

المسألة التأديبية بين ردع الموظف وتحقيق المصلحة العامة

إدريس أنور إبراهيم مبارك
عضو هيئة التدريس بكلية القانون - جامعة طبرق
Idrees.anwar@tu.ly

الملخص

تهدف الدراسة لتوضيح موضوع المسألة التأديبية بين ردع الموظف والصالح العام من حيث الإطار القانوني، كما تبين حجية الحكم الجنائي أمام السلطات التأديبية في إطار الوظيفة العامة، وبيان مدى تماسك البنيان القانوني وإبراز حدود العلاقة وأوجه التشابه والاختلاف بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، وقد تم تقسيم البحث إلى عدد من المطالب، المطالب الأول تناول التعريف بالجريمة التأديبية، أما المطالب الثاني تصنيف المخالفة المالية، وتناولنا في المطالب الثالث، تقسيم الجرائم التأديبية وتوضيح مظاهر التشابه والتباين بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، وقد توصلت هذه الدراسة إلى بعض النتائج منها عدم ترك سلطة سلطه تقديرية واسعة ومخيفه بيد الإدارة ومجالس التأديب دون تحديد أو تقنين، كما أوصت الدراسة بوضع قانون إجراءات تأديبه إسوة بقانون الاجراءات الجانية بحيث يمكن تطبيقه على الموظفين العموميين كافة.

الكلمات المفتاحية : المسألة التأديبية - المصلحة العامة - الجريمة التأديبية - المخالفة المالية - الجريمة الجنائية .

Abstract

The study aims to clarify the subject of disciplinary accountability between employee deterrence and the public interest in terms of the legal framework, as well as showing the validity of the criminal judgment before the disciplinary authorities within the framework of the public function, and clarifying the extent of the coherence of the legal structure and highlighting the limits of the relationship and the similarities and differences between the disciplinary crime and the criminal crime. The research was divided into a number of demands. The first demand dealt with the definition of the disciplinary crime, while the second demand classified the financial violation. In the third demand, we dealt with the division of disciplinary crimes and clarified the aspects of similarity and difference between the disciplinary crime and the criminal crime. This study reached some results, including not leaving the authority of broad and frightening discretionary authority in the hands of the administration and disciplinary councils without defining or codifying it. The study also recommended the establishment of a disciplinary procedures law similar to the criminal procedures law so that it can be applied to all public employees.

Key words: Disciplinary accountability - public interest – Disciplinary crime – Financial

المقدمة (Introduction): بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين .

بادئ ذي بدء أصبح للموظف دور على قدر كبير من الأهمية باعتباره عنصراً فعالاً في تنفيذ سياسة الدولة، والمسؤول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والمناطق به أداء الخدمات الأساسية للمواطن، وتلبية حاجاتهم، وإن النظام التأديبي يعتبر الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، وإذا كان من اللازم أن يكافأ الموظف المجد على اجتهاده، فإنه من الضروري أيضاً أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة، والقاعدة إن الموظف لا توقع عليه عقوبة تأديبية ما إلا بعد ارتكابه خطأ تأديبياً، ومن هنا فقد اشتملت هذه الدراسة في المطلب الأول على التعريف بالجريمة التأديبية، أما المطلب الثاني تصنيف المخالفة المالية، وتناولنا في المطلب الثالث : تقسيم الجرائم التأديبية وتوضيح مظاهر التشابه والتباين بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية.

2. مشكلة الدراسة و تساؤلاتها (Research problem) : يشكل الالام بجوانب المسؤولية التأديبية

للموظف العام جوهر هذه الورقة العلمية حيث تتمثل مشكلة الدراسة في :

1.2 السؤال الفرعي الأول : ماهي قواعد المسؤولية التأديبية على إخلال الموظف العام بواجباته ؟

2.2 السؤال الفرعي الثاني : ما مدي تطبيق قاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص " في جرائم التأديب والمخالفات المالية؟

3.2 السؤال الفرعي الثالث : هل يوجد معيار دقيق لتحديد مسؤولية الموظف عند إخلاله بواجباته في الوظيفة العامة اداريا وماليا ؟

4.2 السؤال الفرعي الرابع : هل هناك حجية للحكم الجنائي الصادر بإدانة أو براءة الموظف لدى السلطة التأديبية ؟

5.2 السؤال الفرعي الخامس : السلطة التقديرية الواسعة المعطاة لمجالس التأديب هل تحقق المصلحة العامة وتلبي احتياجات الوظيفة العامة ؟

3. أهداف الدراسة : (Research Objectives) : تهدف الدراسة الى الجمع بين النشاط التأديبي للموظف العام،

وتحقيق المصلحة العامة ومحاولة طمأنة الموظف بأن كل إجراء يتخذ بحقه من مسائل أو عقوبة خاضع لمبدأ المشروعية أصوليا وجزئيا.

4. أهمية الدراسة (Research Importance) : تتجلى أهمية الموضوع في بيان مدى توافق بين فاعلية الإدارة

في محاسبة الموظف العام المخالف وبين تحقيق مقتضيات المصلحة العامة .

5 . المنهج المتبع في الدراسة (Methodology) : اعتمدت هذه الدراسة علي المنهج الوصفي التحليلي،

عبر تحليل النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه والقضاء، في الجريمة التأديبية والمخالفة المالية.

7 . خطة الدراسة : اشتمل الدراسة على ثلاث مطالب هي :

المطلب الأول : الجريمة التأديبية.

المطلب الثاني : تصنيف المخالفة المالية.

المطلب الثالث : تقسيم الجرائم التأديبية وتوضيح مظاهر التشابه والتباين بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية .

المطلب الأول

الجريمة التأديبية

تعد الجريمة التأديبية وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة، تطبقها الجهة المختصة بناءً على نص في القانون، وذلك من

اجل ردع مرتكبي المخالفات التأديبية بهدف المحافظة على النظام العام وتحقيقاً للمصلحة العامة .

الفرع الأول - موقف التشريع والقضاء والفقه من مفهوم الجريمة التأديبية :

هناك عدة زوايا لتبيان وتوضيح مفهوم الجريمة التأديبية، ومع كثرة الآراء حول مفهوم الجريمة التأديبية، إلا أن الجميع يتفق

حول أنه لا يوجد تعريف واضح ودقيق لمفهوم الجريمة التأديبية، وأن الموظف العام يشكل عمومي يتحمل نتائج تصرفاته

المخالفة لمبدأ المشروعية، حفاظاً على الصالح العام .

أولاً - التشريع : إن معظم التشريعات أغفلت إيراد تعريف محدد لمفهوم الجريمة التأديبية، لذلك فإن المشرع عادة ما

يقوم بذكر الواجبات الوظيفية للموظف العام وأن الإخلال بهذه الواجبات يشكل جرماً يستوجب المسائلة التأديبية، ومن هنا

فقد تعددت المصطلحات التي تطلق على الفعل الذي يكون خرقاً لأحكام القانون، أو خروجاً على مقتضى الواجب في

الوظيفة العامة، ومن هذه المصطلحات (الذنب التأديبي ، الخطأ التأديبي، الذنب الإداري، المخالفة التأديبية، والجريمة

التأديبية) (مراد، 1966 : 29 - 30)، حيث تم اعتماده الأخير من قبل المشرع الليبي .

في ليبيا يعرف المشرع الجريمة التأديبية في قانون الخدمة المدنية السابق رقم 55 لسنة 1976 فقد أورد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم في المواد 75، 76، 77، 78، واكتفى بإيراد حكم عام في المادة 79 فقرة أولى، يقضي بأن "كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب تأديبياً بإحدى العقوبات المنصوص عليها فيه...". وسلك ذات الطريق في قانون العمل الحالي رقم 12 لسنة 2010 المشار إليه، حيث نجده بعد أن عرض لواجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم بالمادتين 11، 12 قد قرر في المادة 55 حكماً مماثلاً لذلك الحكم الذي اشارت إليه المادة 29 من قانون الخدمة المدنية السابق، يقضي بأن كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون...".

ثانياً - موقف القضاء من مفهوم الجريمة التأديبية : إن القضاء الإداري الليبي لم يحدد الجريمة التأديبية على نحو متميز ومستقر، من ذلك ما جاء في حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي، فقد عرفت الجريمة التأديبية بقولها: "إن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف..." كما أن المحكمة العليا الليبية قد قضت بأن الجريمة التأديبية هي كل ما يمثل إخلالاً بالأصول الوظيفية وخروجاً على مقتضى الواجب في أداء الوظيفة يستوجب أخذ المتهم بالجزاء التأديبي المناسب " (طعن إداري رقم 23/16 / ق - بتاريخ 14 - 6 - 1970 ، بمجلة المحكمة العليا (أكتوبر 1971) السنة 7 ، العدد ، : 50) .

وقد جاء في حكم آخر للمحكمة العليا الليبية: " وذلك لأن المشرع لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر كما في فعل في الجرائم الجنائية حيث تخضع الأخيرة لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وإنما ترك لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها، وهذه الحرية يجب أن تقابلها رقابة قضائية فعالة واسعة ضماناً لجدية ركن السبب في القرار الإداري " (طعن إداري رقم 2/19 ف بتاريخ 29 / 11 / 1973 ، المجموعة المفهومة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في عشر سنوات (1964 - 1974) الاستاذ محمد عمرو ، مرجع سابق : 70 - 88) .

ثالثاً - موقف الفقه من مفهوم الجريمة التأديبية : يعرفها الدكتور عبد الله زايد الكاديكي رحمة الله عليه بأنها: أي إخلال بواجبات العمل الوظيفي أو المهني بحيث ينصرف هذا الإخلال إلى واجبات الوظيفة ومقتضياتها بالنسبة للموظف العام، كما ينصرف إلى واجبات المهنة بالنسبة لصاحب المهنة الحرة ممن تتولى مساءلته الجهات التأديبية

المختصة بالإشراف المهنة، (الكاديكي عام 1987 / 1988)، ويعرفها الدكتور محمد عبدالله الحراري بأنها: إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه أو خروجه عن مقتضيات وظيفته وذلك بظهوره بمظهر من شأنه المساس بسمعتها وكرامتها، (الحراري 1992 : 230).

الفرع الثاني - الطبيعة القانونية للجرائم التأديبية : من المعروف، إن أول مميزات النظام التأديبي وأهمها هي طابع السلطة والذي يعد من قوام التأديب وجوهره ولكن ثار خلاف حول طبيعة هذه السلطة والأساس القانوني لها، فظهرت لدينا نظريات فقهيّة عديدة لتبرير ممارسة الوظيفة التأديبية. ويمكن القول إن طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة والمراحل التي مرت بها هذه العلاقة، وكذلك النظريات التي قيلت في هذا الصدد كان لها أكبر الأثر على الاتجاهات التي بررت الأساس القانوني لحق العقاب التأديبي ومدى تطور هذه السلطة، وسوف نقوم ببيان تلك النظريات في هذا المطلب وعلى الشكل التالي:

أولاً - النظريات التعاقدية : يرجع مفهوم النظريات التعاقدية إلى فكرة العقد الاجتماعي المعروفة حيث ترى هذه النظريات إن أساس سلطة التأديب عقد يربط الإدارة بالموظف بمقتضاه يقبل الموظف بالواجبات التي توكل إليه ويلتزم بما توقعه الإدارة من جزاء على مخالفة هذه الواجبات ونعرض فيما يلي لأهم النظريات التي قيلت في هذا الشأن:

1- نظرية العقد المدني : فالعلاقة بين الموظف العام والدولة علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص إلا إن أنصار هذه النظرية اختلفوا في تكييف هذا العقد المدني بين قائل أنه عقد اجارة خدمات وبين من قال انه عقد إذعان.

2- نظرية عقد القانون العام : إن أنصار هذه النظرية يرون إن الدولة تستمد سلطتها في تأديب الموظف العام من عقد القانون العام الذي يربطه بها والذي يهدف إلى حسن سير المرفق العام وإذا ما اخل الموظف بالتزاماته الوظيفية حق للدولة مساءلته.

3- نظرية المرفق العام : إن هذه النظرية لا تختلف من حيث الجوهر عن نظرية عقد القانون العام ولكن هي في الحقيقة نظرية تبناها الفقه الألماني و لا سيما (جلينك) و (لابان) فالسلطة التأديبية التي تتمتع بها الدولة تنشأ من هذا العقد الذي يوفر للدولة حق الرقابة والإشراف على الموظف، (الشيخلي ، 1983 : 149) .

ثانياً - النظريات التنظيمية : لم تستطع النظريات التعاقدية مسايرة متطلبات الحياة العملية وتحقيق جميع النتائج التي يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لحسن سير المرافق العامة وأداء الخدمات التي نشأت من أجلها، فظهرت النظرية القائلة بأن الموظف في علاقته بالدولة في مركز تنظيمي تحكمها القوانين واللوائح .

1- نظرية المؤسسة: وتتلخص النظرية في وجود سلطة تقوم بتنظيم الجماعة بالإضافة إلى وجود مصلحة بين مجموع المواطنين لتحقيق هذه الفكرة على أن تتمتع هذه السلطة بشخصية معنوية قابلة لاكتساب الحقوق والالتزامات.

2- نظرية السلطة الرئاسية : تقوم هذه النظرية بتكييف حق العقاب الذي تمارسه الإدارة على موظفيها على أساس السلطة الرئاسية باعتبار إن التأديب لا يعد وإن يكون احد وسائلها لضمان حسن سير المرافق العامة من جهة ولضمان فاعلية أوامرنا ونواهيها من جهة أخرى واستنادا لهذه النظرية فالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس تقوم وفقاً لمبدأ السلطة التي تضمن خضوع كل عضو للسلطة العليا من أجل صالح الجماعة.

3- نظرية سلطة الدولة : تقيم هذه النظرية حق العقاب التأديبي على أساس سلطان الدولة الأمر فهي تنظر إلى التأديب على أنه تكملة ضرورية لمبدأ سيادة الدولة مع ما يتبع ذلك من كون الإجراءات التأديبية التي تتخذها السلطة العامة عن طريق الهيئات الرئاسية إجراءات سلطة ولا تكون بالتالي محلاً للطعن أو المناقشة، (ابراهيم 1964 : 497) .

الفرع الثالث - أركان الجريمة التأديبية : إن الجريمة التأديبية كأي جريمة لا بد لها من أركان وهي :-

أولاً - الركن الشرعي : وهو القاعدة القانونية التي يتم الاستناد إليها لوصف فعل أو تصرف ما بأنه يشكل جريمة تأديبية، فقد أصدرت المحكمة العليا الليبية في حكمها الموافق 29/11/1973 رقم 2/19 ق بقولها: إن المشرع لم يحدد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، كما فعل في الجرائم الجنائية. ، حيث تخضع الأخيرة لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) وإنما ترك لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها، وهذه الحرية يجب أن تقابلها رقابة قضائية فعالة وواسعة ضمانا لجدية ركن السبب في القرار الإداري، ومن هنا فإن هذه السلطة التقديرية الصادرة عن المشرع لا تكون إلا بناء على قاعدة قانونية فعدم وجود هذه القاعدة يصبح التجريم غير شرعي، وبالتالي فإنه لا يجوز التجريم خارج قواعد المشروعية، (مجلة المحكمة العليا يناير 1974 س10، ع2، : 14).

ثانياً - الركن المعنوي : هو الإرادة الأثمة للموظف الذي يرتكب الفعل أو الترك الذي يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، إذ لا يكفي للمساءلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسى يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع عنه وهذا العنصر هو الإرادة الأثمة أو الركن المعنوي .

وهو ما رده كذلك المجلس التأديبي للمخالفات المالية ببنغازي في قراره الصادر بتاريخ 4 _ 5 _ 2009 في الدعوى التأديبية رقم 1 - 2006 بأنه لا يكفي لاعتبار فعل ما سلبها كان أم ايجابيا جريمة تأديبية في صورة مخالفة مالية أو إدارية، أن يقع هذا الفعل من الناحية المادية وأن يكون منطويا على ما يعد إخلالا بواجبات الوظيفة أو خروج على مقتضياتها، وإنما يلزم فضلا عما سبق أن يكون هذا الفعل صادرا عن إرادة الموظف الأثمة، فالجريمة التأديبية شأنها في ذلك شأن الجريمة الجنائية تقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة فإذا لم توجد تلك الإرادة الأثمة لدى الموظف المتهم فإن الجريمة التأديبية لا تقوم في حقه لانتفاء ركنها المعنوي ومن ثم لا يكون هناك محل لمساءلته تأديبيا عنها .

ويتخذ الركن المعنوي للجريمة التأديبية صورتين، صورة العمد أو القصد إذا اتجهت إرادة الموظف الأثمة إلى الفعل ونتيجته، وصورة الخطأ أو الإهمال إذا انصرفت إرادة الموظف الأثمة، ولا يشترط في الركن المعنوي للجريمة التأديبية العمدية توافر قصد خاص أو نية معينة تحرك الإرادة الأثمة للفاعل، فمتى توافرت الإرادة الأثمة في نشاط الموظف أو سلوكه المكون للركن المادي للجريمة التأديبية حقت مساءلته عنها سواء في شكل مسلك إيجابي من الموظف كقيامه بمزاولة الأعمال التجارية أم في شكل مسلك سلبي كعدم تنفيذ الموظف أمر رئيسه المشروع، (الجهمي، 2020 ، : 35 وما بعدها) .

ثالثاً - الركن المادي : يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية في الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يقتضيه الموظف

ويكون منطويا على الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، سواءً أكان هذا الفعل - إيجابيا أم سلبيا .
أما الأعمال التحضيرية للجريمة وهي التي تأتي في مرحلة تالية للتفكير فيها سابقة على الشروع أو البدء في تنفيذها، فالقاعدة في المجال التأديبي أنه لا عقاب عليها، لأن القانون التأديبي لا يعرف الشروع في الجريمة، حيث لا ينظر إلى مرحلة البدء في تنفيذ الأعمال المادية المتعلقة بها على أنها مرحلة من مراحل ارتكاب الجريمة، وإنما يتعين أن يكون الفعل المؤثم قد ثبت وقوعه من الموظف بصورة قاطعة على سبيل الجزم واليقين لا الظن والتخمين، ومع ذلك فإنه لا يشترط أن يترتب على وقوع الفعل المؤثم حدوث ضرر ما، فالجريمة التأديبية تقوم بمجرد وقوع الفعل الخاطئ ولو لم ينتج عنه ضرر

فعلي، إذ أن الضرر مفترض كأثر للإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها لما يشكله ذلك من إضرار بالصالح العام، (الجهمي، 2020 ، : 32 وما بعدها).

المطلب الثاني

تصنيف المخالفة المالية

نتطرق في هذا المطلب الى التعريف بالمخالفة المالية، والمعايير المميزة لها، وأخيرا شروط قيام المخالفة المالية .

الفرع الأول - تعريف المخالفة المالية : الأصل أن المخالفة المالية هي التي تفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة، وإنها لا تمس الموظف في شخصه أو حريته الخاصة، بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه من البعض منها

أولاً - في التشريع : إن المشرع الليبي في ليبيا لم يعطي تعريفاً محدداً للمخالفات المالية واستعاض عن ذلك بنصه على صور من المخالفات المالية على سبيل البيان والتمثيل لا الحصر، وذلك في مواضع تشريعية متفرقة.

1 - قانون النظام المالي للدولة : تضمنت المادة (26) من قانون النظام المالي للدولة صوراً لبعض المخالفات المالية حيث نصت على أن يختص المجلس التأديبي للمخالفات المالية بمحاكمة الموظفين عن المخالفات التي ترتكب ضد أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، والمخالفات المالية المنصوص عليها بالقانون الصادر في 23/11/1966 بشأن ديوان المحاسبة وقانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة (2) 1964 وغير ذلك من المخالفات المالية أ. - المخالفات المرتكبة ضد أحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه ب - المخالفات المنصوص عليها بقانون ديوان المحاسبة أو قانون الخدمة المدنية. ج غير ذلك من المخالفات المالية التي يمكن أن ترد في مواضع أخرى .

2- قانون الخدمة المدنية (علاقات العمل) : أشاره قانون علاقات العمل رقم 12 / 2010 في المادة (12) منه تعداداً لأهم الأعمال التي يحظر على الموظف القيام بها وهي في مجملها يمكن أن تندرج في مفهوم المخالفات المالية ولكن دون أن يشير إلى ذلك صراحة ومن هذا القبيل: 1- قبول الهدايا لقاء القيام بواجبات الوظيفة 2- استغلال الوظيفة للحصول على منفعة خاصة . 3- شراء عقارات أو منقولات مطروحة للبيع قضائياً أو إدارياً لها صلة بمهام عمله . 4- مزاوله الأعمال التجارية لتحقيق مصلحة في تعاقدات تتصل بمهام عمله . 5- استئجار عقارات أو منقولات بقصد استغلالها في نطاق دائرة عمله.

3 - قانون جهاز الرقابة المالية (ديوان المحاسبة) : نصت المادة (46) من القانون رقم 19/ 2013 بشأن

إعادة تنظيم ديوان المحاسبة بأنه يعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون أ. مخالفة الأحكام والنظم المالية وما يصدر من تعليمات أو توجيهات بشأنها. ب. الإخلال بأحكام التعاقدات أو المشتريات أو غيرها من اللوائح والنظم المالية. ج. كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بدون وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة. د. عدم موافاة ديوان المحاسبة بما يطلبه من مستندات ه. عدم الرد على استفسارات ديوان المحاسبة أو ملاحظاته أو التأخير في الرد عليها في الوقت المناسب. و. عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في المخالفات التي تتضمنها ملاحظات الديوان. ز. مخالفة قواعد الميزانية أو أسس إعدادها أو تنفيذها. ح. تجزئة العقود بقصد النأي بها عن رقابة الديوان. ط. إبرام العقود الخاضعة لرقابة الديوان المسبقة قبل مراجعتها من قبله وإبداء ملاحظاته بشأنها. ي. كل تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة ديوان المحاسبة عن مباشرة اختصاصاته .

4- قانون هيئة الرقابة الإدارية : وضع القانون رقم 2 / 2 / 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية تعريف المخالفات

المالية وتعيين صورها في ما يلي : أ. مخالفة الأحكام والنظم المالية أو ما يصدر من تعليمات أو توجيهات بشأنها. ب. الإخلال بأحكام التعاقدات أو المشتريات أو غيرها من اللوائح والنظم المالية. ج. كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بدون وجه حق، أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز. د. عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو أي مستندات يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته به. هـ. عدم موافاة الجهاز بما يطلبه من مستندات لازمة لأدائه لمهامه. و. عدم الرد على استفسارات الجهاز أو ملاحظاته أو التأخير في الرد عليها في الوقت المناسب. ز. عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في المخالفات التي تتضمنها ملاحظات الجهاز. ح. كل تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة الجهاز عن مباشرته لاختصاصاته. ط. تجزئة العقود بقصد النأي بها عن الرقابة المسبقة. ي. إبرام العقود الخاضعة لرقابة الجهاز المسبقة قبل مراجعتها من قبله وإبداء ملاحظاته بشأنها .

ثانياً - في القضاء : أصدرت المحكمة العليا الليبية حكمها الصادر بتاريخ 23 / 3 / 1983 في الطعن الإداري رقم

1 / 27 بقولها إن كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكييف يقوم على أساس من طبيعة الذنب الذي يقترفه الموظف طبقاً للتحديد الوارد في المادة (31) من قانون ديوان المحاسبة رقم 79 لسنة 1975، ويستفاد من هذا النص أن المشرع أراد بالإضافة إلى تحديده لبعض المخالفات المالية الخاصة في بقية فقرات المادة (31) من القانون المذكور وضع تعريف عام للمخالفات المالية يقوم على معيار نتيجة الفعل المرتكب، بحيث يعتبر من المخالفات المالية كل تصرف يؤدي إلى

صرف مبلغ من الأموال العامة أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي جهة أخرى تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وذلك بغض النظر عما إذا كان الذنب المقترف عمدياً أو كان نتيجة إهمال أو تقصير، وبغض النظر أيضاً عما إذا كانت القوانين واللوائح التي وقع الفعل بالمخالفة لها ذات طبيعة مالية بحتة أم لا .

كما أورد المجلس التأديبي الأول للمخالفات المالية ببنغازي في قراره الصادر بتاريخ 1980/1/23 في الدعوى التأديبية رقم (147/77) تعريفاً للمخالفة المالية جاء فيه: أن المخالفة المالية على هدي قانون النظام المالي للدولة وقانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة واللوائح الصادرة بمقتضى هذه القوانين، هي تلك الأفعال السلبية والإيجابية التي تقع من الموظف خروجاً على مقتضى النظم المالية التي رسمها المشرع، (الفتوى الصادرة بتاريخ 19 - 1 - 1985 ، ملف رقم 9 - 21 - 85 ، غير منشور) .

ثالثاً - في الفقه : ذكر الدكتور خليفة الجهمي تعريف المخالفة المالية بأنها، كل إخلال بالنظم والقواعد والأحكام المالية المقررة قانوناً ، وأي تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة جهاز الرقابة المالية عن مباشرة اختصاصاته، وكذلك كل تصرف خاطئ - عمدياً كان أم غير عمدي - يترتب عليه صرف مبلغ من الأموال العامة بغير وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لجهاز الرقابة المالية في الدولة، (الجهمي، 2020 : 67).

الفرع الثاني - معايير المخالفة المالية : هناك ثلاث معايير تميز المخالفة المالية عن الجريمة التأديبية وهي :

أولاً - المعيار الموضوعي : ويطلق عليه أيضاً المعيار المادي، حيث تكيف الجريمة التأديبية بأنها مخالفة مالية وفقاً لهذا المعيار على أساس النظر إلى موضوع المخالفة المقترفة، أو طبيعة الخطأ التأديبي المرتكب، بحيث توصف الجريمة التأديبية بأنها مخالفة مالية إذا أنصب الخطأ التأديبي على الإخلال بقاعدة مالية مقررة قانوناً . كالإخلال بأحكام لائحة الميزانية والحسابات والمخازن ، في حين أنه إذا كانت تلك القاعدة القانونية المخالفة ذات طابع إداري كغياب الموظف عن العمل بغير عذر شرعي، فإن ذلك يدل بذاته على الطبيعة الإدارية للجريمة التأديبية، ومن ثم تكون المخالفة هنا إدارية لا مالية . ومن تطبيقات ذلك ما قرره المجلس التأديبي للمخالفات المالية في الدعوى التأديبية رقم 7/7 ق بتاريخ 1/2/1971 بأن التهمة المسندة للمتهم والمتمثلة في مجاوزة القوانين واللوائح والتعليمات، هي بطبيعتها مخالفة إدارية طبقاً لنص المادة (45) من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964، كما أنها لا ترتبط بالمخالفات المالية المنسوبة للمتهم، ومن ثم فإنها تخرج عن اختصاص المجلس التأديبي للمخالفات المالية، وكذلك ما قرره نفس المجلس بتاريخ 1/3/1974 في الدعوى

التأديبية رقم 2/6 ق بأنه من حيث إن المخالفة المنسوبة إلى المتهم تنحصر في عدم التقيد بقواعد الاختصاص المتعلقة بتوزيع المساكن، وهي لذلك لا تنضوي في المخالفات المالية التي حددتها المادة (30) من قانون ديوان المحاسبة وليس بينها وبين المخالفات المالية أية صلة أو ارتباط من أي نوع وعلى ذلك فإن المجلس لا يختص بتأديب المتهم عن هذه المخالفة، (القرار الصادر بتاريخ 23-1-1980 في الدعوى التأديبية رقم 147 - 77 ، المقامة من جهاز الرقابة الإدارية ، غير مشرور)

ثانياً - المعيار الشكلي : يعتمد المعيار الشكلي أو العضوي في وصف الجريمة التأديبية بأنها مالية استناداً إلى أي تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة الديوان عن مباشرة اختصاصاته في تحقيق الرقابة المالية، وذلك على النحو المبين بالقانون المنظم لعمله، ومن تطبيقات هذا الضابط، ما قرره المجلس التأديبي للمخالفات المالية بتاريخ 23/6/1975 في الدعوى التأديبية رقم 1/7 ق بأن مفهوم نص المادة (30/8) من قانون ديوان المحاسبة السابق التي تجعل عدم اتخاذ الإجراءات في شأن المخالفات التي تتضمنها ملاحظات الديوان يشكل مخالفة مالية تستتبع مجازاة مرتكبها، هو أن ديوان المحاسبة كجهاز رقابة إذا نبه جهة إدارية إلى مخالفات مالية ارتكبها أو تشرع في ارتكابها، فعلى هذه الجهة أن تبادر إلى اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بإزالة هذه المخالفات، أو منع وقوعها، أو الحد من أثارها، قدر ما تستطيع، وبكافة السبل المؤدية إلى ذلك، كل ذلك تحوطاً وصوناً لأموال الدولة، ولا يحول دون اتخاذ هذه الإجراءات أن تكون لدى الجهة الإدارية وجهة نظر تخالف رأي الديوان من الناحية القانونية، إذ لها أن تعرضها، ولكن بعد أن تكون قد اتخذت كافة ما لديها من وسائل للمحافظة على أموال الدولة .

ومما هو جدير بالذكر أن المخالفات المالية التي تكيف وفقاً لهذا المعيار هي في الأصل من المخالفات الإدارية، ولكن بالنظر إلى صلتها بتحقيق الرقابة المالية المقررة لجهاز المراجعة المالية والرقابة الشعبية فقد عدت بنص القانون جرائم تأديبية مالية، ولهذا فقد أطلقنا على المعيار الذي توصف على أساسه المخالفة بأنها مالية في هذه الحالة بالمعيار الشكلي نظراً للصلة العضوية التي تربط بين المخالفة المرتكبة وبين الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة .

ثالثاً - معيار الغاية أو الهدف : يستند هذا المعيار في تحديد نوع الجريمة التأديبية المرتكبة وما إذا كانت مالية أو إدارية على النتيجة التي تسفر عنها الجريمة التأديبية، أو الغاية المترتبة على وقوعها، من حيث صرف مبالغ مالية بغير وجه حق، أو ضياع حق مالي للدولة، أو لغيرها من الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

ومن التطبيقات العملية لهذا المعيار ما قرره المجلس التأديبي للمخالفات المالية بتاريخ 1 / 3 / 1976 في الدعوى التأديبية رقم 7/7 ق، من أن احتفاظ المتهم بمفتاح المكان المؤجر دون التأكد من حاجة المدرسة إليه قبل أن يطلب من مدير الإسكان اتخاذ اللازم حيال تأجير المبنى أو قبل أن يقوم مدير الإسكان بتوقيع العقد يشكل مخالفة مالية يتعين مساءلته بشأنها، لأنه ارتكب خطأ أدى إلى تحميل خزانة الدولة بأعباء مالية لم يقابلها أي انتفاع بالمكان المؤجر، كما جاء في قرار آخر لنفس المجلس صدر بتاريخ 10 / 7 / 1972 في الدعوى التأديبية رقم 14/4 ق بأنه من حيث إن الثابت من الأوراق أن المتهم (الموظف المخالف) قد عمل على إدخال صهره في المصحات الإيطالية للعلاج على نفقة الدولة دون أن يكون صهره موفداً للعلاج من قبل السلطات المختصة، ودون الحصول على موافقة منها على ذلك، ودون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء الصادر في 10 / 5 / 1967 بشأن العلاج بالخارج والذي رسم الطريق الواجب إتباعه لعلاج المواطنين في الخارج على نفقة الدولة من عرض المريض على لجنة طبية، ثم عرض الأمر على لجنة استشارية، ثم موافقة مجلس الوزراء ولكن المتهم قد أنفرد بالتصرف في هذا الأمر الذي ترتب عليه تكبد الدولة المبالغ كبيرة بدون وجه حق، تتمثل في نفقات علاج صهره مما ينطوي على مخالفة لمقتضيات الواجب الوظيفي المشار إليه في المادة (45) من قانون الخدمة المدنية رقم 19/1964 السابق وبذلك تكون قد حقت إدانته عن هذه المخالفة المالية. ويلاحظ أن الجرائم التأديبية التي تكيف حسب ضابط الغاية أو الهدف بأنها مخالفات مالية، قد قرر لها المشرع الليبي حكماً خاصاً يتمثل فيما خولته المادة (19) القانون رقم 19/2013 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة لرئيس الديوان من سلطة إلزام الموظف المخالف بدفع أي مبلغ يرى أنه قام بصرفه أو أمر بصرفه من الأموال العامة دون وجه حق، أو بالمخالفة للقواعد المقررة، أو بدفع تعويض عما ترتب على المخالفة من ضياع للأموال أو خسارة أو تلف للمخزونات أو الممتلكات أو غير ذلك من الأضرار التي تلحق بالدولة أو بإحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، سواء بسبب إهماله أو خطئه العمدي، ويحدد القرار الصادر بالخصوص مقدار ذلك التعويض، (انظر حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 131 - 48 - ق بتاريخ 6 - 3 - 2005 ، مجلة المحكمة العليا س4 ع 2 : 73 وما بعدها)، كما يلاحظ أيضاً في هذا الشأن أن قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 55 لسنة 1976 السابق، كان يقرر حكماً عاماً يمكن أن ينسحب على هذا الصنف من المخالفات المالية إذا كانت المبالغ المصروفة بدون وجه حق في صورة مرتبات أو أية مزايا مالية وظيفية أخرى يكون الموظف قد تحصل عليها بغير حق، حيث قضت المادة (50) من القانون المشار إليه بأن يسترد من الموظف ما يكون قد حصل عليه من مرتبات أو أية مزايا مالية تجاوز استحقاقه بطريق

الاقتطاع من مرتبه ومستحقته المالية الأخرى، دون حاجة إلى اتخاذ أية إجراءات قضائية، أي تحويل الجهة الإدارية المختصة حق التنفيذ المباشر على مرتب الموظف ومستحقته المالية الأخرى بطريق الاقتطاع في الحدود المقررة قانوناً، وذلك لما عساه يكون قد تحصل عليه من مرتبات أو أية مزايا مالية وظيفية تجاوز استحقاقه، وقد خلا للأسف قانون علاقات العمل الجديد رقم 12 / 2010 من نص مماثل في هذا الشأن .

الفرع الثالث - شروط قيام المخالفة :- (عصفور ، 1972 : 111 ؛ البنداري ، 1972 : 35) الأصل أنه

يشترط لقيام المخالفة المالية أن يكون هناك خطأ وقع بالفعل، كإهدار للمال العام مثلاً، وأن يكون هذا الخطأ أعاق تحقيق المصلحة العامة، ولكن اختلف الفقهاء بتقدير الخطأ التأديبي في المخالفات المالية حيث تم تقسيم الظروف المحيطة بمرتكب الفعل إلى ظروف خارجية وإلى ظروف داخلية، ويرى بالنسبة إلى الظروف الخارجية أنه يتعين الاعتداد بها سواء تعلقت بالزمان أو المكان أو البيئة، وبالتالي يقاس تصرف الموظف المتهم بما يكون عليه التصرف العادي من موظف بنفس الظروف العادية، أما بالنسبة إلى الظروف الداخلية فهناك خلاف حول الاعتداد بها حيث يرى غالبية الفقه المدني عدم الاعتداد بها، كما يتعين أيضاً النظر إلى مرتبة الخطأ في المخالفات المالية فالأخطاء قد تكون عادية أو مادية وهي تلك التي يمكن أن يرتكبها صاحب المهنة عند مزاولته مهنته وذلك دون أن يكون لها علاقة بالأصول الفنية لهذه المهنة فهي أخطاء تتعلق بالقواعد العامة للسلوك والواجبات العامة التي يلتزم بمراعاتها الجميع ويمثلون على ذلك بالطبيب الذي يجري عملية جراحية وهو في حالة سكر، وقد تكون الأخطاء فنية أو مهنية، وهي تلك الأخطاء التي تتعلق بالأصول الفنية والقواعد العلمية الخاصة بمباشرة المهنة كأن يخطئ الطبيب مثلاً في تشخيص المرض، وتشير الأحكام القضائية المتكررة في فرنسا ومصر وليبيا، إلى وجود اتجاه عام نحو مساءلة الفنيين عن الأخطاء المهنية سواء كانت فنية أو عادية جسيمة أم يسيرة من ذلك ما قضت به المحكمة العليا الليبية في الطعن الجنائي رقم 227/19 ق بتاريخ 06/04/1974 بأنه من المقرر أن إباحة عمل الطبيب مشروط بأن يكون ما يجريه مطابقاً للأصول العلمية المقررة، فإذا فرط في اتباع هذه الأصول أو خالفها حقت عليه المسؤولية بحسب تعدد الفعل ونتيجته أو تقصيره وعدم تحرزه في أداء عمله ولا يهم بعد ذلك أن يكون الخطأ المهني جسيماً أم غير جسيم، فمتى كان تقرير الطبيب الشرعي الذي عول عليه الحكم المطعون فيه قد سلم بوجود هذا الخطأ في جانب الطاعن فلا عبرة بمدى جسامته هذا الخطأ.

كما أن القاعدة العامة المقررة أن الضرر في مجال المسؤولية التأديبية مفترض وقوعه حيث بمجرد ارتكاب المخالفة ووقوع الخطأ الوظيفي أي الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة العامة سواء تحقق ضرر أم لم يتحقق، فإن المسؤولية التأديبية

للموظف تقع عليه ولو لم يقع ضرر فعلي، ومن تطبيقات ذلك ما قرره المجلس التأديبي للمخالفات المالية بتاريخ 8 / 6 / 1970 في الدعوى التأديبية رقم 2/2 ق بأن عدم اقتران الأخطاء والمخالفات الصادرة من المتهم بالإضرار بخزانة الدولة تؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير العقوبة، ولكنها لا تعفيه من المسؤولية عن ارتكاب هذه المخالفات.

المطلب الثالث

تقسيم الجرائم التأديبية ومقارنتها بالجريمة الجنائية

نتطرق في هذا المطلب الي تقسيم الجرائم التأديبية حسب طبيعتها ثم نوضح أوجه التشابه بين الجريمة التأديبية والجنائية:-

الفرع الأول - تقسيم الجرائم التأديبية إلى جرائم تأديبية مالية وأخرى إدارية : تم تقسيم الجرائم التأديبية

من حيث موضوعاتها الي :

أولاً - الجريمة التأديبية المالية :

1 - من حيث الاختصاص - يتحدد الاختصاص النوعي للمجالس التأديبية المنصوص عليها في القانون الليبي طبقاً لتكييف الجريمة التأديبية المرتكبة وما إذا كانت مالية أو إدارية، فالجرائم التأديبية المالية ينعقد الاختصاص بنظرها إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية، أما الجرائم التأديبية الإدارية فإن الاختصاص بنظرها ينعقد إلى مجلس التأديب بالوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف المخالف، أو إلى مجلس التأديب الأعلى وذلك بحسب الأحوال.

2 . من حيث المدة - تختلف مدة سقوط الدعوى التأديبية تبعاً لما إذا كانت الجريمة التأديبية مالية أم إدارية، حيث تستطيل مدة سقوط الدعوى في الجرائم التأديبية المالية التي يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة إلى خمس سنوات، في حين أن مدة سقوط الدعوى التأديبية لسائر الجرائم التأديبية الأخرى هي ثلاث سنوات كقاعدة عامة.

3 . من حيث الملاحقة - يجوز في الجرائم التأديبية المالية التي يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة تتبع الموظف المخالف الذي انتهت خدمته لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة طالما أن الدعوى التأديبية لم تسقط بعد بمضي المدة المحددة لها، وذلك خلافاً للأصل العام المقرر في هذا الشأن بالنسبة لباقي الجرائم التأديبية من أن انتهاء الخدمة يحول دون تتبع الموظف تأديبياً .

4 . من حيث التحقيق - يجري تحقيق الجرائم التأديبية المالية بناء على طلب وزير الخزانة أو الوزير التابع له الموظف أو رئيس ديوان المحاسبة أو بمقتضى الاختصاصات المخولة لهيئة الرقابة الإدارية في ليبيا ويتولى تحقيق هذه الجرائم أحد

أعضاء الهيئتين المذكورتين، ويتم التصرف في التحقيق من قبل رئيس الهيئة أو من يكلفه بذلك وهو ما لا يلزم بالنسبة للجرائم التأديبية الإدارية البحتة .

ثانياً - جرائم تأديبية بحتة وأخرى مختلطة:

إن الأخطاء التأديبية إما أن تتمخض عن الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها ، وإما أن ينطوي الخطأ التأديبي على إخلال وظيفي وإخلال جنائي في وقت واحد وهنا نكون أمام جريمة تأديبية إدارية أم مالية مختلطة بجريمة جنائية، وتتمثل أهمية هذا التقسيم في الاعتبارات الآتية :

1 . من حيث المدة - تسقط الدعوى التأديبية في الجرائم التأديبية البحتة كقاعدة عامة بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع الجريمة التأديبية، في حين أن الدعوى التأديبية الخاصة بالجرائم التأديبية المختلطة بجرائم جنائية لا تسقط إلا بانقضاء المدة المقررة لسقوط الدعوى الجنائية للجريمة العامة المختلطة بها وهي تختلف بحسب تكييف هذه الجريمة فإذا كانت من جرائم الجنايات فإنها تسقط بمضي عشر سنوات، وإذا كانت من جرائم الجناح فهي تسقط بمضي ثلاث سنوات، مطابقة للدعوى التأديبية في الجرائم التأديبية باستثناء جرائم المخالفات فإنها تسقط بمضي سنة واحدة، ومن البديهي أنه لا محل لتطبيقها على الدعوى التأديبية باعتبار أن الحد الأدنى لمدة سقوط الدعوى التأديبية هي ثلاث سنوات، ومن التطبيقات الحديثة لذلك ما أورده المجلس التأديبي للمخالفات المالية بينغازي في قراره الصادر بتاريخ 4 / 5 / 2009 في الدعوى التأديبية رقم 41 / 2008 بأنه من المقرر فقها وقضاء أن مبدأ سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة المقررة قصد به ألا يظل سيف العقاب مسلطاً مدة طويلة دون حسم فهو بهذه المثابة ضماناً أساسية للموظف تحول دون اتخاذ السلطة المختصة التهمة الموجهة إليه وسيلة لتهديده إلى أجل غير معلوم عن طريق تسليط سيف الاتهام عليه في أي وقت تشاء وحث تلك السلطة من جهة أخرى على سرعة الكشف عن المخالفات واتخاذ الإجراءات التأديبية حيالها خلال أجل معين قد يترتب على تجاوزه ضياع معالم المخالفة واختفاء أدلتها. فضلاً عن عدم تحقق الغاية من العقاب عليها بعد استقالة الأمد على وقوعها بحسبانه الوسيلة لتحقيق الردع الخاص والعامة، وذلك كله لإقامة التوازن الإجرائي بين فاعلية التأديب و ضمانات الموظفين الذي تكفله جميع التشريعات الوظيفية والتأديبية الحديثة، الأمر الذي بات معه مبدأ سقوط الدعوى التأديبية بمضي المدة من النظام العام للسلطة التأديبية أن تثيره ولو من تلقاء نفسها. (النجار ، 1986 : 47)

2 - من حيث قوة الأمر المقضي به - يكون للحكم الجنائي البات الصادر في موضوع الجريمة العامة المختلطة بالجريمة التأديبية قوة الأمر المقضي به من حيث ثبوت أو نفي الواقعة أو الوقائع المنسوبة إلى الموظف. وتطبيقاً لذلك في ليبيا

قرر المجلس التأديبي للمخالفات المالية في الدعوى التأديبية رقم 20 / 4 ق بتاريخ 5 / 10 / 1972 بأنه لما كانت الوقائع المادية المسندة إلى المتهم في كلا الدعويين الجنائية والتأديبية واحدة بالنسبة للشق الأول في كل من التهمتين الموجهتين إليه وهو التحريف في الوثيقتين الرسميتين وكان الشق الثاني من التهمتين الموجهتين إليه يدور مع قيام الشق الأول وجوداً وعدماً وكان الحكم الصادر من محكمة الجنايات هو حكم نهائي له حجته القاطعة بالنسبة لما عرض له من هذه الوقائع، وكان هذا الحكم الجنائي قد نفى عن المتهم ما أسند إليه من تحريف الوثائق الرسمية موضوع الاتهام فإنه يتعين لزماً الحكم ببراءته من التهمتين المسندتين إليه بمعرفة جهاز الرقابة الإدارية طالما أنه ليس ثمة وقائع أخرى تشكل مخالفات إدارية أو مالية يصح إدانة المتهم على مقتضاها في الدعوى الماثلة ولا شك أنه لا محل لتطبيق هذه الأحكام بالنسبة للجرائم التأديبية البحتة مالية كانت أم إدارية .

3 - من حيث استقلال كلا منهما - ولما كان استقلال سلطة التأديب بتوقيع العقوبة التأديبية عن الجريمة التأديبية المختلطة دون انتظار نتيجة التصرف في الدعوى الجنائية عن الجريمة العامة المرتبطة بها ما دام قد قام لديها السبب المبرر لهذا الإجراء واقتنعت بالدليل على صحته ولكن قد يكون من الملائم انتظار التصرف في الدعوى الجنائية درءاً لحدوث أي تضارب بين ما تقول إليه الجريمة العامة وبين ما تنتهي إليه الجريمة التأديبية وهي متروكة لتقدير سلطة التأديب المختصة، (الجهمي ، 2020 : 43 وما بعدها).

الفرع الثاني - استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية : استقر القضاء الإداري في ليبيا على الأخذ بمبدأ استقلال كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية بكل ما يترتب على ذلك من آثار، حيث كان الحكم بصريح النص في المادة 79/5 من قانون الخدمة المدنية الي رقم 55 لسنة 1976 ، فنصت على أنه "1- كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب تأديبياً بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء" وتكرر نفس النص بنفس المعنى مع اختلاف يسير في الصياغة في المادة 155 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 الذي حل محل قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 بعد إلغائه؛ حيث نصت المادة المذكورة على ما يأتي: " كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء " ، فالنظام القانوني التأديبي الذي يحكم الجرائم التأديبية يخاطب فئة محددة هي فئة الموظفين عند مخالفتها للواجبات الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها،... في حين أن قانون العقوبات

الذي يحكم الجرائم يخاطب كل شخص يخرج على المجتمع وفي هذا الصدد أكدت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في حكم لها بتاريخ 5/4/1994 "إن المحكمة تود أن تؤكد بخصوص ما دفعت به جهة الإدارة أن أسباب الحكم الجنائي الصادر بالبراءة لا يمنع المساءلة التأديبية، فالرد على ذلك صحيح، ولكن بشرط أن تطرح إسناد الفعل من الناحية الجنائية وأن تسنده إلى النظام التأديبي، قواعده، ضوابطه، وأوصافه، ويجب أن تلتزم هذا النظام القانوني (التأديبي) وتسند قرارها إليه في تكليفها للفعل المكون للذنب الإداري في تقديرها للجزاء الذي يناسبه، وبالتالي فإنه بالاطلاع على قرار الإحالة إلى مجلس التأديب تبين أنه استعمل نفس الوصف الجنائي الوارد في قانون العقوبات، ولما كان مجلس التأديب سار على السنن المتبعة في قانون العقوبات لم يرد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وإنما سلك نفس الوصف الجنائي والوارد في قانون العقوبات ثم اختار لهذا الفعل أشد الجزاءات، وأنه إن فعل ذلك كان الجزاء المقضي به معيباً لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني، الأمر الذي يتعين معه إلغاء الحكم المطعون فيه، (رسلان ، 1998 : 332).

كما أن الإجراءات التي تتبع في الجرائم التأديبية تخضع لأحكام التأديب الواردة في نظم الوظيفة العامة، في حين الإجراءات التي تتبع في الجرائم الجنائية تخضع لأحكام قانون الإجراءات الجنائية، فكل من السلطتين التأديبية والجنائية أن تتخذ إجراءاتها في المجال المحدد لها لتحديد المسؤولية الخاصة بها منذ الاتهام حتى تنفيذ العقوبة في النظامين التأديبي والجنائي وقد ورد حكم لدائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في 28/12/1993 حيث تقول: إن الأصل هو اختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي فهي (الجريمة التأديبية) تختلف في طبيعتها وفي تكوينها وفي أركانها عن الجريمة الجنائية، فكل منها وزنها ومقوماتها، ولكل منها نطاقها ومجالها، ولا يمنع ذلك أن يكون بينها ارتباط، ويترتب على ذلك الاستقلال أن لا يترتب على السير في التحقيق، والمحاكمة بالنسبة للجريمة الجنائية، أو التأديبية ضرورة السير في الأخرى، بل تستقل كل منها بسيرها، وإجراءاتها، فالسلطة التأديبية ليست مقيدة في جميع الأحوال بما تقضي به المحكمة الجنائية، ولهذا فإن الحكم ببراءة الطاعن في الجريمة الجنائية لا يمنع الجهة الإدارية من محاسبته إدارياً. كذلك إن العقوبات التأديبية أخف في تأثيرها من العقوبات الجنائية التي تصيب الفرد في حياته أو حريته الشخصية، كما أن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي - هو المساس بالمركز الوظيفي للموظف في حياته الوظيفية كالفصل من الوظيفة أو في ماله كجزاء الخصم من المرتب - فهو ردع للموظف لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، في حين أن الهدف من توقيع العقوبة الجنائية ردع المجرم وحماية المجتمع ووقايته من شروره. وقد أكدت المحكمة العليا الليبية في الطعنين

الإداريين رقم 19، 41 لسنة 25 ق في حكمها الصادر 6/5/1982 بأن: "الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن المحكمة انتهت إلى أنه لا علاقة بين إنهاء العقد وبين صدور حكم الإدانة، وأضافت المحكمة "إذا كان من الثابت من الأوراق أن إنهاء عقد استخدام المطعون ضده قد تم بدون محاكمة تأديبية وإنما صدر تأسيساً على قيامه بأفعال أدت إلى اتهامه وإدانته جنائياً بالإهمال في أداء عمل من أعمال وظيفته فإن تعرض محكمة الموضوع للوقائع التي جاء بها الحكم الجنائي ليس من قبيل الخلط أو الربط بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية، وإنما فقط المراقبة صحة الأفعال التي بني عليها القرار الإداري وسلامة تكييفها القانوني وذلك يؤكد أن المحكمة لم تخطئ بين الجزاء التأديبي والحكم الجنائي".

ولكن استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية ليس مطلقاً، ويتضح ذلك في حالتين: الأولى إذا كان الحكم الجنائي قد صدر ببراءة الموظف استناداً إلى عدم صحة الوقائع التي نسبت إليه، ففي هذه الحالة لا تجوز مساءلة الموظف تأديبياً؛ أما في الحالة الثانية إذا صدر الحكم الجنائي ببراءة المتهم لعدم كفاية الأدلة، فإنه لا تكون له حجية على إجراءات التأديب، وتجوز مساءلته تأديبياً عن الوقائع ذاتها التي لم تتوافر بالنسبة لها الأدلة الكافية من الناحية الجنائية، وذلك إذا كانت هذه الوقائع تتوافر فيها عناصر المخالفة التأديبية بأن كانت تتضمن إخلالاً بواجبات الوظيفة، وقد أخذ المجلس التأديبي للمخالفات المالية في ليبيا بهذا الاتجاه حيث يقول في الدعوى التأديبية رقم 8/7 ق جلسة 26/7/1976 أن: "البراءة المحكوم بها لعدم كفاية الأدلة لا تمنع من محاكمة المتهم تأديبياً منظوراً إلى المخالفات الواقعة من زاوية التأديب الوظيفي؛ لأن فعل الاختلاس ينظر إليه من زاويتين مستقلتين؛ زاوية القانون الجنائي، وزاوية القانون التأديبي، ولا تحول البراءة الجنائية من إدانة السلوك الوظيفي باعتبار أن المخالفة التأديبية هي تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية قوامها مخالفة الموظف الواجبات الوظيفية"، كما إن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر كما رأينا وإنما هي شاملة لكل فعل يخل بواجبات الوظيفة وكرامتها، في حين أن الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر، تطبيقاً لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)... وترتباً على ذلك تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في الوصف القانوني، (دلاف، 2018 : 307 وما بعدها).

فالأصل هو استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية حتى ولو كان هناك ارتباط بينهما، غير أن هذا الأصل ليس مطلقاً بل تحده قاعدة حجية الحكم الجنائي وذلك على النحو المقرر بالمادة (418) من قانون الإجراءات الجنائية الليبي حيث تنص على أنه يكون للحكم الجنائي الصادر من المحكمة الجنائية في موضوع الدعوى الجنائية بالبراءة أو بالإدانة قوة الشيء المحكوم به أمام المحاكم المدنية في الدعاوى التي لم يكن قد فصل فيها نهائياً فيما يتعلق بوقوع الجريمة

وبوصفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها. وتطبيقاً لذلك قرر المجلس التأديبي للمخالفات المالية في الدعوى التأديبية رقم 4/5 ق بتاريخ 31 / 5 / 1973 بأن الجريمة التأديبية المنسوبة إلى المتهم تتميز عن الجريمة الجنائية التي برأته المحكمة منها إذ تتمثل الأولى في إهماله في القيام واجبات وظيفته وعدم تأدية العمل المنوط به بدقة وأمانة وإخلاص مما ترتب عليه وضياع حق من الحقوق المالية للمؤسسة التي يعمل بها، على حين تتمثل الجريمة الجنائية في استيلائه على مبالغ كانت في حوزته بحكم وظيفته، ومن ثم فلا يمنع الحكم الجنائي الصادر ببراءته استناداً إلى عدم ثبوت واقعة الاختلاس قبله من إدانته تأديبياً لما ثبت في جانبه من إهمال، (عنبر 1459 : 294).

كما أنه من المفترض أن الإدانة في المجال التأديبي تقوم على اليقين وليس على مجرد الشبهة، إذ أن الإدانة في المجال العقابي أياً كان جنائياً أو تأديبياً يجب أن تبنى على الجزم واليقين وأن يقوم عليها الدليل القاطع باعتبار أن كلا المجالين الجنائي والتأديبي يطبق شريعة عقاب سواء في إطار الدولة بأكملها أو في إطار الوظيفة العامة وحدها. وعليه فإنه ينبغي التسليم بحجية الحكم الجنائي الصادر بالبراءة تأسيساً على الشك أو عدم كفاية الدليل في مجال التأديب، على أن ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف عن وضعه نفسه موضع الشبهات بما ينعكس على مركزه الوظيفي باعتبارها مسلكاً يشكل جريمة تأديبية أخرى تختلف عن تلك التي برأه الحكم الجنائي منها لعدم كفاية الدليل أو للشك ويجب أن يتوافر لدى السلطة التأديبية الدليل القاطع على أن الموظف وضع نفسه موضع الشبهات إذ أن الإدانة أياً كانت يجب أن تقوم على الجزم واليقين في خصوص ثبوت الواقعة، (الجهمي، 2020 : 120 وما بعدها) .

الخاتمة :

الحمد لله حمداً طيباً كثيراً مباركاً فيه نخلص مما سبق معالجته أن العقوبة التأديبية تعتبر من أهم أركان النظام التأديبي الذي يعتبر في حد ذاته من الضروريات الأكثر إلحاحاً، وهذا كونه ينطوي على معنى تهذيب الأخلاق، وإعادة النظام والاستقرار إلى المجتمع الوظيفي، و التقويم إصلاح السلوك غير السوي لتجنب الوقوع في الأخطاء المهنية، وعله قدوره يتجلى في حفظ النظام والإسهام في القضاء، والحد من التهاون واللامبالاة وغيرها من السلبيات التي تأثر بطريقة مباشرة على السير الحسن للمرفق العام. فالعقوبة تعتبر رد فعل على سلوك مجرم، من وجهة نظر المتطلبات النظامية فهي جزء يوقع على الموظف كي لا يتجرأ و يعود إلى فعله هذا مرة أخرى و هذا من صلاحيات السلطة العامة ضمناً لاستقرار النظام في المجتمع الوظيفي.

غير أن الإدارة أو السلطة التي لها صلاحية التعيين ليست حرة مطلقة في توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين، بل هي مقيدة باحترام السلم الذي حدد فيه المشرع المخالفات التأديبية و العقوبات كل هذه القيود تعتبر بمثابة ضمانات جد مهمة بالنسبة للموظفين لحمايتهم من تعسف السلطة التي توقع العقوبة التأديبية رغم أن المشرع أغفل نقطة جد مهمة فيما يتعلق بعدم فصله بين سلطتي الاتهام والتحقيق وحتى سلطة توقيع الجزاء التي جمعها في يد واحدة هي الخصم والحكم في ذات الوقت مما ينعكس سلباً على مبدأ الحياد و يجرّد الموظف من أهم الضمانات. فإمكانية تحقيق توازن بين مصالح الإدارة و مصالح الموظف هي غاية المشرع والمجتمع بأكمله.

نتائج الدراسة :

- 1 - تتفق كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية في اعتبار الفعل المشترك الذي يشكل أساساً للمساءلة التأديبية. والجنائية هو فعل مستهجن، ويسبب ضرر للمجتمع أو للمرفق العام التابع له الموظف، وان هدف العقوبة هو الإصلاح وليس للانتقام والتشفي.
- 2 - إن ارتكاب الموظف للفعل غير المشروع في نطاق الوظيفة العامة يعرضه للمسؤولية التأديبية، كما يعرضه في كثير من الأحيان للمسؤولية الجنائية عن ذات الفعل إذا كان معاقباً عليه في القانون الجنائي.
- 3- إن عقاب الموظف الذي تثبت مسؤوليته الجنائية عن الفعل غير المشروع تأديبياً من قبل جهة الإدارة التابع لها لا يعفيه من العقاب الجنائي، كما أن عقابه جنائياً عن هذا الفعل لا يعفيه من العقاب التأديبي.

التوصيات :

- 1- وضع تعريف محدد للجرائم التأديبية والمخالفات المالية من قبل المشرع .
- 2 - اقترح على السلطة التنفيذية منح الاذن للوزارة لوضع لائحة تأديبية دقيقة خاصه بكل وزاره على ان يبين فيها المخالفات و الجزاءات المستحقة عنها وآلية تنفيذها.
- 3- تشكيل هيئة استشارية تنظر في صحة الإجراءات والعقوبات الموصي بها من قبل لجان التحقيق بحث يكون رأيها استشارياً غير ملزم للإدارة .
- 4- نأمل بوضع قانون إجراءات تأديبيه إسوة بقانون الاجراءات الجانية بحيث يمكن تطبيقه على الموظفين العموميين كافة .

قائمة المراجع :

- ابراهيم ، محمد السيد (1966) شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46 لسنة 1964 ، القاهرة .
- البنداري ، عبدالوهاب (1972) المسؤولية التأديبية و الجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، المطبعة العالمية ، القاهرة .
- الجهمي ، خليفة سالم (2020) النظام التأديبي للمخالفة المالية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف ، الاسكندرية .
- دلاف ، مصطفى عبد الحميد (2018) حقوق الموظف العالم وواجباته في القانون الليبي، جين للطباعة و النشر ، ليبيا ، البيضاء .
- رسلان ، أنور احمد (1998) وسيط القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ج 2 .
- الشخيلي ، عبد القادر (1983) النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الحكم للنشر والتوزيع ، عمان.
- العصفور ، محمد (1972) التأديب و العقاب في علاقات العمل ، مطبعة الاستقلال الكبرى ، القاهرة .
- عنبر ، محمود (1959) مجموعة مبادئ واحكام المحاكم التأديبية للسنة القضائية الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط 1 .
- الكاديكي، عبدالله زايد (1987 / 1988) نظم التأديب في التشريعات الوظيفية العامة المحاضرة التي القاها على طلبة الدراسات العليا لقسم القانون العام كلية الحقوق جامعة بنغازي للعام.
- مراد ، عبد الفتاح (1966) المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة ، رسالة دكتوراه ، غير منشورة ، حقوق الاسكندرية.
- النجار ، زكي محمد (1976) ، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة و القطاع العام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ط 2 .
- المجلات و الموسوعات و مجموعة الأحكام وغيرها :
- طعن إداري رقم 23/16 / ق - بتاريخ 14 - 6 - 1970 ، بمجلة المحكمة العليا (أكتوبر 1971) السنة 7 ، العدد - طعن إداري رقم 2/19 ف بتاريخ 29 / 11 / 1973 ، المجموعة المفهومة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا في عشر سنوات (1964- 1974) الاستاذ محمد عمرو .
- مجلة المحكمة العليا يناير 1974 س10 ، ع4 ، 5 .
- الفتوى الصادرة بتاريخ 19 - 1 - 1985 ، ملف رقم 9 - 21 - 85 ، غير منشور .
- القرار الصادر بتاريخ 23-1-1980 في الدعوى التأديبية رقم 147 - 77 ، المقامة من جهاز الرقابة الادارية ، غير مشرور
- انظر حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 131 - 48 - ق بتاريخ 6 - 3 - 2005 ، مجلة المحكمة العليا س4 ع 2 ص 73 وما بعدها ..