 م، م.م.ع، السنة السادسة، العدد الرابع، ص 42.

كما يحق للموظف المتهم الصمت وعدم الإدلاء بأي تصريحات لما قد يؤثر على مجرى التحقيق وما قد نسب ضده، وهذا الصمت ما هو إلا مظهر من مظاهر حرية الدفاع ولا يمكن للسلطة التأديبية أن تعتد به كقرينة تستعمل كإثبات ضده أو تعتبرها كاعتراف ضمنى لما وجه له من اتهامات⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي

إن القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات تأديبية لا تكون مشروعة إلا إذا تمكن الأفراد من إبداء ملاحظاتهم حول الإجراء الذي يعينهم ومن تقديم وسائل دفاعهم والإدلاء بحججهم حول الوقائع المنسوبة إليهم، كما أن هناك من الضمانات ما ترتبط بانعقاد المجلس التأديبي وحياده، والقرار التأديبي الذي يجب أن يكون معطلا باحتوائه على عناصر واقعية وقانونية أدت إلى إدانة الموظف العام المعاقب تأديبياً. وعلى ذلك سوف نفصل الحديث في هذه الضمانات على النحو التالي:

أولاً: ضمانات تتعلق بانعقاد المجلس التأديبي

نصت المادة 147 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل على أن " لا يكون انعقاد المجلس التأديبي صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء وتكون جلساته سرية ويصدر القرار بأغلبية الآراء، وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس، ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها، ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة".

وفي ذات السياق جاء نص المادة 26 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء إدارة القانون رقم 6 لسنة 1992م، "أما المجلس التأديبي للمخالفات المالية فلا يكون انعقاده صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وثلاثة من أعضائه طبقاً لنص المادة 46 من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية".

يفهم مما سبق أن القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية تمثل ضمانات جوهرية لحسن سير المحاكمات التأديبية ومخالفاتها يترتب عليها بطلان القرارات الإدارية الصادرة من هذه المجالس⁽²⁾.

وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في أحد أحكامها إذ تقول: "إن القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية، تعتبر من النظام العام؛ لأنها تتعلق بإجراء جوهرى روعي فيه الصالح العام، وهو حسن سير المحاكمات التأديبية، وأي إخلال يترتب عليه بطلان تشكيل تلك المجالس وكافة ما يصدر عنها من قرارات ولو لم يرد بذلك نص خاص في القانون، وهذا البطلان يجوز الدفع به في أي مرحلة ولأول مرحلة أمام المحكمة العليا، كما يجوز لهذه المحكمة أن تنثيره من تلقاء نفسها"⁽³⁾.

(1) - أسامة أحمد محمود مبارك، مرجع سابق، ص 216.

(2) - عطية علي قويرب، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، غير منشورة، الأكاديمية الليبية فرع بنغازي، 2012م، ص 131.

(3) - طعن إداري رقم 30/26 ق، بتاريخ 1985/04/21م، م.م.ع، السنة الثالثة والعشرون، العدد الثالث، ص 17، 18.

ثانيا: ضمانات تتعلق بحياد المجلس التأديبي

لضمان عدالة ونزاهة السلطات التأديبية تقرر التشريعات مبدأ الحيادة* ضماناً للموظف المحاكم تأديبياً بحيث لا تكون الإدارة خصماً وحكماً في ذات الموضوع.

وإذا كان من غير الممكن تحقيق مبدأ الحيادة في خصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين، فإن القضاء مستقر على إعمال هذا المبدأ بخصوص المحاكمات التأديبية⁽¹⁾.

تنص المادة 148 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل على أنه "في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المجلس أو أحد أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية، وللموظف المحال إلى المحاكمة حق طلب رده، ويعين رئيس المصلحة من يحل محله".

يفهم من هذا النص أن أي عضو من أعضاء المجلس بما فيه رئيسه يجب أن يتنحى عن نظر الدعوى في حالة وجود مصلحة له فيها أو في دعوى أخرى تركز عليها، أو كان هو أو زوجته أو أحداً من أقاربه إلى الدرجة الرابعة، أو من اعتاد مساكنته أو مواكلته طرفاً في الخصومة، أو في الدفاع، أو إذا كانت له أو لزوجته مع أحد الخصوم أو أحد وكلائه خصومة قائمة أو عداوة شديدة، أو أنه كان قد أفتى أو ترافع في الدعوى أو أدى شهادة فيها، أو كان وصياً لأحد الخصوم أو قيماً عليه أو وكيلاً أو مخدوماً له أو كان مديراً لمؤسسة أو شركة ولو لم تكن معترفاً بها أو هيئة أو جمعية أو منشأة لها مصلحة في الدعوى، وهذا ما تؤكدته المادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء إدارة القانون رقم 6 لسنة 1992م.

وهو ما انتهت إليه الدائرة الإدارية الأولى لمحكمة استئناف طرابلس في حكمها الصادر ضد قرار مجلس التأديب رقم 32 الصادر عن مستشفى الزاوية التعليمي الصادر بتاريخ 2008/11/15م بقولها "وإن من ضمانات المحاكمة العادلة ألا يكون من بين من حقق مع الطاعن واتهمه في واقعة معينة أن يكون في مجلس المحاكمة، ولما كانت ضمانات التحقيق والمحاكمة التي حددها قانون الخدمة المدنية من النظام العام لا يجوز مخالفتها وإلا اعتبر الإجراء باطلاً"

وتأسيساً على ما تقدم فإن ضمان اعتبار الحيادة والنزاهة يستلزم منح الموظف المحال على التأديب وسيلة لتحقيقها -وهو مبدأ الرد والتنحي- التي تفرض على أعضاء المجلس التأديبي الاستجابة له عند وجود سبب من أسبابه.

ثالثاً: ضمانات تتعلق بتسبيب القرار التأديبي

مما لا شك فيه إن من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية وجوب تسبيب القرار التأديبي إذا نص القانون على ذلك، وهو على خلاف الأصل في القرار الإداري، كما أن التسبيب يوفر ضماناً للقضاء في سبيل الرقابة الفعالة على أسباب قرار الجزاء⁽²⁾.

* تُعرف الحيادة في التأديب بعدم جواز أن يجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، وكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة.

(1) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 590.

(2) - محمد إبراهيم الدسوقي، على، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2019م، ص 31.

وعلى هذا فقد اهتم المشرع الليبي في كافة التشريعات المتعلقة بالقضاء التأديبي في الوظيفة العامة بمسألة تسبب القرار التأديبي فنص على وجوبه في الفقرة الأخيرة من المادة 156 من القانون رقم 12 لسنة 2010م بقوله: " وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً". وهو ما أوضحته أيضاً اللائحة التنفيذية للقانون سالف الذكر في الفقرة الثانية من المادة 147 والتي نصت على أنه: " يجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها". وبنفس العبارة أوردها المشرع في المادة 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن هيئة الرقابة الإدارية وكذلك المادة 60 من اللائحة التنفيذية للقانون سالف الذكر الخاصة بانعقاد المجلس التأديبي المختص بتأديب أعضاء الهيئة.

ويحرص القضاء الإداري على تحديد الشروط الواجب توافرها في الأسباب التي تستند إليها الإدارة في إصدارها لقراراتها التأديبية، "فيجب أن يكون التسبب حقيقياً لا وهمياً ولا سورياً، وصحيحاً وواضحاً لكي يبعد القرار التأديبي عن مظنة الشك والشبهات من جهة، ويُمكن القضاء من مراقبة مشروعيتها من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف وسلامة تكييفها القانوني من جهة أخرى" (1).

يستفاد مما سبق أنه يقع التزام على كافة المجالس التأديبية بالإفصاح في صلب قراراتها عن الأسباب التي دعتها إلى اتخاذها، ويترتب على مخالفتها أو عدم مراعاتها لهذا الالتزام بطلان القرارات الصادرة عنها، وقد أشارت المحكمة العليا إلى هذه النتيجة وكذلك إلى الحكمة من التسبب بقولها "يتعين تسبب القرارات التي أوجب المشرع تسببها بصورة أمرة، وأن مخالفة النصوص الأمرة يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، والحكمة التي أرادها المشرع هي لتكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الواجب التسبب فتقصح عن دوافع إصداره وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين وبذلك يتوافر رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه ويرتفع القرار عن مظنة الشك والشبهات..." (2).

المبحث الثاني

الضمانات التأديبية اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

إذا انتهى التحقيق الذي تجريه السلطة المختصة طبقاً للنصوص القانونية سائلة الذكر وطبقاً للضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التي نص عليها المشرع كضمانة للموظف العام حال التحقيق معه، وانتهاء التحقيق إلى إسناد التهمة إلى الموظف وإدانته؛ فهناك الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء المتمثلة في التظلم الإداري، والضمانات القضائية والتي تتمثل في الطعن القضائي على القرار والحكم الصادر بتوقيع الجزاء إلغاءً وتعويضاً وفقاً للشروط والأوضاع المقررة قانوناً.

(1) - حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى الإدارية رقم 68 لسنة 1972م، بجلسته 1974/02/03م.

(2) - طعن إداري رقم 18/1 ق، أشار إليه محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 130.

ويعتبر حق التظلم الإداري والطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب؛ لأن القضاء بما يتصف به من حيادية ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات الوظيفية من شأنه أن يراقب قرارات الإدارة غير المشروعة.

ولبيان ذلك يمكن تقسيم المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التظلم الإداري

يعد التظلم إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي أوقع عليه من السلطات التأديبية الرئيسية.

ويقصد بالتظلم صدور قرار معيب فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسه القرار إلى الجهة التي أصدرته أو إلى الجهة الرئاسية طالبا سحبه أو تعديله⁽¹⁾.

وعُرف أيضا بأنه: الطلب الذي يتقدم به من أضر به القرار الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرته "التظلم الولائي" أو إلى الجهة الرئاسية "التظلم الرئاسي" طالبا منها تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه⁽²⁾.

والحكمة من التظلم هو تقليل ما يُرفع من القضايا بقدر المستطاع، بإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، أما إذا رفضته أو لم تثبت فيه خلال الميعاد المقرر فإن للمتظلم أن يلجأ إلى القضاء⁽³⁾. وتتجلى أهمية التظلم من خلال جملة من الفوائد لكل من الفرد والإدارة من أهمها ما يلي⁽⁴⁾:

أ. أنه يؤدي بالإدارة إلى أن تسلك سبيل التآني والموضوعية، وهذه ضمانات مهمة للأفراد سواء أكانوا موظفين أم أفراد عاديين، ذلك لأنها تخشى من إعادة النظر في قراراتها من قبل الجهات الإدارية العليا.

ب. وجود طريق التظلم الإداري يخفف عن كاهل القضاء، حيث إنه يقلل الوارد من القضايا بقدر المستطاع عن طريق حل الكثير من المنازعات بطريقة ودية في مراحلها الأولى دون اللجوء إلى القضاء، على اعتبار أنه يمنح الجهة الإدارية فرصة الرجوع عن قراراتها المعيبة وإلغائها وتعديلها، فتكفي نفسها وصاحب الشأن مشقة الوقوف أمام القضاء، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بجلسة 1992/06/28م إذ تقول "فتقديم التظلم أمر يحرص عليه المشرع تحقيقا للمصلحة العامة بل يوجبه في بعض الأحيان، ذلك ليكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي ولكي يعطي الإدارة فرصة لإنهاء المنازعات في المراحل الأولى إذا تبين لها أن المتظلم على حق في تظلمه..."⁽⁵⁾.

ج. إن التظلم الإداري يمثل رقابة متكاملة ودائمة في تطبيقها، من خلال متابعة الرؤساء الإداريين لأعمال مرؤوسيهم، ذلك لأن التظلم لا يقتصر على فحص مشروعية العمل الإداري، وإنما يمتد ليشمل ملائمة العمل الإداري.

د. إنه يفسح المجال للإدارة بمراجعة قرارها بفرض العقوبة ودراسة مشروعيتها، وبالتالي إما أن تقوم بسحبه أو أن تعمل على تبديله أو تعديله.

(1) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 622.

(2) - محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة 6، 2019م، ص 374.

(3) - عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص 6.

(4) - ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991م، ص 158.

(5) - طعن إداري رقم 39/1 ق، م.م.ع، السنة الثامنة والعشرون، العددان الثالث والرابع، ص 25.

ومما يعزز مكانة التظلم لجهة حزم المنازعات أنه يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها فيما لو أريد اللجوء إلى القضاء، ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية في الغالب الأعم، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه، وهي إذ تفعل ذلك فليس بالضرورة ألا يكون القرار مشروعاً، إذ يكفي ألا يكون ملائماً⁽¹⁾، وعلى هذا سنفصل الحديث في هذا الموضوع على النحو التالي:

أولاً: أنواع التظلم الإداري

ينقسم التظلم الإداري من حيث السلطة الإدارية التي يقدم إليها التظلم إلى نوعين هما:

أ. التظلم الولائي

ويقصد به التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن أو ممثله القانوني إلى مُصدر القرار الإداري قبل المخاصمة في مشروعية القرار قضائياً، لغرض إعادة النظر في القرار المعيب، وذلك بسحبه أو تعديله أو إلغائه، أو هو التماس يُقدم إلى من صدر منه القرار المشكو منه، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعته⁽²⁾.

وهو يعني أن يتقدم المتضرر من القرار إلى متخذ القرار نفسه طالباً منه إعادة النظر في تصرفه وإزالة ما لحقه جزاء هذا التصرف من إحجاف، والحصول على ما يطلبه من حق.

ويعد التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلمات لأسباب كثيرة، أبرزها عدم توفر وصف الحيطة واجتماع صفة الخصم والحكم فيمن يتلقي التظلم وهو ما يضعف القيمة العملية للتظلم كثيراً، فالتظلم إلى مصدر القرار يمثل ثغرة كبرى في نظام التظلم؛ لاسيما في ظل الأنظمة الإدارية التي لم تستكمل بعد نموها القانوني والإداري السليم، فمصدر القرار التأديبي في حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم ويرفض إعادة النظر في قراره رغم معرفته في الغالب بالمطالب التي اتسم بها قراره⁽³⁾.

ويؤيد الباحثان ما ذهب إليه بعض الفقه بأن التظلم إلى الجهة الرئاسية يكون أكثر نفعاً من تقديمه إلى الجهة مصدرة القرار؛ لتوافر الحيطة في هذا الجانب، كما أن التظلم الولائي أقل التظلمات فائدة في تحقيق الحماية للموظف.

ب. التظلم الرئاسي

يقصد بالتظلم الرئاسي أن يقدم التظلم إلى الرئيس الإداري للموظف الذي أصدر القرار، وذلك لأن الرئيس الإداري يتمتع بسلطة حقيقية على أعمال المرؤوسين، كما أنه هو الذي يعطي الأوامر والتعليمات، وبالتالي فإنه يستطيع تعديلها أو إلغائها⁽⁴⁾.

وتتضح أهمية التظلم الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الولائي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاط المرؤوسين، ويساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحيطة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا

(1) - عبد العليم محمد عبد العليم لعبيدي، طرق الطعن في الجزاء التأديبي، دراسة تحليلية مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2020م، ص 66.

(2) - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 6، 1991م، ص 19.

(3) - سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008م، ص 138 وما بعدها.

(4) - محمد إبراهيم حميد السامرائي، مرجع سابق، ص 161.

يتوفر في التظلم الولائي، لاسيما عندما ينتصر مُصدر القرار لقراره أو يأبى التراجع عنه، الأمر الذي يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إلى الرئيس الإداري.

ولكن التظلم الرئاسي لا يخلو بدوره من المثالب، التي من أبرزها مجاملة الجهة الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار التأديبي، وهو ما يعصف بالعدالة الإدارية التي يتعين أن تتحلى بها السلطات الرئاسية⁽¹⁾.

ويري الباحثان أن الجهات الإدارية الرئاسية إذا كانت تتسم بالنزاهة والحيادية؛ فلا يمكن أن تقوم بمجاملة الجهة التي أصدرت القرار التأديبي.

ومما تجدر الإشارة إليه أن التظلم الإداري ينقسم من حيث أثره إلى نوعين: (وجوبي _ اختياري) إلا أن المشرع الليبي لم يجعل هذا التظلم وجوبيا كما هو الحال في بعض التشريعات المقارنة؛ وإنما جعله اختياريا، فللمتضرر من القرار أن يلجأ إليه أو أن يرفع دعوى الإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري⁽²⁾.

ثانيا: شروط التظلم الإداري

حتى ينتج التظلم آثاره القانونية فلا بد من توافر جملة من الشروط تتمثل في الآتي⁽³⁾:

أ. أن يقدم التظلم من صاحب الشأن أو من يقوم مقامه قانونا، أي أن يقدم التظلم من صاحب الشأن ذاته (صاحب المصلحة) والذي له مصلحة في القرار المتظلم منه، أو نائبه القانوني، والذي أثر القرار في مركزه القانوني أو مس مصلحته، ولكي يعتد بالتظلم يجب أن يكون مكتوبا تلبيبة لمتطلبات الإجراءات الإدارية اللاحقة عليه من حيث تسجيله وإثباته وعلاقة ذلك بقطع المدة القانونية للطعن من عدمها.

ب. يجب أن يقدم التظلم خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، أي خلال السنتين يوما من نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به.

ج. يجب أن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الإدارية الرئاسية التي تتبعها الجهة مصدرة القرار، وبالتالي فلا جدوى من تقديم التظلم إلى جهة أخرى ليست لها علاقة بالقرار الإداري المتظلم منه.

فالجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهة التي تتأسسها هما وحدهما من يملك إلغاء القرار المتظلم منه، ومن ثم فإن التظلم أمامهما وحدهما هو الذي ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء.

د. يجب أن يكون القرار المتظلم منه قابلا للتعديل أو السحب أو الإلغاء من قبل الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية.

هـ. يجب أن يستهدف مقدم الطلب من تظلمه تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، ومن ثم إذا اقتصر على طلب تأجيل تنفيذ القرار أو على مجرد معرفة الأسباب التي دعت الإدارة إلى إصداره؛ فإنه لا ينتج أثره في قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

(1) - سعد نواف الغنزي، مرجع سابق، ص 402.

(2) - راجع في هذا الشأن: محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 376.

_ مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017م، ص 41.

(3) - راجع في هذا الشأن: عطية على عطية اقويرب، مرجع سابق، ص 136_138. محمد إبراهيم حميد السامرائي، مرجع سابق، ص 170.

ثالثاً: الآثار المترتبة على التظلم الإداري

إذا ما قُدم التظلم مستوفياً لجميع شروطه ترتب على ذلك العديد من الآثار نعرضها تباعاً:

أ. قطع الميعاد (وقف سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء)

يقصد بانقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تقديم التظلم، والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل (ستون يوماً) من تاريخ تقديم هذا التظلم، وهو اليوم الثاني لوصول التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، وهو ما نصت عليه المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري⁽¹⁾، وهو ما قضت به المحكمة العليا في الطعن الإداري الصادر بتاريخ 2004/02/15م بقولها: "... ذلك أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه من المقرر في روابط القانون العام يقوم مقام المطالبة القضائية في قطع التقادم الطلب أو التظلم الذي يعرضه الموظف على جهة الإدارة المختصة التابع لها للمطالبة بحقوق لديها..."⁽²⁾.

ويقطع ميعاد التقادم تسري مدة جديدة لمدة التقادم الأولى وذلك طبقاً للقواعد العامة، وينتج التظلم أثره في قطع الميعاد ولو قدم إلى جهة غير مختصة، كما أن التظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد إذا تكرر تقديم التظلم لمرات متعددة وكانت جميع التظلمات قبل انقضاء ميعاد رفع الدعوى هو التظلم الأخير، وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بجلسة 1961/01/28م إذ تقول: "... أما إذا توالى التظلمات بحيث يقع آخرها في ميعاد الستين يوماً، فإن هذه المحكمة ترى أن لصاحب الشأن أن يتخذ من تاريخ آخر تظلم يجري به بدءاً لسريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه جهة الإدارة ثم يبدأ ميعاد رفع الدعوى بعد ذلك؛ لأن من المسلم به أنه متى كان ميعاد رفع الدعوى مفتوحاً فإن لصاحب الشأن أن يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيه، ومن ثم فلا يستساغ محاسبة الطاعن في شأن المواعيد على أساس تظلمه الأول متى وقع تظلم آخر له في الميعاد"⁽³⁾.

ويؤيد الباحثان ما ذهبت إليه المحكمة العليا من اعتبار تقديم آخر تظلم داخل ميعاد رفع دعوى الإلغاء في قطع الميعاد وامتداده؛ كونه يعطى فسحة ومزيماً من الوقت للطاعن لرفع دعواه ولملمة أسانيده لرفع الدعوى، وحتى لا يفتح الباب على مصراعيه يجب أن يكون آخر تظلم داخل الميعاد؛ حفاظاً على استقرار المراكز القانونية التي تكونت، وحتى لا يكون القرار التأديبي مهدد بالإلغاء إلى ما لا نهاية.

ثانياً: إثبات علم المتضرر من القرار علماً يقينياً

يعد تقديم المتظلم لتظلمه قبل رفع الدعوى دليلاً على علمه بالقرار المطعون فيه، وإذا لم يبين المتظلم تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه، عُد تاريخ تقديمه للتظلم هو تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه⁽⁴⁾.

(1) - مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص 94.

(2) - طعن إداري رقم 47/84 ق، أشار إليه عبد العليم محمد عبد العليم لعبيدي، مرجع سابق، ص 93.

(3) - طعن إداري رقم 7/45 ق، أشار إليه: نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 747.

(4) - مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

وبهذا قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 12/04/1976م بأن التظلم يفيد حصول العلم اليقيني بالقرار التأديبي، حيث تقول: " ولئن كان العلم اليقيني بالقرار الإداري يمكن استخلاصه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله أو من تظلم من أضره القرار الإداري ... " (1).

ثالثاً: الفصل في التظلم بالرفض

إذا ما قُدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة فلها أن ترفضه صراحة أو ضمناً، فإذا رفضت التظلم صراحة قبل انتهاء مدة السنتين يوماً من تقديم التظلم، فإنه يجب على المتظلم في هذه الحالة رفع دعوى الإلغاء خلال السنتين يوماً من تاريخ هذا الرفض الصريح (2).

وهو ما نصت عليه المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري على أنه: " ... ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على سنتين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة سنتين يوماً من انقضاء السنتين يوماً المذكورة ".

ويعد تعديل القرار هو استجابة جزئية لطلب المتظلم والذي غالباً ما ينصبّ على العقوبة التأديبية بتخفيضها، أما سحب القرار فهو استجابة كلية لطلبات المتظلم، وسحب القرار الإداري نظيراً للإلغاء القضائي، فكلاهما جزء لمخالفة مبدأ المشروعية الذي يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره (3).

المطلب الثاني: الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي وسيلة مكملة للتظلم الإداري؛ بغية تحقيق حماية أفضل للموظفين، نظراً لما يتمتع به القضاء من تخصص وحيدة ونزاهة لا يرقى إليها الشك، فبالإضافة إلى الضمانات الإدارية فإن هناك ضمانات أخرى تكفل النقص وأوجه القصور، وتتمثل هذه الضمانات في فرض الرقابة القضائية إلغاء أو تعويضاً على القرارات التأديبية (4).

وتتمثل الرقابة القضائية على القرار التأديبي الضمانة الأخيرة والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبو إليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه (5).

فحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف في مواجهة سلطة التأديب عندما تتجاهل مراعاة سير العدالة والمبادئ والضمانات المقررة له وتصدر قراراتها بتعسف، فيكون له الحق في النقاضي.

فالطعن القضائي هو إسناد مهمة الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء، فالغرض من الرقابة القضائية هو حماية الأفراد، حيث لم يكتفي القضاء الإداري برقابته على مشروعية الجزاء التأديبي الموقع على الموظف، أو الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يصيب الأفراد من جراء سير المرافق العامة أو بفعل العاملين فيها، وإنما راح يراقب مدى

(1) - طعن إداري رقم 15/4 ق، أشار إليه عبد العليم محمد عبد العليم لعبيدي، مرجع سابق، ص 95.

(2) - محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص 789.

(3) - المرجع السابق، ص 789.

(4) - أحمد الفارسي، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة 28، ديسمبر 2004م، ص

165 وما بعدها.

(5) - سعد الشتيوي، مرجع سابق، ص 156.

ملاءمة القرار التأديبي للوقائع المنسوبة للموظف وفي هذا قضت المحكمة العليا بتاريخ 1986/06/22م بالآتي: " ... ولما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقدير العقوبة أمر تقديري للسلطة التأديبية، يراعى في تقديرها جسامته المخالفة والآثار المترتبة عليها، بما يكون فيه زجر للموظف، وعظة لغيره، في حدود العقوبات المقررة قانوناً، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة؛ شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى، لا يشوب استعمالها غلو، يؤدي إلى عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، مما يخالف روح القانون والحكمة التي توخاها المشرع من العقاب التأديبي، فيخرج بذلك تقدير العقوبة من نطاق المشروعية، إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة القضاء الإداري" (1).

فالقضاء يعد من أكثر الأجهزة القادرة على حماية المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الإستقلال في أداء وظيفته، وللوصول إلى تلك الغاية لا بد من توافر جملة من الشروط إذا ما تخلف أحدها يكون سبباً لعدم قبول الطعن بالإلغاء من الناحية الشكلية، وهذه الشروط أوردها المشرع بعد أن حدد الاختصاص في الطعن للقضاء الإداري في القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه: " تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية 3_ الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية "، أما الفقرة الأخيرة من هذه المادة قد نصت على أنه: "يشترط لقبول الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

يفهم مما سبق أن المشرع قد حدد صراحة في قانون إنشاء القضاء الإداري جهة الاختصاص للطعن على القرارات التأديبية النهائية؛ وهي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، وهذا ما لم نجده في اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقات العمل التي نصت في المادة 2/147 على أنه: "لا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة"، بينما نجده في القانون رقم 11 لسنة 1425هـ بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية فيما يتعلق بالمجلس التأديبي للمخالفات المالية قد خرج عن هذا التحديد، حيث نصت المادة 74 منه على: " ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة العليا".

وبهذا أصبحت الجهة المختصة في نظر الطعن بالإلغاء في القرار التأديبي الصادر عن المجلس التأديبي للمخالفات المالية هي المحكمة العليا بدلاً من دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف.

إلا أنه بصدر قانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية عادت الأمور إلى نصابها، حيث نصت المادة 46 منه على: "... ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري".

يستفاد مما تقدم أن المشرع قد استقر في تحديده للجهة المختصة بنظر الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية هي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف كمحاكم درجة أولى والطعن عليها بالنقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا.

(1) - حكم المحكمة العليا بتاريخ 1986/6/22م، طعن إداري رقم 31/99 ق، م.م.ع، السنة الرابعة والعشرون، العددان الثالث والرابع، ص 34، مشار إليه في مؤلف: حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2014م، ص 231.

وهذا يتوافق مع الغرض الذي أنشئت من أجله دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف والمتمثل في تقريب القاضي الإداري من المواطنين، وفي تعدد درجات التقاضي بالنسبة للمنازعات الإدارية، وهذا يعد ضماناً جديدة تكفل حقوق الأفراد لم تكن متوفرة قبل صدور القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري⁽¹⁾.

ويعتبر الطعن بإلغاء القرار التأديبي من الوسائل المهمة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطة التأديبية وتعسفها، إلا أن لهذا الطعن شروطاً ينبغي احترامها لضمان قبول الطعن وعدم رده، ومن هذه الشروط أن يكون لرافعها مصلحة في رفعها، وأن يقوم بذلك في المواعيد المقررة قانوناً وأن تتوفر أوجه وأسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي⁽²⁾.

وعلى هذا فإذا ما توافرت الشروط سالفة الذكر وقبلت الدعوى من قبل المحكمة المختصة وأصدرت حكمها بإلغاء القرار التأديبي لأي سبب من الأسباب التي توجب إلغاؤه، ترتب على هذا الحكم زوال كافة آثاره بأثر رجعي من تاريخ صدوره واعتباره كأن لم يكن، واقتضاء الموظف ما يكون قد فقده من حقوق مالية ووظيفية جراء ذلك القرار المحكوم بإلغائه قضائياً، مع عدم الإخلال بحقه في المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر⁽³⁾.

الخاتمة

لما كانت خاتمة البحث هي إيجاز لما انتهت إليه الدراسة من نتائج وتوصيات، فإنه من الملائم أن نتعرض فيما يلي إلى أهم نتائج وتوصيات هذا البحث:

أولاً: النتائج

- أوجب المشرع في تشريعاته المتعددة إحاطة النظام التأديبي بمجموعة من الضمانات التأديبية، وهذه الضمانات منها ما هو سابق على تطبيق الجزاء ومنها ما هو معاصر لتوقيعه ومنها ما هو لاحق على توقيعه.
- إن الضمانات التأديبية تعتبر ركيزة مهمة وجوهرية في نطاق التأديب بالنسبة للموظف المتهم الذي يهيمه في المقام الأول أن يثبت براءته مما أسند إليه عن طريق مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، وتمكينه من ممارسة حق الدفاع أمام جهة تتسم بالحياد والنزاهة، فإن ثبت بحقه الاتهام واتجهت السلطة التأديبية لإيقاع الجزاء عليه، فيجب عليها مراعاة مجموعة من الضوابط كحق الموظف في الدفاع عن نفسه ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه ومناقشة شهود الإثبات، وأن تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترتقي إلى مستوى الجريمة التأديبية، كما ينبغي أخيراً أن تبتغي الإدارة من إصدار القرار بفرض العقوبة ضمان حسن سير

(1) - لمزيد من التفصيل راجع: محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 38 وما بعدها. وكذلك: خليفة على الجبراني، القضاء الإداري الليبي، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، 2004م، ص 116.

(2) - راجع في ذلك: نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2008م، ص 264. وكذلك: نبيل سالم فرحات، أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء، مجلة كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زليتن، ليبيا، العدد الثاني، 2018م، ص 281.

(3) - خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي، منشورات جامعة بنغازي، الطبعة 1، 1997م، ص 490.

المرفق والعمل فيه بانتظام واطراد، فلا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه بل إصلاحه لكي يكون عنصرا نافعا في المرفق العام.

- لقد حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدرا كبيرا من الحماية للموظف من خلال حصر الجزاءات التأديبية وعدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى العقوبات المنصوص عليها، فالقضاء وإن كان يسلم كأصل عام بحرية سلطة التأديب في تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء؛ إلا أنه لا يتردد في إلغاء الجزاء لعدم الملائمة بين الجريمة والجزاء.

- إن التزام السلطة التأديبية بتسبيب القرارات والأحكام التأديبية يضمن عدم استبدادها عند ممارسة سلطاتها، وبحول دون تعسفها في استعمالها، ويساعد في اقتناع الموظف المتهم بالجزاء في القرار التأديبي.
- تعتبر الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة، المتمثلة في (التظلم الإداري-الطعن القضائي)، من أهم الضمانات للموظف العام في مواجهة سلطات التأديب، حيث تبدو مكنة التظلم الإداري في إنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، أما عن الطعن القضائي وما يتصف به القضاء من حيطة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة عادلة وفاحصة إلى قرار فرض الجزاء التأديبي.

ثانيا: التوصيات

- نأمل من المشرع أن يكون أكثر عدالة من خلال استبعاد الجزاءات المالية من قائمة الجزاءات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف؛ لكونها تمتد إلى أسرة الموظف وتعرضهم إلى ضغوط معيشية صعبة.
- نوصي المشرع الليبي أن يحدد حدو نظرائه في بعض الدول في الأخذ بالنظام القضائي للتأديب لما له من حيطة ونزاهة وضمانة حقيقية للموظف.
- نوصي المشرع بالنص على الربط بين المخالفات والجزاءات (أي تحديد الجزاء للمخالفة كالقانون الجنائي) حتى تتجح الغاية المرجوة من تحديد الجزاء.
- نأمل من الإدارات العامة الاهتمام بنشر الثقافة القانونية بزيادة الوعي القانوني لدى الموظفين، بما كفله المشرع لهم من حقوق ومزايا، وما أقر لهم من ضمانات في مواجهة سلطة التأديب.

المراجع

أولا: الكتب

1. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الأولى، 2001م.
2. أسامة أحمد محمود مبارك، الضمانات التأديبية للموظف العام وتطبيقاتها القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019م.
3. حمد محمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014م.

4. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي، منشورات جامعة بنغازي، ط 1، 1997.
5. خليفة على الجبراني، القضاء الإداري الليبي، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، 2004م.
6. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
7. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008م.
8. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م.
9. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول والثاني، (قضاء الإلغاء وقضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م.
10. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة 6، 1991م.
11. عبد العليم محمد عبد العليم لعبيدي، طرق الطعن في الجزاء التأديبي، دراسة تحليلية مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2020م.
12. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر.
13. محمد إبراهيم الدسوقي على، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2019م.
14. محمد إبراهيم حميد السامرائي، الضمانات التأديبية للموظف العام، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2017م.
15. محمد أحمد عبد الإله محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها (الموظف العام)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013م.
16. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، 2019م.
17. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، ط 6، 2019م.
18. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2017م.
19. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م.
20. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
21. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م.
22. مفتاح خليفة عبد الحميد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2020م.

23. مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017.
24. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في القانون الليبي، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 2002م.
25. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات، 2008م.
1. ثانيا: الرسائل العلمية:
1. خليفة علي الجبراني، العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، غير منشورة، سنة 1999م.
2. ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991م.
3. عبد الباسط على أبو العز، حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2004م.
4. عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1978م، غير منشورة.
5. عطية علي عطية قويرب، النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، غير منشورة، الأكاديمية الليبية فرع بنغازي، 2012م.
2. ثالثا: البحوث العلمية:
1. أحمد الفارسي، التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، السنة 28، ديسمبر 2004م.
2. نبيل سالم فرحات، أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء، مجلة كلية الشريعة والقانون، الجامعة الأسمرية الإسلامية، زليتن، ليبيا، العدد الثاني، 2018م.