

التحقيق الإداري في الجريمة التأديبية وفقاً للنظام القانوني الليبي

The Administrative Investigation into Disciplinary Offenses According to the Libyan Legal System

د. حنان عبدالله الراقوبي

ملخص البحث:

درسنا في بحثنا موضوعاً تحت عنوان «التحقيق الإداري في الجريمة التأديبية وفقاً للنظام القانوني الليبي». ويأتي سبب اختيارنا لهذا الموضوع أهميته القصوى في إطار الوظيفة العامة. فهو يشكل أولى الإجراءات الفاعلة، التي تتخذ لمواجهة المخالفات الإدارية، والمحظورات حال ارتكابها. كما أنه ضماناً لتأديب الموظف المتمهم. وقد عالجتنا حيثياته وتفصيلاته، وفقاً للخطة التي قُسمت تقسيماً ثلاثياً إلى مباحث، ومطالب، وفروع. تناولنا من خلالها التعريف بالتحقيق لغةً: أنه التأكد من صحة الخبر وصدقه. واصطلاحاً: كونه الإجراء الأولي الذي يبدأ بمرحلة جمع الأدلة والإثباتات حول الوقائع المنسوبة إلى الموظف؛ لتحري مدى حقيقة وصحة اتهامه بها من عدمها. وكنا قد بيّنا عناصره المرتكزة على السلطة القائمة عليه. وهي السلطة الإدارية بمجلسيها التأديبيين العادي والأعلى. المختصين بالمخالفات الإدارية. وسلطة الرقابة الإدارية المتمثلة في مجلسها المالي. وولايته بالمخالفات المالية. كما تطرّقنا في موضوع التحقيق الإداري لجانبيه الشكلي والموضوعي. والهدف منه. وضوابطه التي منها ما يتعلق بالتحقيق ذاته كالكتابة والسرية. ومنها ما يخص المحقق نفسه، كالنزاهة والأمانة. وأنهينا البحث بكيفية التصرف في التحقيق. والذي يتم إما بالحفظ بشكل مؤقت. بسبب عدم معرفة الفاعل. أو عدم كفاية الأدلة. أو بصورة دائمة لعدّة أسباب فُصلت في سياق البحث. كالتقادم ووفاة المتهم، وعدم صحة الوقائع. وعدم الأهمية

وغيرها. أو أن يتم التصرف بالإحالة إلى الجهة الإدارية. وختمنا بحثنا هذا بالنتائج والتوصيات. التي استخلصنا منها أن التحقيق الإداري وسيلة لردع الخطأ، وضمانة للموظف المخطئ في الوقت ذاته. كما أن الجزاء المتخذ من قبل سلطة التحقيق، ما هو إلا أثر مترتب على مخالفة الموظف، لالتزامه بواجباته المفروضة عليه وفقاً للقانون. وأوصينا بتطوير المنظومة القانونية في ليبيا. وإصدار قانون خاص بالتأديب، وتطوير القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل. وتبصير الموظف العام بحقوقه وضماناته وواجباته، وترسيخ ثقافة المطالبة بالحقوق، ومنها حق اللجوء إلى القضاء للإنصاف من أيّ تعسف إداري قد يطرأ؛ وذلك حفاظاً على جوهر التحقيق الإداري ومبتغاه في تحقيق التوازن، بين متطلبات سير المرفق العام، وضمانات الموظف.

Abstract:

In this research, we studied a topic under the title of "The Administrative Investigation into Disciplinary Offenses According to the Libyan Legal System." The reason for choosing this topic stems from its utmost importance within the framework of the public function in consideration that it constitutes the first effective procedures taken to address the administrative violations and prohibitions when they occur. It serves also as a guarantee for disciplining the accused employee. We addressed its recitals and details according to a three-part plan divided into sections, demands and branches. Through this, we defined the investigation linguistically as ensuring the accuracy and truthfulness of the information. Terminologically, it is the initial procedure that begins with the stage of collecting evidences and proofs regarding the facts attributed to the employee to ascertain the extent of the truth and validity of the accusation. We had clarified its elements based on the authority overseeing it, namely the administrative authority with its ordinary and supreme disciplinary two councils which are competent in administrative violations and the administrative control authority represented by its financial council and its jurisdiction over financial violations. In the administrative investigation we also dealt with its formal and substantive aspects, its objective, its controls amongst those related to the investigation itself such as writing and confidentiality and others concern the investigator himself such as integrity and trustworthiness. We concluded the research with explaining how to handle the investigation which can be either temporarily shelved by the reason of the unknown perpetrator or insufficient evidences or permanently due to several reasons detailed in the research context such as prescription, death of the accused person, falsification of the facts, insignificance and others or referral shall be made to the administrative authority. We concluded our research with findings and recommendations from which we concluded that the administrative investigation is a means for deterring the wrongdoing and at the same time a guarantee for the offending

employee. Also, the penalty imposed by the investigating authority is merely a resulting effect of the employee's violation of his legally imposed duties according to the law. We recommended for developing the legal system in Libya, issue of discipline law, development of the law No. (12) of 2010 on labor relations, enlightening the public employee of his rights, guarantees and duties and enlightening the rights claiming culture amongst the right to resort to jurisdiction for equity regarding any Administrative abuse which may come upon him, in observance of the administrative investigation essence and its goal in realization of the balance between the requirements of the public utility progress and guarantees of the employee.

المقدمة:

التعريف بالموضوع وأهميته:

يُمنح الموظف العام (بموجب مركزه القانوني) حقوقاً ومزايا وظيفية، وفي الوقت ذاته تُفرض عليه ثلة من الواجبات. وتوضع أمامه عدة محظورات. وتُرتب عليه الجزاءات حال فعل إتيانها. الأمر الذي يتطلب اتخاذ العديد من الإجراءات، التي تعكس مظاهر العدالة والإنصاف في ميدان الوظيفة العامة. ولعلّ أهمها إيجاد نظام تأديبي، يكفل تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة، في مواجهة المخالفات التي يرتكبها الموظف والتي تنال من استمرار المرافق العامة، وبين حق الموظف في إحاطته بالضمانات القانونية، المحققة لاستقراره النفسي والمعنوي. ويعدّ التحقيق الإداري أهم هذه الضمانات. وهو ما دعانا لاختياره موضوعاً لبحثنا هذا. والذي عنوانه بـ (التحقيق الإداري في الجريمة التأديبية وفقاً للنظام القانوني الليبي). وهو أولى المراحل الدقيقة، التي تستوجب الالتزام بمبدأ المشروعية وهو الخضوع للقانون. لما تمثله هذه الضمانة من أهمية بالغة ودعامة راسخة، لحق الموظف وسلطة الإدارة على حدٍ سواء.

تلك الأهمية التي دفعني لخوض غمار البحث في طيات هذا الموضوع، استناداً على التشريعات الليبية ذات العلاقة. مستلهمةً في ذلك بأحكام القضاء الليبي. وصولاً إلى الهدف المبتغى، والمتجسد في تحقيق التوازن بين ردع الخطأ الصادر من الموظف المخالف، بإيقاع الجزاء المناسب من قبل سلطة التحقيق المخولة. فيما لو ثبتت إدانته. صوناً لمكانة الوظيفة العامة، وقديسيّتها وحفاظاً على سير المرافق العامة، بما يخدم صالح العموم وبين حماية الموظف ذاته من أي تعتت، قد ييخس حق الدفاع عن نفسه. وهما الخطان اللّازم سيرهما بشكلٍ متوازن. بحيث لا يُغلب فيه أحدهما على الآخر. الأمر الذي يستوجب تحري الدقة، في نهج أسلوب إجراءاته، والالتزام بقواعد

تنظيمه. ضمانًا للتوازن المرجو منه. وذلك كله لما للتحقيق من أثر عاكس على نفسية الموظف. قد يسيء إلى سمعته المهنية، وينال من حقوقه الوظيفية، لو أسفرت نتائجه عن إدانته. وهو ما يدعو لمنحه دواعي حمايته، والتي قد ينتج عنها براءته مما نسب إليه. ومن ثمَّ عودته لسابق عمله دون أضرار نفسية، أو معنوية، أو مادية.

وتبرز إشكالية البحث، في معرفة مدى كفاءة النظام القانوني الليبي، للتوازن المبتغى من التحقيق الإداري. والبحث عن أوجه الدعم ومواطن القصور. توقيًا لمعالجة زواياه، بما يحقق مظاهر ذلك التوازن من خلال محاولة الإجابة على ما يثيره هذا الموضوع من تساؤلات أهمها:

- 1- ماهية التحقيق الإداري؟ وما العناصر المكونة له؟
 - 2- ما الجهة المخولة بالتحقيق الإداري؟ وما مدى صلاحياتها؟
 - 3- كيف يتم التصرف في التحقيق الإداري؟
 - 4- ما الضوابط اللازم توفرها للتصرف في التحقيق الإداري؟
 - 5- ما مدى كفاية التشريعات الليبية لتحقيق الهدف المزدوج من التحقيق؟
- واستنادًا على «المنهج الوصفي التحليلي» لهذا الموضوع الذي يتحدد في نطاق النظام القانوني الليبي. رسمتُ عناصره وفقًا للنسق المتجسّد في الخطة الآتية:
- خطة البحث:**

المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري.

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري لغةً، واصطلاحًا، وقضاءً.

الفرع الثاني: عناصر التحقيق الإداري وأهميته.

المطلب الثاني: الجهة المختصة بالتحقيق الإداري.

الفرع الأول: التحقيق بمعرفة السلطة الإدارية.

الفرع الثاني: التحقيق بمعرفة هيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث: ضوابط التحقيق الإداري، وكيفية التصرف فيه:

الفرع الأول: ضوابط التحقيق الإداري (1- ضوابط التحقيق، 2- ضوابط المحقق).

الفرع الثاني: كيفية التصرف فيه (1- الحفظ، 2- الإحالة للجهة الإدارية).

ولتفصيل محتوى هذه البنود، ننتقل للمطلب الأول الخاص بتعريف التحقيق الإداري. والعناصر المتضمن لها، والتي تعكس مدى أهميته في الميدان الوظيفي. وذلك على النحو المدرج تاليًا.

المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري:

سنخصص هذا المطلب لبيان المعنى اللغوي، للفظ (تحقيق) بوجه عام. ثم نستوضح تعريفه في موضع بحثنا. أي التحقيق الإداري اصطلاحًا لدى فقهاء القانون، ومبناه لدى القضاء الإداري، من خلال الفرع الأول. ثم في فرع ثانٍ نشير لعناصره ومدى أهميته. على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري لغةً واصطلاحًا وقضاءً:

أولاً: المعنى اللغوي للفظ تحقيق: معنى التحقيق في اللغة: «التأكد من صحة الخبر وصدقه، وحقق الرجل القول صدقه، أو قال هو الحق، وفي اللسان: وتحقق عند الخبر أي صح، وحقق قوله وظنه تحقيقاً أي صدق»⁽¹⁾ «وحقق الأمر: أثبته وصدقه. يقال حقق الظن، والقول والقضية»⁽²⁾ ويقول الله تعالى في محكم آياته «أولئك الذين حَقَّ عليهم القول في أمم قد خلت من قبلهم»⁽³⁾ «لتنذر من كان حياً ويحق القول على الكافرين»⁽⁴⁾ كما يعني لفظ التحقيق «تقصي المعلومات والتثبت من صحتها».

1- د. يحيى وهيب الجبوري- منهج البحث وتحقيق النصوص- الطبعة الأولى- 1993- دار العرب الإسلامي- ص127.

2- المعجم الوسيط- الطبعة الرابعة- مجمع اللغة العربية- 2005- مكتبة الشروق الدولية- ص 188.

3- سورة الأحقاف- جزء من الآية 18.

4- سورة يس- الآية 70.

"وتحقيق إداري: إجراء تقوم به الإدارة فتجمع المعلومات وتتثبت من بعض الوقائع قبل اتخاذ قرار" (1) «وحققه تحقيقاً: صدقه والمحقق من الكلام الرصين» (2).

ثانياً: **المعنى الاصطلاحي للتحقيق الإداري:** يعدّ التحقيق «الإجراء الثاني بعد طلب الإحالة إلى التحقيق، وهو أول إجراءات التأديب الموضوعية، ويهدف إلى الكشف عن الحقيقة» (3).

ويقصد بالتحقيق في مجال القانون: «مجموعة الإجراءات التي تباشرها سلطة التحقيق عند وقوع جريمة أو حادث بهدف البحث والتفتيش عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة» (4). وهناك رأي فقهي بأنّ «مصطلح التحقيق التأديبي أدق في الدلالة وأوضح في التعبير وهو ما يحقق استقلال مصطلحات النظام التأديبي» (5) وعرفه بأنه «وسيلة لاستبيان الحقيقة، وانجلائها، وحتى تسطع شمس الحقيقة لا بد من

-
- 1- المنجد في اللغة العربية المعاصرة- الطبعة الثانية- 2001- دار المشرق- بيروت- ص 308.
 - 2- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي- القاموس المحيط- دار الكتاب العربي- بيروت لبنان- 2010- ص 940.
 - 3- المستشار أحمد توفيق- بحث مقدم إلى المركز القومي للدراسات والبحوث القضائية- مجموعة محاضرات بمركز الدراسات والبحوث القانونية بجامعة القاهرة- كلية الحقوق- 1982 - ص1- مشار إليه في: هند ماهر داوود عبدالرحيم- ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلة التحقيق "دراسة مقارنة"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- 2024- ص 26.
 - 4- د. عبدالفتاح مراد- التحقيق الجنائي العملي- مؤسسة شباب الجامعة- 1989- ص 29 - د. علي عبدالقادر القهوجي د/ فتوح عبد الله الشاذلي- مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني- الدار الجامعية- 1992- ص315- مشار إليهم في: د/ محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"- منشأة المعارف- 2002- ص 104.
 - 5- د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة و ضمانات الموظفين (دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي)- مكتبة طرابلس العلمية العالمية- الطبعة الأولى- 2008- ص 269.

مجموعة من الإجراءات الفاعلة التي تقشع عنها الغيوم. فالتحقيق الإداري: هو الذي يحدد مدى نسبة التَّهم إلى المحال للتحقيق، أو نفيها عنه من خلال التقيد بمجموعة من الإجراءات والضمانات التي أوجبها القانون، واستقر عليها القضاء»⁽¹⁾.

وفي ذات سياق اللفظ يرى فقيه آخر بأنَّه: «مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتتقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإقامة الدليل على اتِّهامه، أو سلامة موقفه»⁽²⁾.

وأتَّجه رأي آخر من الفقه إلى تعريفه بأنَّه: «تجري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها»⁽³⁾.

كما ذهب رأي فقهي آخر بأنَّ التحقيق الإداري هو: «مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى كشف الحقيقة، بالفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنَّزيه لاستظهار وجه الحقيقة، واستجلاء الأمر بصحة حدوث الوقائع المنسوبة للموظف أو عدم وقوعها»⁽⁴⁾.

ويعتقد أحد الفقهاء بأنَّ التحقيق الإداري يعدّ «الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية من أجل تحديد الأفعال محل التحقيق وظروفها والأدلة التي تنسب هذه الأقوال والأفعال إلى موظف معين»⁽⁵⁾.

1- مصدر سابق- ص 269-270.

2- د. محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات...- مرجع سابق- ص 112.

3- د. ماجد راغب الحلو- القانون الإداري- دار الجامعة الجديدة للنشر- 2004- ص 252.

4- د. نصر الدين مصباح القاضي- أصول القانون الإداري- الطبعة الثانية- 2016- دار الفكر العربي- ص 286.

5- د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام الوظيفة العامة في القانون الليبي وفقاً لقانون علاقات العمل رقم

(12) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية- الطبعة الأولى- 2023- 2024 - مكتبة الوحدة- ص 240.

ونحن نرى بأنّ التحقيق الإداري هو: الإجراء الأولي الذي يبدأ بمرحلة جمع الأدلة والإثباتات، حول الوقائع المنسوبة إلى الموظف. لتحري مدى حقيقة وصحة اتهامه بها من عدمها.

ثالثاً: تعريف التحقيق الإداري لدى القضاء:

لم يتعرض القضاء الليبي لتعريف التحقيق الإداري، بينما عرّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قالت «التحقيق بصفة عامة، يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة، واستجلاءها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة»⁽¹⁾ وعرّفته في حكم آخر لها بأنّ «التحقيق بمعناه الاصطلاحي، يفترض أن يكون ثمة استجواب من خلال أسئلة محددة، موجهة إلى العامل بشأن اتهام محدد في عبارات صريحة، وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه»⁽²⁾.

الفرع الثاني: عناصر التحقيق الإداري وأهميته

أولاً: عناصر التحقيق الإداري: يركز التحقيق الإداري على عدة عناصر، نذكر منها الآتي:

- 1- السلطة المختصة قانوناً بإجراء التحقيق. وسنفصل مضمون ذلك في المطلب الثاني من هذا البحث.
- 2- التقيد بالجانب الشكلي والموضوعي اللذين تتطلبهما ضمانات التحقيق. وسيأتي تفصيل ذلك تباعاً.

3- الهدف من التحقيق. وهو البحث والتحري وصولاً إلى الحقيقة⁽³⁾.

1- المحكمة الإدارية العليا- طعن رقم 33/3285 ق- جلسة 13/5/1989- مجموعة المبادئ القانونية- س 32- ص 986.

2- المحكمة الإدارية العليا- طعن رقم 37/2947 ق- جلسة 29/4/1995- غير منشور.

3- انظر في هذا المعنى كلاً من: د. محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات ...- مرجع سابق- ص

113- وهند ماهر داود عبد الرحيم - ضمانات تأديب ... - مرجع سابق - ص 30.

ثانياً: أهمية التحقيق الإداري: تكمن أهمية التحقيق في أنه وسيلة قانونية، تهدف لكشف الحقيقة من خلال جمع الأدلة التي تثبت إدانة المتهم، فيما نُسب إليه على وجه اليقين. فلا يجوز توقيع العقوبة لمجرد الشك أو الظن. بالإضافة إلى أنه يعدّ مرحلة تحضيرية، في حال تمّ التصرف في الدعوى بالإحالة إلى المحاكمة. وهو بذلك يعدّ ضماناً للموظف، تحميه من أيّ تعنت أو جور في توقيع الجزاء⁽¹⁾.

ويتضح ممّا سبق بأنّ التحقيق الإداري: هو الإجراء الجوهري، الذي تستند عليه السلطة المختصة في قرارها. سواء بإدانة المتهم وتوقيع العقوبة أو ب تبرئته، ومن ثمّ إعفاؤه من الجزاء. أو بإحالته إلى المحاكمة التأديبية، فيما لو كانت المخالفة المرتكبة على درجة من الجسامة. وبذلك لا يجوز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المتهم، إلا بعد استيفاء التحقيق معه. كضمانة تأديبية يتطلبها وجه العدالة.

المطلب الثاني: الجهة المختصة بالتحقيق الإداري:

عادةً ما تبدأ إجراءات التحقيق بعد صدور قرار بإحالة الموظف إلى التحقيق. الذي يُباشَر من قِبَل سلطة مختصة يتمّ تحديدها. وهو من الأمور الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان التحقيق، وكلّ ما يترتب عليه من آثار. ووفقاً للقاعدة العامة فإنّ السلطة المنوط بها، إحالة الموظف إلى التحقيق، هي السلطة المختصة بتأديبه. أو أحياناً التي تملك حق الرئاسة والرقابة عليه⁽²⁾.

1- راجع كلّ من: د. محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات...- مرجع سابق- ص112- د. أبو بكر محمد الغليظ التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة في ليبيا- بحث منشور بمجلة مغرب القانون- <https://maroclaw.com> - تمت زيارة الموقع بتاريخ 2025/7/27- الساعة 10:15م- هند ماهر داوود عبدالرحيم ضمانات تأديب...- مرجع سابق - ص 31.

2- انظر في هذا المعنى د. محمد ماهر أبو العنين- التأديب في الوظيفة العامة- منشأة المعارف- 2004م. ص 382.

وتختلف الدول إزاء تحديد السلطة الموكلة لها اختصاص تأديب موظفيها. فبعضها أخذ بالنظام الرئاسي. بحيث يمنح الاختصاص للسلطة الرئاسية. وانتهج البعض الآخر النظام شبه القضائي. ويقوم على تشكيل مجالس تأديب متخصصة. واعتمد جانب آخر من الدول النظام القضائي. وذلك بتشكيل محاكم تأديبية. وهناك من جمع بين النظامين الرئاسي وشبه القضائي⁽¹⁾.

وإذ نتساءل هنا ما النظام الذي سلكه المشرع الليبي لتحديد السلطة المختصة بهذا الشأن.

الإجابة على هذا التساؤل تحيلنا إلى توضيح معنى التأديب بأنه: «مظهر السلطة الرئاسية على الموظف، والرئيس الإداري هو المسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته، فمن مقتضيات سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. أن يتم التأديب بكامل إجراءاته في البيئة التي وقع فيها الخطأ الوظيفي، وأن تتخذ الإجراءات بسرعة مناسبة حتى تحقق فاعلية التأديب»⁽²⁾ ولهذه الاعتبارات التنظيمية، التي تحقق المصلحة العامة داخل المرافق الإدارية، فقد منح المشرع الليبي هذا الاختصاص للسلطة الرئاسية والمجالس التأديبية. ومن ثم فإنه قد تبنى نظاماً هجيناً وهو النظام شبه القضائي⁽³⁾.

«ولقد شهد النظام القانوني لمجالس التأديب في التشريع الليبي تطورات مختلفة وعرف التشريع الليبي عدة أنواع من مجالس التأديب ترجع إلى معايير

1- انظر في هذا المعنى د. محمود عمر معتوق- رقابة دوائر القضاء الإداري على أعمال الإدارة في القانون الليبي- الطبعة الثانية- 2024- دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع- ص 146.

2- د. نصر الدين مصباح القاضي- أصول القانون...- مرجع سابق- ص 279.

3- انظر في هذا المعنى: د. محمود عمر معتوق- رقابة دوائر القضاء...- مرجع سابق- ص 274- و د. نصر الدين مصباح القاضي - أصول القانون...- مرجع سابق- ص 279.

موضوعية تعود بعضها إلى درجة الموظف، وبعضها إلى معيار نوع الجريمة التأديبية، وما إذا كانت إدارية أو مالية، وتنقسم المجالس التأديبية إلى مجالس تأديب عن المخالفات الإدارية مجلس التأديب العام ومجلس التأديب الأعلى⁽¹⁾ وهي التي نظمها القانون رقم (55) لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية (الملغي). والقانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل. وقانون إدارة الفتوى والتشريع رقم (6) لسنة 1992. أما المجالس التأديبية عن المخالفات المالية، فقد نظمها حالياً القانون رقم (20) لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

وباستقراء هذه التشريعات وما تنظمه بشأن المجالس التأديبية، استناداً إلى المعايير السابقة المتعلقة إما بدرجة الموظف، أو بنوع الجريمة (إدارية كانت أو مالية)، ودرجة جسامتها، وتحديد السلطة القائمة عليها بناءً على تلك الاعتبارات يتضح أن المجالس التأديبية الخاصة بالمخالفات الإدارية، تختص بها السلطة الإدارية. وما لها من صلاحيات رئاسية. أما المجالس التأديبية المشكّلة بشأن المخالفات المالية، فهي من تتولاها هيئة الرقابة الإدارية، وفقاً لقانون إنشائها المشار إليه أعلاه. وهو ما يحيلنا إلى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين. إذ نخصص الفرع الأول للتحقيق بمعرفة السلطة الإدارية. ثم في الفرع الثاني نوضّح التحقيق الذي يتم بمعرفة هيئة الرقابة الإدارية. كما يلي:

الفرع الأول: التحقيق بمعرفة السلطة الإدارية:

بالبحث في القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، فإننا لم نجد أي نص صريح يمنح السلطة الإدارية اختصاص ممارسة التحقيق مع الموظف المتهم. ولكن بالنظر للواقع العملي، الذي تفرضه طبيعة سير المرفق العام بانتظام

4- د. مفتاح خليفة عبد الحميد- الوجيز في القانون الإداري وفقاً للتشريعات السارية وأحدث أحكام القضاء الإداري- الطبعة الأولى 2020- الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع- ص 275.

وأطّراد؛ فإنّ المسؤول عن تحقيق هذه الغاية، هو المعني بتأديب الموظف المخالف. وذلك بالنظر للضرر الذي يلحقه باستقرار المرفق العام.

«إنّ الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل بتأديب الموظف على أساس أنّ السلطة الإدارية هي عبارة عن امتداد للسلطة الرئاسية»⁽¹⁾. ولكن يتبادر لأذهاننا التساؤل عن العقوبات، التي تختص بتوقيعها السلطة الإدارية باختلاف تدرجها وكيفية تقسيمها والمعايير المعتمدة لذلك.

يمكن الإجابة على هذا السؤال من خلال نص المادة (161) من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل. والتي يجرى نصها كآتي:

1- للوزير المختص توقيع عقوبة اللوم أو الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً في السنة وبما لا تزيد على عشرة أيام في المرة الواحدة.

2- للوكيل أو رئيس المصلحة أو مدير الإدارة توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب على الموظفين من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في السنة، وبما لا تزيد على خمسة أيام في المرة الواحدة.

3- توقع العقوبات الأخرى بقرار من مجلس التأديب المختص...».

من هنا يتبين أنّ ثمة عقوبات بسيطة، توقعها السلطة الرئاسية. وعقوبات أخرى تختص بها مجالس التأديب. ما معناه بأنّ هذه العقوبات تعدّ أكثر جسامة، من تلك المتخذة من جانب السلطة الإدارية. وهو ما يحيلنا إلى التساؤل عن المجالس التأديبية، التي منحها القانون المذكور اختصاص تأديب الموظف المرتكب للمخالفات ذات الجسامة الأشد.

1 - د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام الوظيفة ... - مرجع سابق- ص 246.

سبقت الإشارة إلى أنّ المخالفات الإدارية، لها مجلس تأديب عام ومجلس تأديب أعلى، يتولى التحقيق بشأنها، وهما كالتالي:

أولاً: مجلس التأديب العام (العادي):

جاء في نص المادة (163) من القانون رقم (12) لسنة 2010 المذكور بأنه «مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بتشكيل مجالس التأديب في التشريعات النافذة يكون في كل وحدة إدارية مجلس تأديب تحدد اللائحة التنفيذية كيفية تشكيله...». وقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه، والتي صدرت بقرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (595) لسنة 2010- تشكيل هذا المجلس على النحو الآتي: «مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس التأديب عن المخالفات المالية المشكل بموجب أحكام التشريعات النافذة، يشكل بكل قطاع أو وحدة إدارية مجلس تأديب بقرار من الوزير المختص على الوجه الآتي:

- 1- وكيل وزارة القطاع أو من له صلاحياته أو من يكلفه الوزير المختص من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل درجته عن الثانية عشرة، رئيساً.
- 2- مدير الشؤون الإدارية بالوحدة الإدارية أو من له صلاحياته، عضواً.
- 3- عضو قانوني، عضواً.
- 4- ويشترط ألا تقل درجة أيّ عضوٍ من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية...».

ووفقاً للمادة (145) من اللائحة التنفيذية للقانون، فإنّ هذا المجلس يختص بمحاكمة الموظفين شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل. والمحالين إليه من الوزير المختص لارتكابهم مخالفات إدارية. وتوقع عليهم العقوبات المنصوص عليها بالمادة (2/160) من القانون رقم (12) لسنة 2010 سالف الذكر. وقد نظّمت المواد من

144 إلى 151 من هذا القانون - كيفية التحقيق أمام المجلس. وضوابطه التي تضمن تأديب الموظف. وفي الوقت ذاته تكفل لسلطة التحقيق مباشرة اختصاصاتها وفقاً للقانون⁽¹⁾. ولعلّ أهمّ ضوابطه تلك المتعلقة بانعقاد المجلس، والذي لا يكون صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء. وتكون جلساته سرية. ويصدر قراره بأغلبية الآراء. وفي حالة التساوي يرجّح الجانب الذي منه الرئيس. وفقاً لما ورد بالمادة 147 من القانون المشار إليه أعلاه.

ثانياً: مجلس التأديب الأعلى:

كان يشكّل هذا المجلس طبقاً لأحكام المادة (87) من القانون رقم (55) لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية (الملغي) من وزير العدل رئيساً، والنائب العام ورئيس إدارة الفتوى والتشريع (أو من يقوم مقامه). ووكيل وزارة العمل والخدمة المدنية أعضاء. ثم أعيد تشكيله بموجب نص المادة (4) من القانون رقم (6) لسنة 1992 بشأن إدارة القانون على الوجه الآتي:

1- رئيس إدارة القانون، رئيساً.

2- أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري، عضواً (ويصدر بندبهما قرار من وزير العدل).

3- أحد موظفي الإدارة العليا عضواً (ويرشحه مجلس الوزراء).

واستناداً على نص المادة الخامسة من القانون (6) لسنة 1992 بشأن إدارة القانون سالف الذكر فإنّه «.. يختص مجلس التأديب الأعلى بمحاكمة موظفي الإدارة العليا تأديبياً عن المخالفات الإدارية..» وهؤلاء هم شاغلو الدرجة الحادية عشرة فما فوق. ويتحدد اختصاص مجلس التأديب الأعلى تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت إقامة الدعوى، وليس وقت الإحالة إلى المحاكمة التأديبية. ووفقاً للمادة (26) من هذا القانون فإنّ انعقاد المجلس لا يكون صحيحاً، إلا إذا حضره الرئيس وجميع

1 - تراجع المواد من 144 إلى 151 من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل.

الأعضاء. وتكون جلساته سرية. ويصدر قراره بأغلبية الآراء. وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

الفرع الثاني: التحقيق بمعرفة هيئة الرقابة الإدارية:

قبل الدخول في آلية ومجريات التحقيق عن طريق الرقابة الإدارية، يلزمنا بسط الحديث عن القوانين السابقة على القانون الحالي رقم (20) لسنة 2013 الخاص بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية. لمعرفة المراحل التي مرت بها هذه السلطة، المتجسدة في مجلس التأديب للمخالفات التأديبية.

حيث «استحدث هذا المجلس في ليبيا بموجب القانون المالي للدولة الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1967م، ثم نقله المشرع إلى القانون رقم (55) لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية، ثم نصّ عليه القانون رقم 11 لسنة 1996م بشأن تنظيم الرقابة الشعبية، ثم حلّ هذا المجلس في القانون رقم 2 لسنة 2007م بتنظيم التفتيش والرقابة الشعبية، وقد نقله المشرع أخيراً (المؤتمر الوطني العام) إلى القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية»⁽¹⁾.

وقد نصّت المادة الأولى منه على أن: «تتشأ هيئة تسمى هيئة الرقابة الإدارية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتلحق بالسلطة التشريعية». وطبقاً للمادة الثلاثين من ذات القانون فإنه «تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تمّ اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة. وتكون الإحالة إلى التحقيق من رئيس الهيئة أو من يفوض في ذلك، وفي سبيل تحقيق هذه الأغراض تباشر الهيئة الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون

1 - د. محمود عمر معتوق - رقابة دوائر القضاء... - مرجع سابق - ص 148 - 149.

بالنسبة للوزارات، والمصالح، ووحدات الإدارة المحلية، والسفارات، والقنصليات الليبية بالخارج، والهيئات، والمؤسسات العامة والخاصة ذات النفع العام، والشركات، وأجهزة القطاع الخاص، التي تباشر أعمالاً لحساب الجهات السابقة، وكذلك التي تساهم فيها الدولة أو تشرف عليها». وكما سلف البيان فإنّ المخالفات المالية تُباشر التحقيق بشأنها هيئة الرقابة الإدارية. من خلال المجلس التأديبي. وهو كآلاتي:

المجلس التأديبي للمخالفات المالية:

يشكّل بموجب المادة (44) من القانون رقم 20 لسنة 2013 المبين كالتالي:

- 1- أحد رجال القضاء ممّن لا تقل درجته عن مستشار محكمة الاستئناف المختصة تختاره الجمعية العمومية للمحكمة رئيساً.
- 2- أحد أعضاء ديوان المحاسبة ممّن لا تقل درجته عن الثالثة عشرة يتمّ تسميته من رئيس الديوان عضواً.
- 3- أحد أعضاء إدارة القانون يتمّ تسميته من قبل وزير العدل عضواً.
- 4- أحد موظفي وزارة العمل والتأهيل ممّن لا تقل درجته عن الثالثة عشرة يتمّ تسميته من قبل وزير العمل والتأهيل عضواً.
- 5- أحد موظفي وزارة المالية لا تقل درجته عن الثالثة عشرة يتمّ تسميته من قبل وزير المالية عضواً.

ونصّ المشرّع في القانون رقم (11) لسنة 1996 على تحديد النصاب القانوني لصحة انعقاد هذا المجلس حيث لا يكون انعقاده صحيحاً، إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من الأعضاء على الأقل. وهو ما أكدته المحكمة العليا الليبية في حكمها، الذي تتلخص وقائعه فيما يلي: «أقام الطاعن الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية عام (1999) ضد المطعون ضده بصفته أمين (وزير) كونه لم يؤدّ

العمل المنوط به بكل دقة وأمانة، ولم يحل أثناء قيامه بمهام وظيفته، دون وقوع مخالفة القوانين واللوائح المالية المعمول بها، والإهمال في تطبيقها، حيث أهمل وقصر في أداء واجباته الوظيفية. والمجلس التأديبي بعد أن نظر في الدعوى قرر بشأنها براءة المطعون ضده مما نسب إليه بتاريخ 2000/4/24، وبتاريخ 2001/9/30 قرر عضو إدارة القضايا نيابةً عن الطاعن الذي طعن عليه بطريق النقض بأن تشكيل المجلس التأديبي، مصدر القرار لم يكن صحيحاً وفقاً للقانون. وذلك لعدم حضور عضو ديوان المحاسبة وعضو الهيئة العامة للقوى العاملة. فقضت المحكمة العليا في هذا الطعن بأن ما يعني به الطاعن على القرار المطعون فيه من البطلان فإنه على غير أساس. ذلك أن القانون رقم (11) لسنة 1996 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الشعبية قد نصّ بمادته (74) على أن انعقاد المجلس يكون صحيحاً إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه. ومن ثم فإنّ عدم حضور عضو الرقابة أو عضو القوى العاملة لا ينال من صحة انعقاده. وبالتالي يكون نعي الطاعن على القرار الصادر في غياب العضوين المشار إليهما في غير محله»⁽¹⁾ وأكدت المحكمة العليا على أنّ القواعد الخاصة بتشكيل وانعقاد المجالس التأديبية، تعدّ من النظام العام. ويترتب على مخالفتها بطلان ما يصدر عنها من قرارات. حيث قالت: «من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أنّ القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع أمامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ويترتب على إغفالها كلياً أو

1- المحكمة العليا الليبية- طعن إداري رقم 143 لسنة 48 ق- 2005/3/13- مشار إليه في د. مفتاح

خليفة عبدالحميد- الوجيز في القانون....- مرجع سابق- ص282.

جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس وبطلان القرارات التي تصدرها، ولو لم يرد بذلك نص في القانون...»⁽¹⁾.

ولعلّ الأصول المتعلقة بتشكيل وانعقاد المجالس المبينة، تُعدّ من الضمانات التي قرّرها المشرّع الليبي أثناء المحاكمة التأديبية، وقبل صدور القرار التأديبي⁽²⁾.
أمّا العقوبات التي يتخذها هذا المجلس، فإنّها تختلف عن تلك التي يتمّ توقيعها، من قبل السلطة الرئاسية أو غيرها من المجالس. وقد تضمنت المادة (48) من القانون المبيّن هذه العقوبات وهي: «اللوم الإنذار - الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهراً واحداً في السنة - الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات - الغرامة المالية التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار - خفض الدرجة الوظيفية - العزل من الوظيفة. ويكون توقيع هذه العقوبات بقرار من المجلس التأديبي للمخالفات المالية ولا يحول انتهاء خدمة الموظف دون محاكمته تأديبياً أمام المجلس التأديبي...».

هذا عن العقوبات التي يصدرها المجلس للمخالفات المالية. فماذا لو تعددت واختلّفت المخالفات ما بين مالي وإداري. واختلّفت كذلك الدرجات الوظيفية للموظفين المحالين على التحقيق. فأيّ مجلس سيتولى مهمة التحقيق والمحاكمة في هاتين الحالتين؟

2- طعن إداري 28 لسنة 30 ق- جلسة 1984/6/3 م- م، ع، س 22- ع1- ص 26- وقد ورد ذلك أيضاً في الطعن الإداري رقم 143 لسنة 48 ق- جلسة 2005/3/13- مجموعة أحكام المحكمة العليا- القضاء الإداري- 2005- ص 213.

3- انظر في ذلك كلاً من: د/ نصر الدين مصباح القاضي - أصول القانون ... - مرجع سابق - ص 287- أ. إسماعيل إحفيظة إبراهيم- الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في مواجهة سلطة التأديب- بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية العدد السادس- يونيو 2015 - <https://www.zu.edu.ly> - تمت زيارة الموقع بتاريخ 2025/7/27- الساعة 9:45 م- ص193.

تجيبنا على هذا التساؤل المادة (145) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010 السابق ذكرها. بأنه: «.. وإذا تعدد الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبطة كان المجلس المختص بمحاكمة أعلاهم درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعاً، وإذا نسب إلى الموظف ارتكاب عدة مخالفات مرتبطة بعضها إدارية والأخرى مالية، فيختص بالمحاكمة مجلس التأديب عن المخالفات المالية». وختاماً، تجدر الإشارة إلى أنَّ المجالس التأديبية تكَيِّف على أنَّها «هيئات إدارية تصدر قرارات إدارية نهائية يطعن فيها أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بالقضاء العادي، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء الليبي»⁽¹⁾ وتضمنته المادة (46) من القانون رقم (20) لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية بنصها على: «.. ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء...».

وجاء في حكمٍ لدائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس بأن: «القرار المطعون فيه، قرار نهائي صادر عن مجلس تأديبي في اختصاص قضائي لا يمكن التظلم منه أو الطعن فيه مباشرة إلا أمام القضاء الإداري، حيث إنَّ الجهة الإدارية لا تملك سحبه، أو تعديله، أو إلغاه، ولا يجوز ذلك إلا عن طريق الطعن فيه أمام القضاء الإداري»⁽²⁾.

ويجب أن تشتمل قرارات المجالس التأديبية بصفة عامة، على الأسباب التي بُنيت عليها، وإلا شابها عيب الشكل. لأنَّ القرار الإداري يجب قيامه على سبب يبرره في الواقع والقانون⁽³⁾ وهو ما جاء في قضاء المحكمة العليا الليبية بأن: «أسباب القرار

1- د. نصر الدين مصباح القاضي- أصول القانون ...- مرجع سابق- ص 284.

2- محكمة استئناف طرابلس- طعن إداري رقم (52) لسنة 1992 م- جلسة 1991/2/19- مشار إليه في د. محمود عمر معتوق- رقابة دوائر...- مرجع سابق- ص 491.

1- انظر في هذا المعنى: د. مفتاح خليفة عبد الحميد- الوجيز في القانون...- مرجع سابق- ص 278.

الإداري هي الوقائع المادية أو القانونية التي تملي على مصدره اتخاذها، فهي وقائع تكون الباعث الذي حرك الإدارة على إصداره، ومن ثمّ ينعلم سبب القرار الإداري إذا ثبت عدم وجود الباعث الذي يستوجب من الإدارة اتخاذ القرار، فمتى رأى المشرع ضرورة التسبب، فإنّ التسبب يكون عنصراً من العناصر الشكلية للقرار الإداري، ويترتب على مخالفته قيام عيب في شكل القرار الإداري لا في سببه»⁽¹⁾.

المطلب الثالث: ضوابط التحقيق الإداري وكيفية التصرف فيه:

من المسائل الجوهرية التي يجب احترامها لضمان تأديب المتهم، هي الالتزام بضوابط التحقيق. باعتبار ما تسفر عنه نتائجه من «استخلاص وقائع مادية تصلح سبباً لقيام قرار سواء بالحفظ أو بالجزاء أو بالإحالة للمحاكمة»⁽²⁾ وتتباين هذه الشروط، فبعضها يتعلق بالتحقيق ذاته، وبعضها الآخر يخص المحقق. وجميعها توفر ضمانات للمتهم. وستتضح تفاصيل ذلك من خلال التقسيم الآتي:

الفرع الأول ضوابط التحقيق الإداري:

1- ضوابط التحقيق:

قبل الدخول في الضوابط التي يلزم توفرها في التحقيق، المحال إليه الموظف المتهم، تجدر الإيماءة إلى وجوب تضمّن إحالته للمخالفة التي أُلّهم بها هذا الموظف، وبالطريقة المحددة قانوناً. وهو ما أكدته المحكمة العليا بقولها: «إنّه وإن كان إعلان المتهم تأديبياً بقرار الإحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه، وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى التأديبية يعتبر إجراءً جوهرياً، يترتب على إغفاله بطلان قرار مجلس التأديب إلّا أنّ هذا البطلان يزول إذا تحقق الهدف من الإخطار، وهو مثول المتهم أمام مجلس التأديب ومواجهته بالنّهم المنسوبة إليه ورده عليها- ولما كان

2- المحكمة العليا الليبية- جلسة 1971/4/12- مجلة المحكمة العليا- السنة 1- العدد 4- ص 25.

3- د. محمد ماهر أبو العنين- التأديب في الوظيفة ...- مرجع سابق- ص 401.

الطاعن لا ينازع في مثوله أمام المجلس التأديبي مصدر القرار المطعون فيه ومواجهته بالتهم المنسوبة إليه ورده عليها، فإنّ ما أورده من نعي يكون قائماً على غير أساس ويتعين رفضه»⁽¹⁾.

وبعد أن تتّم إحالة المتهم إلى التحقيق، بالشكل الذي تملّيه قواعد القانون، تبدأ مرحلة التحقيق ذاته. التي تُعدّ من الضمانات المكفولة للموظف المتهم، قبل صدور القرار التأديبي. بما له من شروط ومحددات تجعل منه وسيلة حماية. وهو ما أورده المحكمة العليا الليبية في حكمها: «إنّ التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تملّيه قاعدة أساسية هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان والأمان للموظف موضوع المساءلة الإدارية فلا تجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له كلّ مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة للنص عليه»⁽²⁾.

وتعقيماً على هذا الحكم يمكن القول: بأنّ الإجراءات التي تقوم بها جهة التحقيق، من استدعاء للمتهم وسؤاله واستجوابه ومواجهته بما هو منسوب إليه، ومنحه فرصة الاستشهاد بمن يرى الاستشهاد به؛ هي في حد ذاتها ضمانات يستحقها

1 - المحكمة العليا الليبية- طعن إداري رقم 48/40- جلسة 2004/12/19- منظومة مبادئ المحكمة العليا- الإصدار الأول.

2 - طعن إداري 7 لسنة 19 ق- جلسة 1974/1/10- مجلة المحكمة العليا- العدد الثالث- السنة العاشرة- ص 70- منظومة مبادئ المحكمة ...- مرجع سابق.

الموظف المتهم، لتمكينه من الدفاع عن نفسه. إثراء لمبدأ العدالة والإنصاف، وهو ما يمكن توضيحه بإيجاز غير مُخلٍ بالمعنى على النحو الآتي:

1- ضمانة المواجهة بالاتهام: ولكي يكون حكم الإدانة الصادر من المجلس التأديبي، والمستند إلى قرار الإحالة إليه - عادلاً فإنَّ الأمر يتطلب مواجهة المتهم، بما نسب إليه من اتهام. وإحاطته علماً بالأدلة كافةً على ارتكابه للمخالفة. وذلك حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه⁽¹⁾ وهو ما يعني بأن تتم مواجهته «بما هو منسوب إليه بشكل دقيق وبدون لبس أو غموض أو وصف عام»⁽²⁾.

2- ضمانة الاستجواب: يعدّ الاستجواب من متطلبات حقّ الموظف المتهم في إبداء دفاعه عن نفسه «ويأخذ الاستجواب عادة طابع مناقشة تفصيليّة حول الواقعة بدقائقها والأدلة بتفصيلاتها على نحو قد يدفع إلى الاعتراف أو يظهر على الأقل القيمة الحقيقية للأدلة في ذهن المحقق، وهو بهذا الإجراء يستهدف المحقق من أدلة الدعوى، كما يستهدف تحقيق دفاع المتهم لكي يستطيع تنفيذ الأدلة التي تحوم ضده، ومن هنا فإنّ هذا الإجراء كما قد يسفر عن تدعيم أدلة الاتهام قد ينتهي إلى تنفيذ تلك الأدلة»⁽³⁾ ومما يشترط لضبط الاستجواب أنّه «في حالة نفي الموظف لما هو منسوب إليه فيجب على المحقق مواجهته بأدلة الإثبات، وكذلك التحقق من دفاعه وأدلتة وشهود

1 - انظر كلاً من: د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة- المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية 2010 ص200 د. العارف صالح عبدالدائم- التحقيق الإداري المفهوم والمخالفة- بحث منشور بمجلة الجامعي <https://www.aljameai.org.ly> تمت زيارة الموقع بتاريخ 2025/7/27- الساعة 10:00م- 63.

2 - د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية..- مرجع سابق- ص 273- وراجع أيضاً د. أبوبكر محمد الغليظ- التحقيق الإداري..- مرجع سابق.

3 - عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- 2008 ص 450- 451.

نفيه، ويجب عدم تعرض الموظف المستجوب لأي إكراه أو ضغط، كما يجب عدم تدخل جهة التحقيق بأي صورة في إجابات الموظف المحال إلى التحقيق»⁽¹⁾.

3- ضمانة سماع الشهود: الشهادة بشكل عام هي «الأقوال التي يدلي بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم أو استقوه من غيرهم بأسماعهم أو أبصارهم متعلقاً بالواقعة أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، ويكفي في الشهادة _ إن لم توصل إلى الحقيقة كلّها، أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبولاً»⁽²⁾ وعلى الرغم من أهمية الشهادة، إلا أنّ الإدارة ليست ملزمة، بسماع شهادة جميع الشهود الذين يطلبهم المتهم، حيث لها سلطة تقديرية في تحديد العدد المعقول من الشهود، متى تحققت الفائدة من سماع أقوالهم. وأحياناً يكتفي المحقق بأقوال الشاكي والمشكو فيه، دون الحاجة للاستماع للشهود. وذلك عند وضوح الرؤية وظهور وجه الحقيقة، بما يبررها بناءً على سماع أقوالهما⁽³⁾.

4- ضمانة كفالة حقّ الدفاع: لعلّ حرصَ المشرع على حماية الموظف المتهم، من خطورة الجزاءات التأديبية، كانت من دواعي اتجاهه، لتقرير عدة ضمانات «تأتي ضمانة- كفالة حقّ الدفاع- على رأس كافة الضمانات باعتبارها النواة التي تتشكل وتتفرع منها الضمانات الأخرى والتي لا يمكن كفالتها دون كفالة حقّ الدفاع»⁽⁴⁾ ولكن من المستغرب أنّ المشرع الليبي، أحال كلّ ما يتعلق بحقّ الدفاع إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، وذلك في نص المادة (163) منها دون النص عليه بالقانون ذاته! ممّا يفهم منه بأنّه قصر هذه الضمانات على

1 - د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية..- مرجع سابق- ص 273.

2 - عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية ...- مرجع سابق- ص 467.

3 - انظر في هذا المعنى: عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية ...- مرجع سابق- ص 468.

4 - عماد صبري عطوة أحمد - الضمانات القانونية ... - مرجع سابق - ص 493.

التحقيقات التي تجريها المجالس التأديبية دون تلك التي تجريها السلطة الرئاسية. وهو ما لم يكن صائباً فيه بحسبان أهمية هذه الضمانات للموظف في كل الأحوال للتحقيق⁽¹⁾ وهو ما نؤيده أيضاً لذات السبب.

وقد عرّف فقهاء القانون الإداري حقّ الدفاع بعدة ألفاظ جميعها لا تخرج عن مضمون واحد بأنّه: «حق الموظف في الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام بالوسائل الممكنة»⁽²⁾. ومن مقتضيات ممارسة هذا الحق، ضرورة تمكين الموظف المخطئ من الحضور بعد إحاطته بتهمته، والاطلاع على أوراق التحقيق واستنساخها، وإبداء دفاعه أصالة عن نفسه، أو بتوكيل محامٍ مع منحه حق الاستعانة بالشهود والسماع إليهم، وإبلاغه بالجزاء الصادر ضده⁽³⁾ وبوسع الموظف المتهم الاستفادة من حقه هذا أو الصمت وعدم إبداء دفاعه أمام مجلس التأديب. دون أن يقيم هذا الصمت قرينة ضده، ولا اعتراف ضمني بارتكابه المخالفة، موضع المساءلة التأديبية. فصمته قد يكون عزوفاً عن استعمال حقه، فلا يجبر عليه. إلا أنّ ذلك لا يحول دون تقرير مسؤوليته التأديبية حال ثبوتها⁽⁴⁾.

1 -راجع: إيهاب فرحات نيبار- سلطة الإدارة التقديرية في مجال التأديب بين الكيفية والحدود (دراسة تحليلية في ظل أحكام قانون الوظيفة العامة بليبيا) رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية- أكاديمية الدراسات العليا- 2009- 2010- ص120- 121.

2 -عبدالمعظم علي العجيلي تنتوش- محو العقوبة التأديبية في القانون الليبي- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية- الأكاديمية الليبية- 2021- 2022- ص 17.

3 -راجع في ذلك كلاً من: د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية..- مرجع سابق- ص282- 283- عبدالمعظم علي العجيلي تنتوش- محو العقوبة..- مرجع سابق- ص 17- أسامة عبد السلام محمد أبو بريق- الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون الليبي وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010 (دراسة مقارنة بالقانون المصري)- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية الأكاديمية الليبية- 2021- 2022- ص30- أ. إسماعيل إحيطة إبراهيم- الضمانات التأديبية..- مرجع سابق- ص 192.

4 -انظر في هذا المعنى: د. عبدالعزيز عبدالمعظم خليفة- المسؤولية التأديبية...- مرجع سابق- ص 203.

ولكي تتحقق فاعلية هذه الإجراءات، لضمان حماية الموظف المتهم، من أيّ تعنت قد يطاله لو تخلف إحداها- فإنه يلزم توثيقها وتدوينها بكلّ سرية. وهو ما سنستوضحه من خلال هذين الضابطين:

1- الكتابة: تعدّ الكتابة من أهم سبل الإثبات. وفي مجال القضاء الإداري «هي الطريق الأصلي في الإثبات»⁽¹⁾ ويشترط المشرع كتابة جميع إجراءات التحقيق «ولا يشترط أن تكون منصبة في نموذج معين أو صورة محددة»⁽²⁾ ولا يجوز لسلطة التحقيق التغاضي عن ضمانات الكتابة لأي سبب. كونها وسيلة الحفاظ على ما دار في التحقيق من النسيان. وبما يكفل الرجوع إليه في أي وقت. الأمر الذي يسهل على القضاء رقابة مشروعية الإجراءات المتخذة بشأنه⁽³⁾. وتعدّ أيضاً ضمانات تتعلق بحق الموظف المتهم «بحيث تتناول تسجيل ما يتصل بشأنه في المخالفة المرتكبة وتكون تحت بصر الجهات المختصة بالفصل. كما أنّ كتابة التحقيق تضمن عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي جرى التحقيق في ظلها»⁽⁴⁾.

وقد نصت المادة (156) من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، السابق ذكره- على أنه: «لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ومع ذلك يجوز للوزير المختص أو الوكيل أو رئيس المصلحة أو مدير الإدارة عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن

1 - عيسى محمد عيسى مناصرة- التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة القاهرة- 2012- ص 173- وانظر أيضاً: د. العارف صالح عبدالدائم- التحقيق الإداري...- مرجع سابق- ص 63.

2 - محمد أحمد مصطفى عبدالرحمن- الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)- الطبعة الأولى- 1998 ص 14.

3 - انظر في هذا المعنى: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة في الفقه وقضاء مجلس الدولة الطبعة الأولى- 2003- منشأة المعارف بالإسكندرية- ص 109.

4 - عيسى محمد عيسى مناصرة- التأديب الإداري...- مرجع سابق- ص 173.

يجري التحقيق شفاهةً. على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع العقوبة، كما يجوز دون اللجوء إلى التحقيق أن يوقع أيًا من العقوبتين المشار إليهما، إذا كان قد شاهد وقوع المخالفة بنفسه أو كانت ثابتة من واقع الأوراق والمستندات...»

باستقراء هذا النص يتراءى لنا بأن الكتابة هي الأساس في التحقيق الإداري. أمّا توقيع بعض العقوبات شفويًا دون كتابتها في محضر فذلك استثناء. ويتعلق بحالتين، أولهما: عقوبتا اللوم والخصم من المرتب. على أن يثبتا في القرار الصادر بهما. وثانيهما: أن يضبط الوزير المختص، وقوع المخالفة التي تستوجب العقوبة، أو ثبوتها في الأوراق والمستندات بشكل واضح، يغني عن اللجوء إلى التحقيق وكتابته.

وانتقد جانب من الفقه الاستغناء عن شرط الكتابة. لأنّ ذلك استثناء من الأصل، ولا يجوز التعميم عليه ولا يقاس عليه أيضًا. ومقتضيات الرقابة على السلطة التأديبية، تقتضي وجود التحقيق الكتابي⁽¹⁾.

بينما يذهب جانب آخر إلى أنّ «الكتابة من المبادئ العامة للإجراءات في التأديب»⁽²⁾ وأنها من الأهمية بمكان لكونها ضمانًا للموظف، وتمكن المحكمة من الرقابة، ويستشف منها ما إذا كانت الضمانات المقررة توفرت من ناحية أخرى⁽³⁾ «لذلك تعدّ كتابة التحقيق من الضمانات الشكلية في التحقيق التأديبي»⁽⁴⁾.

1 - انظر في هذا المعنى: د. خليفة سالم الجهمي- المسؤولية التأديبية للموظف العام- ص 192- د. سليمان الطماوي- قضاء التأديب- ص 513- مشار إليهما في د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام...- مرجع سابق- ص 248- د. عياد رجب شويكات = التحقيق الإداري كضمانة للموظف العام في التشريع الليبي- بحث منشور بمجلة القرطاس- العدد الرابع عشر- سبتمبر 2021- <https://lcass.gov.ly>- تمت زيارة الموقع بتاريخ 2025/7/28- الساعة 10:20 ص- ص 36.

2 - د. ماهر أمين عبدالهادي - الشرعية الإجرائية في التأديب- الطبعة الثانية 1986- ص 265- مشار إليه في: د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام الوظيفة...- مرجع سابق- ص 248.

3 - انظر في هذا المعنى: د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام الوظيفة...- مرجع سابق- ص 248.

4 - د. عياد رجب شويكات- التحقيق الإداري...- مرجع سابق- ص 35.

وإذا كان القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، نص صراحة على اشتراط الكتابة مع وجود بعض الاستثناءات، فإنّ القانون رقم (20) لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية قد نص على اقتضاء شرط الكتابة ضمناً. وهو ما نستشفه من نص المادة 39 منه والتي يجرى نصها: «يعرض عضو التحقيق ملف الدعوى عقب الانتهاء من التحقيق على مدير الإدارة المختصة مشفوعة بمذكرة تتضمن بيان ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها مع بيان ما إذا كان المتهم أو المتهمون موقوفين احتياطياً عن العمل من عدمه».

ونرى بأنّ عرض ملف الدعوى، مشفوعاً بمذكرة شارحة للتحقيق ونتائجه، يتضمن شرط الكتابة والتي بها يتم هذا الأمر للنظر فيه. وإن لم ينص على ذلك صراحة. ويثار التساؤل عما يربّته إغفال شرط الكتابة من قبل سلطة التحقيق في الجانب الأساسي وخارج عن إطار الاستثناء منه.

«جزاء تجاهل سلطة التحقيق لضمانة كتابته، هو بطلان التحقيق، ويمتد هذا البطلان إلى ما نجم عنه من جزاء، ... ويجد هذا البطلان سنده في القاعدة العامة المقررة في القوانين الإجرائية، من أنّ الإجراء يعتبر جوهرياً إذا كان الغرض منه المحافظة على مصلحة المتهم أو أحد الخصوم»⁽¹⁾.

2- السرية: بمراجعة نصوص القانون رقمي (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل. و(20) لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، نجد خلوهما من أي نص يستوجب سرية التحقيق في الجرائم التأديبية «غير أنّ المنطق يقول بضرورة إتمام التحقيق في سرية كاملة، وذلك حفاظاً على سرية المعلومات التي ترد في

1 - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة- الضمانات التأديبية..- مرجع سابق- ص 110. وراجع في ذلك أيضاً: إيهاب فرحات تيار- سلطة الإدارة..- مرجع سابق- ص 107- العارف صالح عبدالدائم- التحقيق الإداري..- مرجع سابق ص 63.

محضر التحقيق من ناحية، ولكي لا يتأذى الموظف من إمكانيات تسرب المعلومات التي قد تمس بسمعته المهنية والاجتماعية التي قد تؤثر في مستقبله الوظيفي من ناحية أخرى⁽¹⁾. وهو ما نؤيده برأينا، فسرية التحقيق تجسّد احترامًا لقدسية مهنة القضاء ونزاهته، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، يحقق ضمانًا للموظف المتهم، والذي قد تسفر التحقيقات عن براءته عما نسب إليه، وهنا تأتي أهمية سرية التحقيق في الحفاظ على سمعته، ممّا قد يؤثر سلبيًا على مستقبله، فيما لو تمّ إفشاء الأمر من بدايته، وقبل الوصول إلى نتائجه.

2- ضوابط المحقق: أيّا كانت الجهة القائمة بالتحقيق، سواء السلطة الإدارية أو هيئة الرقابة الإدارية، فإنّه ينبغي أن تتوفر فيها الشروط الآتية باعتبارها «مشتقة من أصل عام وهو حرية الدفاع:

أولاً: نزاهة المحقق وعدم تحيزه وحسن معاملته وسعة صدره.

ثانيًا: قصر التحقيق على ما يتصل بالموضوع المنسوب للمشكو.

ثالثًا: استخلاص الأدلة بطرق مشروعة⁽²⁾.

ومن الأساليب المشروعة في التحقيق هي توجيه النصح أثناء الاستجواب. وإلقاء أسئلة عادية ثم بأخرى غير متوقعة. وتكليف الشاهد بأن يدل على أشياء للتأكد من صحة أقواله. وإيهامه بذكر الحقيقة ممن سبقوه من الشهود⁽³⁾.

وبالإضافة للشروط السابقة المتطلبة للمحقق، يتعين أيضًا تحلّيه بصفات

محددة منها:

1 - د. محمود عمر معتوق - شرح أحكام الوظيفة ... - مرجع سابق - ص 249.

2 - د. محمد ماهر أبو العنين - التأديب في الوظيفة... - مرجع سابق - ص 401.

3 - انظر في هذا المعنى: أ. إبراهيم غازي - التحقيقات والأدلة الجنائية - ج1 - طبعة 1959 - ص 302 -

مشار إليه في: د. محمد ماهر أبو العنين - التأديب في الوظيفة... - مرجع سابق - ص 402.

- 1- أن يكون مؤمناً برسالته في استظهار الحقيقة، وهدفه في تحقيق العدالة بحيدة تامة.
 - 2- أن يباشر التحقيق بذهنٍ صافٍ، دون تأثره بأية روايات خارج جلسات التحقيق.
 - 3- اتصافه باحترام الذات وقوة الشخصية. وكسب ثقة أطراف التحقيق. دون انحيازه لأحدهم على حساب الآخر؛ تجنباً لشبهة المحاباة.
 - 4- ضبط النفس، وسعة الصدر، والصبر والمثابرة، لكشف أي غموض في التحقيق.
- والتأني في الحكم حتى يصل للتيقن، من مطابقته لمقتضى الحال⁽¹⁾.

ونحن نرى من جملة الشروط السابقة، بأن توفرها يحقق غاية التحقيق، وهي الوصول إلى الحقيقة بحياد ودون انحياز لمصلحة طرف على حساب مصلحة الطرف الآخر «ومقتضى الحياد الذي ينبغي أن يكون عليه من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد أن يقوله أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته»⁽²⁾ كما تعني «حيدة المحققين في التأديب استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري ويقصد بذلك الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ومن ثمَّ يتعين ألا يكون المحقق متحاملاً على المتهم، كما لا يجوز أن يكون الرئيس الإداري الذي وجه الاتهام إلى مرؤوسه هو نفسه الذي يتولى التحقيق»⁽³⁾ إذ تستند الحيدة على «مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن معاً الأمر الذي يستلزم الفصل بينهما بحيث تتولى وظيفة التحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن سلطة الحكم»⁽⁴⁾ كما أنه لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق سواء عن طريق الإكراه المادي أو الإكراه المعنوي، حيث تتعدم إرادته

1 - انظر في هذا المعنى: محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات...- مرجع سابق- ص 384- 385.

2 - د. عبدالعزيز عبدالمعنى خليفة- الضمانات التأديبية...- مرجع سابق- ص 121.

3 - عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية...- مرجع سابق- ص 491.

4 - د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية...- مرجع سابق- ص 302.

ولا يعدّ تقديم النصح للمتهم بأن يعترف بالذنب الإداري- إذا كان مذبذباً- بمثابة تهديد له، وإنّما هو مجرد توجيه نظر المتهم إلى أنّ من مصلحته ذكر الحقيقة، ولكنّ ذلك مشروط بألا تكون صبغة المحقق لعبارة النصح تحمل معنى الأمر، كما يتعين ألاّ يتدخل المحقق بأيّة صورة تؤثر على الطريقة التلقائية للمتهم في الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه»⁽¹⁾ ومن ثمّ فإنّ مقتضى ضمانته الحيدة هو مواجهة الموظف المتهم مباشرة وبشكلٍ صريح يستفاد منه اتجاه النية إلى توقيع الجزاء للفت انتباه المتهم بخطورة موقفه بما يدفعه لتقديم أوجه دفاع⁽²⁾.

الفرع الثاني: كيفية التصرف في التحقيق الإداري:

للسلطة المختصة بالتحقيق تحديد كيفية التصرف فيما أجرته من تحقيقات. وذلك على ضوء ما توصلت إليه من نتائج، فتقوم إمّا بحفظ التحقيق، أو إحالة نتائج تحقيقها إلى الجهة ذات العلاقة. وهو ما سنوضحه في النقاط التالية:

أولاً: الحفظ: القرار الصادر بحفظ التحقيق هو قرار نهائي له حجته. إذ يكسب به الموظف حقاً يضمن به عدم العودة إلى التحقيق مجدداً، إلا إذا ظهرت أدلة جديدة قبل سقوط الدعوى بالتقادم⁽³⁾ ويكون الحفظ إمّا مؤقتاً أو دائماً. وسواء تمّ اتخاذ هذا القرار، من قبل الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف المتهم. أو هيئة الرقابة الإدارية.

1- الحفظ المؤقت: ويتمّ في حالتين: أ- إمّا لعدم معرفة الفاعل: وذلك بتطبيق مبدأ شخصية العقوبة. على أن يُعاد فتح التحقيق من جديد في حال ظهور أدلة جديدة يُهتدى بها لمعرفة الفاعل الحقيقي ب- وإمّا لعدم كفاية الأدلة: إذ لا تقوم الأدلة على

1 - عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية...- مرجع سابق- ص 491.

2 - انظر في هذا المعنى: أسامة عبدالسلام محمد أبو بريق- الضمانات التأديبية..- مرجع سابق- ص 30.

3 - انظر في هذا المعنى: محمد جودت الملط- المسؤولية التأديبية للموظف العام- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة 1967- ص 220- 221.

الشك والتخمين. بل على الجزم واليقين، وبذلك لا يكون أمام الجهة المختصة سوى حفظ التحقيق إذا لم تصل للتيقن. واستثنائه لو ظهرت أدلة جديدة تكفي لإدانة المتهم⁽¹⁾.

2- الحفظ الدائم: ولهذا الحفظ حجية مطلقة، تمنح الموظف عدم الملاحقة مستقبلاً عن نفس الواقعة. ويرجع اتخاذ مثل هذا التصرف حيال التحقيق الإداري، إلى عدة أسباب وهي:

أ- عدم صحة الوقائع: وتتحقق هذه الحالة عند عدم ارتكاب الموظف للواقعة محل الاتهام. وهو ما أوضحته المحكمة العليا الليبية بقولها: «إنَّ القرار التأديبي لكي يكون مشروعاً يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف ولا يكون ثمة سبب قانوني للقرار الإداري إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل - وسبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع فيه أي إخلال بواجباته فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل للجزاء التأديبي لفقدان القرار في هذه الحالة لركن السبب»⁽²⁾.

ب- عدم المخالفة: وتكون في حالة السلوك الذي لا يرتقي لمستوى الجريمة التأديبية. ومن ثمَّ لا يكون ثمة مجالاً للعقاب. حيث لا عقوبة إلا بنص من المشرع.

ج- عدم الأهمية: ويتم الحفظ في هذه الحالة بناءً على السلطة التقديرية لجهة التحقيق. والتي ترى أنَّ الواقعة بسيطة وليست ذات أثر إجرامي. وبناءً عليه تتعاضى عن ملاحقة الموظف الذي قام بها.

1 - انظر في هذا المعنى: د. محمود عمر معتوق - شرح أحكام الوظيفة... - مرجع سابق - ص 250-251.

2 - المحكمة العليا الليبية - الطعن الإداري رقم 52/47 - جلسة 2007/1/12 - منظومة مبادئ المحكمة.. -

مرجع سابق.

د - سبق الفصل في الموضوع: فإذا سبق فتح التحقيق بشأن ذات الواقعة، وتمّ الفصل فيها من جهة مختصة فلا يكون أمام جهة التحقيق إلا الحفظ الدائم له؛ لأنّ قرار الفصل له حجية مانعة من إعادة فتحه مجدداً.

هـ - التقادم: نصّت المادة (164) من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، على المدة التي تسقط بمضيها الدعوى التأديبية بأن: «تسقط الدعوى التأديبية بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة وتكون المدة خمس سنوات بالنسبة للمخالفة التي يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة. وتتقطع المدة في الحالتين بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة إذا اتخذت في مواجهة المتهم وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء...»

و - عدم المسؤولية: فإذا كان الموظف المتهم فاقداً للإدراك أو الإرادة، لأيّ سبب من الأسباب كالجنون أو العته. وقت قيامه بالسلوك الإجرامي، فلا يسأل عنه ويحفظ التحقيق الإداري استناداً على ذلك.

ي - امتناع العقاب: يحفظ التحقيق بشكل دائم، إذا كان الموظف قد ارتكب المخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه، بالمخالفة للتشريعات النافذة. شرط أن يكون الأمر مكتوباً. وهو ما نصت عليه المادة (155) من القانون رقم (12) سنة 2010 بشأن علاقات العمل بأن.. «لا يعفى الموظف من العقوبة ارتكابه الفعل استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر».

ز - وفاة المتهم: تتقطع العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة الإدارية التي يتبعها بالوفاة. فلا هدف يتحقق من العقوبة التي من أجلها وضع نظام التأديب، والموظف المراد تأديبه قد توفي. وبالبحث في القانون رقم (12) سالف الذكر، لم نجد نصاً تأديبياً صريحاً بشأن وفاة الموظف، بحسبان أنّ هذا الأمر بديهي ومسلّم به «حيث

تعتبر الوفاة حالة قانونية تنقضي بها العقوبة التأديبية،.. وأنّ أمر انقضاء العقوبة تمّ علاجه في قانون الإجراءات الجنائية الليبي، وقانون العقوبات الليبي، بينما تصد له قانون المرافعات»⁽¹⁾ وبسبب الفراغ التشريعي في نطاق التأديب فقد تمّ إعمال القياس على انقضاء العقوبة الجنائية ب وفاة المتهم باعتبار أنّ قانون العقوبات هو الأصل. والعقوبة التأديبية من العقوبات التبعية. أخذًا بمبدأ شخصية العقوبة⁽²⁾.

ثانيًا: الإحالة للجهة الإدارية: نصت المادة (40) من القانون رقم (20) لسنة 2013 بشأن هيئة الرقابة الإدارية على أنّه: «إذا رأى رئيس الهيئة حفظ التحقيق أو أنّ المخالفة لا تستوجب جزاءً أشدّ من الجزاءات التي يجوز للجهة الإدارية التي يتبعها الموظف توقيعها، أحال الأوراق إليها لتصدر قرارها..».

وباستقراء هذا النص، يتضح لنا بأنّ إحالة الأوراق إلى الجهة الإدارية، تتمّ عندما تكون هيئة الرقابة الإدارية هي القائمة بالتحقيق. فتتصرف بالإحالة، استنادًا على تقديرها لدرجة جسامة المخالفة. والتي على ضوءها تُحيل الأوراق بشأنها إلى جهة الإدارة التي يتبعها الموظف المتهم، لو كانت المخالفة لا تتطلب جزاءً أشدّ من تلك التي ستقرضها هذه الجهة. ولا يجوز تعدد الجزاء، وذلك بألا يعاقب الشخص «مرتين عن ذات الفعل المكون للجريمة بجزأين لم ينصّ القانون صراحةً على الجمع بينهما»⁽³⁾ ولا ينصرف هذا المنع «إلا بالنسبة للعقوبات التأديبية والأصلية، ولذلك لا يعتبر تعددًا إضافة عقوبة تكميلية أو تبعية إلى العقوبة الأصلية»⁽⁴⁾.

1 - إيهاب عمارة مسعود مسعود- انقضاء العقوبة التأديبية في القانون الليبي- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية- الأكاديمية الليبية- 2023- ص 67.

2- راجع: إيهاب عمارة مسعود مسعود- انقضاء العقوبة..- مرجع سابق- ص 69.

3 - عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" - رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة القاهرة- سنة 1978- ص 450.

4 - عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر- الضمانات التأديبية...- مرجع سابق- ص 450.

ويضاف لمنع تعدد الجزاء، معقوليته، وتتجلى أهمية المعقولية في اختيار الجزاء، في تطور فلسفة الجزاء التأديبي. التي لم تعد ترى في الموظف المذنب ذلك المجرم، الذي ينبغي استئصاله من الحياة الوظيفية. بل تنظر إلى كونه بحاجة إلى تقويم وإصلاح، بوسائل تهذيب. بل والعفو عنه إذا كان ذلك في مصلحة المرفق⁽¹⁾.

ومن هنا تتجسد أهمية التحقيق الإداري، في كونه يرتب إجراءات محددة. من شأنها تحقيق المغزى منه. وهو ترسيخ التوازن بين ردع الخطأ بالجزاء المناسب له، دون تعدده أو الإسراف فيه. وما يعكسه من أثرٍ فاعلٍ على حسن سير المرفق العام ونظامه. وبين ضمان حق الموظف في الدفاع عن نفسه وما يحدثه من نتائج قد تسفر عن براءته. وحرى بالبيان أن تحقيق الأثر الرادع للجزاء «يرتبط بمدى السرعة في توقيعه فالجزاء التأديبي إجراء يبغي التقويم والإصلاح والمحافظة على النظام الداخلي للعمل؛ وسرعة توقيعه في صالح الإدارة وصالح الموظف على حدٍّ سواء»⁽²⁾ فمن ناحية صالح الإدارة فإن أثره يعطى في الحال ويحقق العبرة للغير، ويحفظ نظام العمل. وتأخره لفترة طويلة، يولد الإحساس بعدم العدالة لدى الموظفين. لتوقيعه في فترة، قد لا يكون فيها الخطأ ماثلاً في أذهانهم. وهو ما يفقد الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين أما صالح الموظف، فيتحقق في تجنبه الإساءة لسمعته الوظيفية. بتعليقها قيد التحقيق أو المحاكمة. وما ينشأ عن ذلك من آثار نفسية، تبعث على شكوكه وعدم استقراره النفسي والوظيفي⁽³⁾.

1 - انظر في هذا المعنى: سعد نواف العنزي- الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة القاهرة - 2005- ص 319.

2 - د. محمد مختار محمد عثمان- الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"- الطبعة الأولى- 1973- ص 440.

3 - انظر في هذا المعنى: د. محمد مختار محمد عثمان- الجريمة التأديبية...- مرجع سابق- ص 330- 441.

وهو ما نراه بشأن ضرورة توفر معايير العدالة. والمتجسدة في مجريات التحقيق الإداري، بمحدداته القانونية. الكفيلة بتحقيق نتائجه الإيجابية، لطرفي العلاقة الوظيفية. وهذا ما تجلّى لنا من خلال تفاصيل هذا البحث.

الخاتمة:

يرتكز نطاق الحياة الوظيفية على الموارد البشرية. لذا فإنّ الموظف يعدّ المورد الذي يغذي شريان الوظيفة. وكلّما كان اختياره موفقاً، نالت المؤسسة القائمة على أدائه حسن سيرها بانتظام وأطراد.

ومن هذا المنطلق، يحتم الحرص على سير دولاب الوظيفة العامة، الاهتمام بمتابعة سلوك الموظف. والذي بصلاحه يصلح سير العمل الوظيفي. وباختلاله تختل منظومة هذا العمل. الأمر الذي يجعل معالجتها بموجب القوانين ذات الصلة؛ أمراً تفرضه الضرورة. وقد رأينا في بحثنا هذا كيفية تقويم ما قد يؤثر سلباً على ذلك، عن طريق التحقيق الإداري. وتوصلنا من خلاله إلى النتائج الآتية:

1- التحقيق الإداري وسيلة لاكتشاف الخطأ الصادر من الموظف وردعه. فالجزاء المتخذ من قبل سلطة التحقيق، ما هو إلا أثرٌ مترتبٌ على ارتكابه للمخالفة. ويقع تأثيره على نطاقيه المادي والمعنوي.

2- يحمل التحقيق الإداري في طياته جانبين: أولهما: فاعلية سلطة التحقيق، في قيامها بمهمتها وفق التشريعات النافذة. وثانيهما: ضمان حقوق الموظف المحال إلى التحقيق، وما ينشأ عنه من أثرٍ مطمئنٍ بأنّه أمام أسلوبٍ قانوني كفيل بحمايته. وهو ما يحقق التوازن الذي يمثل الغاية من التحقيق الإداري.

3- لا يوجد قانون تأديبي في ليبيا خاص بهذا المجال، بل كلّ الاعتماد على القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل. الذي يكتفه فراغ تشريعي في العديد من الزوايا، ذات العلاقة بالجانب التأديبي.

4- تضمّن القانون المنظّم للرقابة الإدارية الصادر سنة 2013 نصوصًا تتصل بالنطاق التأديبي. وهو رافد مهم في جانب التحقيق الإداري. ولكن لا نراه كافيًا لتغطية جميع تفاصيله.

5- افتقارنا لمنظومة قانونية متخصصة في مجال التأديب، والاكتفاء بقوانين عامة؛ قد لا يحقق الهدف الكامل من التحقيق الإداري وبشكل فعلي. وهو ما قد يضر بإحدى المصلحتين (المرفق العام أو الموظف).

6- تناول القضاء الليبي في العديد من أحكامه، سواء الصادرة من دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف أو المحكمة العليا - مسائل التحقيق مع الموظف وضمائنه. وتوفير منظومة قانونية متخصصة تجعل من أحكامه ضمانات أكثر فاعلية على أرض الواقع.

التوصيات:

1- نوصي بتطوير المنظومة القانونية في ليبيا، وذلك بإصدار قانون خاص بالتأديب، ينظّم المخالفة والجزاء التأديبي، وشكليات التحقيق الإداري وجوهره. وكل ما تتطلبه دائرة اكتماله؛ ليكون مناهجًا في نطاق الوظيفة العامة. بالإضافة لما تنثريه الأحكام القضائية استنادًا عليه، وصولًا إلى المستوى الذي يكفل حق الموظف وتقويم سلوكه في الوقت ذاته؛ وذلك ترسيخًا لمبدأ التوازن والتكامل بين المصلحة الخاصة للموظف، والمصلحة العامة معًا.

2- تطوير القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، وتلافي بعض القصور، وسدّ الفراغ التشريعي في بعض مسائل الجانب الوظيفي. وتبصير الموظف العام بحقوقه وضمائنه، وواجباته التي ينصّ عليها هذا القانون؛ حتى يتجنب المحظورات، ولا يقع تحت طائلة العقاب.

3- ترسيخ ثقافة المطالبة بالحقوق. بتوعية الموظفين بحقوقهم في اللجوء إلى القضاء، للطعن على قرار التأديب، حال صدوره مخالفًا لمبدأ المشروعية أو الملاءمة. فهو من أهم ضمانات الموظف لمواجهة سلطة التحقيق.

قائمة المراجع:

أولاً: القرآن الكريم رواية حفص عن عاصم.

ثانياً: القواميس:

1- مجالدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي- القاموس المحيط- دار الكتاب العربي- بيروت لبنان 2010.

2- د. يحيى وهيب الجبوري- منهج البحث وتحقيق النصوص- الطبعة الأولى- 1993- دار العرب الإسلامي.

3- المعجم الوسيط- الطبعة الرابعة- مجمع اللغة العربية- 2005- مكتبة الشروق الدولية.

4- المنجد في اللغة العربية المعاصرة- طبعة ثانية- 2001- دار المشرق- بيروت.

ثالثاً- المؤلفات العامة:

5- د. ماجد راغب الحلو- القانون الإداري- دار الجامعة الجديدة للنشر- 2004.

6- د. محمود عمر معتوق- رقابة دوائر القضاء الإداري على أعمال الإدارة في القانون الليبي- الطبعة الثانية- 2024- دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع.

7- د. محمود عمر معتوق- شرح أحكام الوظيفة العامة في القانون الليبي وفقاً لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية- مكتبة الوحدة- الطبعة الأولى- 2023- 2024.

8- د. مفتاح خليفة عبد الحميد- الوجيز في القانون الإداري وفقاً للتشريعات السارية وأحدث أحكام القضاء الإداري- الطبعة الأولى- 2020- الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع.

9- د. نصرالدين مصباح القاضي- أصول القانون الإداري- الطبعة الثانية- 2016- دار الفكر العربي.

رابعاً: المؤلفات المتخصصة:

10- د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة- المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة- دار

النهضة العربية- 2010 م.

- 11- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة في الفقه وقضاء مجلس الدولة- الطبعة الأولى- 2003- منشأة المعارف بالإسكندرية.
- 12- د. محمد أحمد مصطفى عبدالرحمن- الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)- الطبعة الأولى- 1998.
- 13- د. محمد ماجد ياقوت- التحقيق في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"- منشأة المعارف- 2002.
- 14- د. محمد ماهر أبوالعنين- التأديب في الوظيفة العامة- منشأة المعارف- سنة 2004م.
- 15- د. محمد مختار محمد عثمان- الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"- الطبعة الأولى- 1973.
- 16- د. مفتاح أغنية محمد- المسؤولية التأديبية للموظف العام في القانون الإداري الليبي بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظفين (دراسة مقارنة مع القانون المصري والمغربي)- مكتبة طرابلس العلمية العالمية الطبعة الأولى- 2008.

خامساً: رسائل الدكتوراه:

- 17- سعد نواف العنزي - الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة" - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة - 2005.
- 18- عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر- الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة- 1978.
- 19- عماد صبري عطوة أحمد- الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة القاهرة - 2008.

20- عيسى محمد عيسى مناصرة- التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق جامعة القاهرة- 2012- ص 173.

21- محمد جودت الملط- المسؤولية التأديبية للموظف العام- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- 1967.

22- هند ماهر داوود عبد الرحيم- ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلة التحقيق "دراسة مقارنة"- رسالة دكتوراه- كلية الحقوق- جامعة القاهرة- 2024.

سادساً - رسائل الماجستير:

23- أسامة عبد السلام محمد أبو بريق- الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون الليبي وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010م (دراسة مقارنة بالقانون المصري)- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية الأكاديمية الليبية- 2021- 2022.

24- إيهاب فرحات تيار- سلطة الإدارة التقديرية في مجال التأديب بين الكيفية والحدود (دراسة تحليلية في ظل أحكام قانون الوظيفة العامة بليبيا)- رسالة ماجستير - مدرسة العلوم الإنسانية - أكاديمية الدراسات العليا - 2009-2010.

25- إيهاب عمارة مسعود مسعود- انقضاء العقوبة التأديبية في القانون الليبي- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية- الأكاديمية الليبية- 2023.

26- عبدالمنعم علي العجيلي تنتوش- محو العقوبة التأديبية في القانون الليبي- رسالة ماجستير- مدرسة العلوم الإنسانية- الأكاديمية الليبية- 2021-2022 م.

سابعاً- البحوث:

27- د. أبوبكر محمد الغليظ- التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة في ليبيا- بحث منشور بمجلة مغرب القانون- <https://maroclaw.com>.

28- أ. إسماعيل إحفيفة إبراهيم- الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام في

مواجهة سلطة التأديب- بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية- العدد

السادس- يونيو 2015- <https://www.zu.edu.ly>

29- د. العارف صالح عبدالدائم- التحقيق الإداري المفهوم والمخالفة- بحث منشور

بمجلة الجامعي <https://www.aljameai.org.ly>

30- د. عياد رجب شويكات- التحقيق الإداري كضمانة للموظف العام في التشريع

الليبي- بحث منشور بمجلة القرطاس- العدد الرابع عشر- سبتمبر 2021-

<https://lcss.gov.ly>

ثامناً- الأحكام القضائية:

31- مجلة المحكمة العليا الليبية.

32- منظومة مبادئ المحكمة العليا الليبية- الإصدار الأول.

33- مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

34- أحكام قضائية ليبية غير منشورة.