

أحكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة

أ. اسماعيل احفيظة إبراهيم

كلية القانون - جامعة الزاوية

مقدمة

إن من الأصل والمسلم به أن لكل قاعدة قانونية لا بد لكي تنال احترامها من المخاطبين بها ان يكون لها جزاءً رادعاً لمخالفيها .

والقواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة أوجبت على الموظف العام جملة من الواجبات ألزمته بالقيام بها و نهته عن جملة من المحظورات، وذلك ضمانا للوصول إلى الهدف المنشود من إنشاء المرافق العامة وهو تحقيق المصلحة العامة.

وإذا ما أخل الموظف بواجبات وظيفته أو خرج عن مقتضاها عدُّ مرتكباً للجريمة التأديبية واستلزمه ذلك توقيع الجزاء المناسب عليه كزجر خاص به و رادع له لعدم تكرار ذلك مستقبلاً ولمنع غيره من الوقوع في نفس المحذور .

وإن كان للسلطة المختصة بالتأديب الحق في معاقبة الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية بالعقوبة المناسبة التي تراها، فإن هذا الحق ليس مطلقاً، بل مقيداً برقابة سلطة القضاء التي أوكل لها المشرع هذا الاختصاص، وحتى لا تتعرض السلطة التأديبية لطائلة هذه الرقابة، عليها أن تكون على إحاطة تامة بهذه العقوبات من حيث تحديد كل من مفهومها وطبيعتها والمبادئ القانونية التي تحكمها والصور التي تظهر عليها ومدى الاختصاص المحدد لها بنوع العقوبة.

وهذه الجوانب يعدها الباحث مشكلة بحثه التي تتطلب البيان والتوضيح، إذ في كثير من الأحيان تجد السلطة التأديبية لا تميّز بين أنواع العقوبات وتصدر قرارات تأديبية لا تدخل ضمن اختصاصها أو توقع عقوبات غير مشروعة، أي لم تكن ضمن العقوبات التي حددها المشرع وغيرها، وهذا ما دفع الباحث لنتاول هذا الموضوع بالبحث في جوانب مهمة تتطلبها الحياة الوظيفية والإدارية وفي نطاق محدود اقتصر على الأحكام الواردة في القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن قانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية وبعض الآراء الفقهية المتعلقة بالموضوع .

وتحقيقاً للغاية المرجوة من هذا البحث استلزمت دراسته تقسيمه إلى مبحثين :
المبحث الأول: مفهوم وطبيعة العقوبات التأديبية و المبادئ التي تحكمها
و به مطلبان :

المطلب الأول: مفهوم وطبيعة العقوبات التأديبية.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية.

المبحث الثاني: صور العقوبات التأديبية وهيئة ومضمون كل منها وبه مطلبان:

المطلب الأول: صور العقوبات التأديبية.

المطلب الثاني: هيئة ومضمون العقوبات التأديبية.

المبحث الأول

مفهوم وطبيعة العقوبات التأديبية والمبادئ التي تحكمها

الموظف الملتحق بالوظيفة العامة عليه أن يبذل قصارى جهده للقيام بأعباء الوظيفة المعين عليها، ويسعى من خلال ذلك للحصول على ما أقره له المشرع من مزايا مادية ومعنوية، فالقيام بالواجبات سبب في الحصول على الحقوق والعكس من ذلك الإهمال في الواجبات وارتكاب المحظورات سبب في إيقاع العقوبات.

والعقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على الموظف حددها المشرع على سبيل الحصر، عكس المخالفات التأديبية التي حدد وصفها فقط في عدم قيام الموظف بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضاها، وإذا كانت الجرائم والعقوبات في قانون العقوبات كلاهما محدد على سبيل الحصر وتحكمها قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فإن هذه القاعدة لا تجد مجالها في التشريع التأديبي إلا في العقوبات دون الجرائم، وإذا كان من السهل الامام بهذه العقوبات من خلال النص القانوني، فإن الأمر الأهم يتطلب معرفة جوانب أخرى تخص هذه العقوبات، والتي منها مفهومها وطبيعتها والمبادئ التي تحكمها وهو ما سيتم بيانه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول:**مفهوم و طبيعة العقوبات التأديبية**

تقتضي دراسة:- هذا الموضوع تقسيمه إلى فرعين :

الفرع الأول: مفهوم العقوبات التأديبية.

من خلال استقراء النصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع لم يكن للمشرع الليبي أو المقارن عند سنه للقواعد التي تنظم الوظيفة العامة ومن بينها القواعد التي تحكم التأديب أي اهتمام بوضع تعريف للعقوبة التأديبية كما هو الشأن في كل التعريفات التي تضمنتها مواضع القانون الإداري تاركا هذا الأمر لاهتمامات الفقه والقضاء واقتصر اهتمامه على تحديد أنواع العقوبات التأديبية وتقسيماتها، من هنا يرى الباحث عرض بعض ما أورده الأستاذ الدكتور نواف كنعان في مؤلفه النظام التأديبي في الوظيفة العامة من تعريفات فقهية للعقوبة التأديبية.

فمنهم من عرفها على أنها جزء أدبي ومادي في آن واحد ينضوي على عنصر الإيلاء المقصود بسبب ارتكاب مخالفة تأديبية تلحق الموظف في وضعه الوظيفي فقط، فيؤدي إلى الحرمان من بعض أو كل الحقوق التي يتمتع بها الموظف، أو من التي يشغلها سواء كان ذلك بصفة مؤقتة او دائمة.

ومنهم من عرفها بأنها جزء من نوع خاص يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون المساس بحريته أو ملكيته الخاصة بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة (مخالفة إدارية) بحيث يترتب عليها الحرمان أو الانقاص من امتيازات الوظيفة.

وعرفها آخرون بأنها جزء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تأديبي معين توقع باسم ولمصلحة الطائفة المنتمية إليها تنفيذا لأهدافها المحددة سلفا⁽¹⁾، أو هي جزء يوقع على الموظف متى ما ثبت مسؤوليته عن مخالفة تأديبية⁽²⁾.

وما يستخلص من هذه التعريفات أنها حددت عناصر الجزاء التأديبي لكونه وسيلة من الوسائل الإدارية تستخدم لردع مرتكبي المخالفات التأديبية.

إن للجزاء التأديبي حدود بمعنى أنه لا يمس المخالف إلا في مصالحه الوظيفية⁽³⁾، حيث إن الجزاء التأديبي ينصب على الحرمان من مزايا الوظيفة ولا يصيب الموظف في شخصه أو حريته ولا في أمواله الخاصة.

وإن كان هذا الأصل فإنه لا يمنع من النص على بعض العقوبات التأديبية الماسة بحرية الموظف وفي حدود ضيقة تتعلق بطوائف معينة من الموظفين، كما هو مقرر في شأن حرس الجمارك وأفراد القوات المسلحة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني : تحديد طبيعة العقوبة التأديبية.

وكما ورد في تحديد مفهوم العقوبة التأديبية وما اصطلح عليها بصفة عامة على أنها الجزاء ذو النوعية الخاصة الذي يلحق بالموظف العام دون غيره فيؤدي إلى حرمانه من بعض أو كل المزايا الوظيفية المقررة له بموجب اكتسابه لصفة الموظف العام.

ويهذا تكون العقوبة جزاءً رادعاً شرع من أجل المحافظة على سير العمل في الدولة، ولا يتحقق هذا إذا ما تخلى الموظف العام عن واجباته أو تهاون في بذل الجهد والعناية المطلوبة منه، وهو ما يستوجب معه الإصلاح بفرض وإيقاع العقاب المناسب الذي يستهدف تقويم الموظف المخالف وزجره فيكون عبرة له بعدم ارتكاب الذنب مرة أخرى ولغيره بحثهم على الالتزام بواجباتهم الوظيفية ومقتضياتها⁽⁵⁾

و مما سبق يتضح أن:

العقوبة التأديبية تقوم أساساً على عنصرين هما :

الوقاية والردع، أما الوقاية فهي إقرار الجزاء التأديبي بموجب التشريعات التي تحكم النظام الوظيفي ومعرفة من قبل الموظف العام، والهدف منه توقيع الجزاء في حالة الإخلال بالنظام، وأما الردع فهو القيام بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف.

ومن هنا يعد الجزاء التأديبي من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتقويم الموظف المخطئ وردع من تسول له نفسه من الموظفين على سلوك نفس النهج المخالف للقانون وذلك بهدف إصلاح الجهاز الإداري⁽⁶⁾.

وقد بين أستاذنا الدكتور خليفة علي الجبراني ذلك بقوله :
 "إذا كانت العقوبة عموماً هي جزاء وضعه المشرع للردع من ارتكاب ما نهى عنه، وترك ما أمر به، فهي جزاء مادي مفروض سلفاً يجعل المكلف يحجم عن ارتكاب الجريمة، فإذا ارتكبها زجر بالعقوبة حتى لا يعاود الجريمة مرة أخرى، كما يكون عبرة لغيره وهي في القانون التأديبي جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية سواء بتوجيه اللوم إليه أو بنقص مزاياه المادية أو انتهاء خدمته مؤقتاً أو نهائياً، أو هي جزاء يوقع على الموظف الذي يثبت مسؤوليته عن الجريمة التأديبية"⁽⁷⁾.

المطلب الثاني:

المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية

إذا كان ثبوت ارتكاب الذنب الإداري هو ما يعطي السلطة التأديبية الحق في توقيع العقوبة التأديبية فإن هذا الحق ليس مطلقاً بل تقيده جملة من المبادئ مستمدة من مبادئ القانون العامة الأساسية والمستقرة في مجال العقاب الجنائي بغرض تحقيق سيادة القانون وتأكيد حقوق الموظفين و ضماناتهم⁽⁸⁾.

ولبيان هذا الموضوع استلزمنا الدراسة تقسيمه إلى قسمين وفقاً للفرعين التاليين:

الفرع الأول: - يتناول بيان مبادئ شرعية وشخصية ووحدة العقوبة التأديبية على النحو

التالي:

أولاً - مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يتقرر تشريعياً.

و من ثم فهي لا تستطيع توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون حتى وإن كانت هذه العقوبة أخف وأبسط من العقوبات المقررة قانوناً⁽⁹⁾.

كأن يتم ولو برضاء الموظف استبدال عقوبة الفصل من الوظيفة، بعقوبة الحرمان من الإجازة السنوية المستحقة للموظف في السنة وهي عقوبة لم تكن مقررة ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر والتي يكون لها أثر بسيط على الموظف إلى جانب عقوبة

الفصل من الوظيفة، وبهذا فان عدم التزام الإدارة ومخالفتها لمبدأ الشرعية يجعل قرارها معيبا يعيب في محله.

وإذا كان تطبيق مبدأ الشرعية يقتضي بالضرورة إلزام السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة المنصوص عليها تشريعيا، فإن حدود هذا الالتزام يمتد أيضا إلى المدة المقررة أو مداها. بمعنى أن لا تتجاوز عقوبة الخصم من المرتب للموظفين شاغلي وظائف الدرجات ما دون العاشرة ستون يوما في السنة، أو تزيد القيمة عن ربع المرتب شهريا، أو حرمانهم من الترقية مدة تزيد عن ثلاث سنوات.

وتأكيدا لهذا المبدأ قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 3 \ 29 ق بتاريخ 1985\03\31م بأنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما يقوم على مبدأ لا عقوبة إلا بنص، ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون"⁽¹⁰⁾.

ثانيا : مبدأ وحدة الجزاء التأديبي.

حرص المشرع الليبي في القوانين المتعاقبة المنظمة للوظيفة العامة تأكيده على هذا المبدأ، وآخرهم قانون تنظيم علاقة العمل الذي نص في مادته (3\56) على أنه: لا يجوز محاكمة الموظف على مخالفة واحدة، أكثر من مرة واحدة كما لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة للمخالفة الواحدة.

ومقتضى هذا المبدأ أنه لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد على نفس الخطأ المنسوب للموظف ذاته وفي نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ⁽¹¹⁾.

ونود أن ننبه هنا بأن هذا التحديد في مجال تطبيق المبدأ لا يطال توقيع العقوبات التبعية، أو التكميلية، وكذلك الجنائية، أو المدنية عن نفس الخطأ التأديبي لأنهم لا يتبعون نظام قانون التأديب وهذا ما أقرته المادة (155) من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل (12) بقولها: "كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب يعاقب بإحدى

العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء)

هذا المبدأ يجد مبرره في تطبيق مبادئ العدالة المتعلقة بالمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تأبى معاقبة الشخص أكثر من عقوبة واحدة، وهو ما يحقق للموظف الاطمئنان والاستقرار بحيث لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق وإن عوقب على ارتكابه⁽¹³⁾.

واستكمالاً للبيان فإن تطبيق هذا المبدأ يتطلب توافر شروط معينة، هي وحدة المخالفة التأديبية، ووحدة النظام القانوني الذي يحكم المخالفين، ووحدة الجهة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، واستنفاد الجزاء التأديبي للإجراءات القانونية بحيث يصبح الجزاء نهائياً⁽¹⁴⁾.

الفرع الثاني - مبدأي تناسب العقوبة مع المخالفة والمساواة في تطبيقها:

أولاً-مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة:

يعني هذا المبدأ مراعاة سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف في تحديدها مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها آخذة في الاعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة والملابسة للمخالفة⁽¹⁵⁾.

وقيام مبدأ التناسب يقتضي وجوب أن يكون الجزاء على قدر الذنب أي متناسباً معه، كما يقتضي أن يقاس الجزاء بمقدار الذنب الإداري بحيث تكون أشد أنواع الجزاءات لأكثر أنواع الذنوب جسامة، وأن يكون أخف أنواع الجزاءات لأقل أنواع المخالفات جسامة⁽¹⁶⁾.

وحول هذا المبدأ بين الدكتور محمد عبد الله الحراري "أن الأصل يقوم على تمتع الهيئات التأديبية بسلطة تقديرية في توقيع العقوبات التأديبية فتحديد جسامة الجزاء التأديبي ومدى ملائمتها مع الذنب الإداري المقترف هو من المسائل التي تدخل في صميم الاختصاص التقديري للسلطات التأديبية بدون معقب عليها، ما دام الجزاء الموقع من الجزاءات المنصوص عليها في القانون⁽¹⁷⁾".

وقد بينت المحكمة العليا هذا الأصل في أحكامها وأخذته دوائر القضاء الإداري في بعض محاكم الاستئناف، غير أن المحكمة العليا عدلت عن رأيها وقضت بأن هذه الحرية

التي تتمتع بها السلطات التأديبية قد تمثل خطرا حقيقيا للموظفين أو لغيرهم من الخاضعين لنظام التأديب⁽¹⁸⁾.

و يترتب على عدم التزام السلطة التأديبية بهذا المبدأ والقسوة في توقيع الجزاء التأديبي أحجام الموظفين عن تحمل المسؤولية، أو عدم اهتمامهم بأداء الواجب عند الإفراط في الرأفة بهم، فالموظف المرتكب لمخالفة الغياب يوم واحد ويعاقب بالفصل من الوظيفة يعتبر الجزاء مخالفا لمبدأ التناسب؛ لأنه مشوب بالغلو⁽¹⁹⁾.

ثانيا- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية:

مبدأ المساواة من المبادئ التي تحكم كافة قواعد القانون عاما كان أو خاصا، ولهذا تجد معظم الدساتير في دول العالم تنص عليه صراحة بما يضمن المساواة بين الجميع فيما يخاطبون به من قواعد قانونية بصفة عامة ومن بينها توقيع الجزاءات.

ومقتضى هذا المبدأ ألا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف الأشخاص ومراكزهم الاجتماعية ما دامت قد تحققت بالنسبة لهم جميعا نفس الظروف والملابسات المتعلقة بنفس المخالفة المرتكبة وما اقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة، فإنه لا يتنافى مع مبدأ المساواة في العقوبة الأخذ في الاعتبار من قبل السلطة التأديبية عند توقيع الجزاء الظروف الشخصية لكل موظف على حدة، فعليها أن تراعي السلوك الوظيفي السابق للموظف الملابس للخطأ المرتكب سواء كانت شخصية تتعلق بشخص الموظف أو مرفقيه تتعلق بالوظيفة، إضافة إلى الاعتبارات الإنسانية⁽²⁰⁾.

وعلى هذا الأساس يمكن التفريق بين المخالفة الواقعة من الموظف في حالة غفلة أو استهتار وتلك المرتكبة عن عمد و تهدف إلى غاية غير مشروعة، وحيث إن جسامه هذه الأخيرة أكبر من الأولى ما يستوجب معه التمييز عند تقدير الجزاء.

وهذا لا يشكل خروجاً على مبدأ المساواة في العقوبة.

وبرغم أهمية مبدأ المساواة في العقوبة باعتبارها تطبيقاً لخاصية من خصائص القاعدة القانونية بأنها قاعدة عامة ومجردة تسري على كافة دون اعتداد بالمركز الذي يشغله الموظف في السلم الوظيفي فإن تطبيقه في بعض التشريعات لا زال نسبياً⁽²¹⁾ الأمر الذي نتج عنه تعارض في آراء فقهاء القانون، فمنهم من لا يعده إخلالاً بمبدأ المساواة في العقوبة،

ويرى بأن المساواة في العقوبة المقصود به عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا ما تماثلت مراكزهم القانونية، والبعض الآخر يرى أن التصنيف للعقوبات التأديبية على أساس الموقع الوظيفي في السلم الإداري للموظف المخالف أمر غير مبرر لأن مجال التأديب يكون بصدد مخالفة تأديبية يتعين مقابلتها بجزاء مناسب تحقيقاً لهدف الجزاء الردعي دون أن يكون للموقع الوظيفي لمرتكب المخالفة اعتبار في ذلك⁽²²⁾.

ورأينا في هذا الموضوع من خلال ما أقره المشرع الليبي في المادة 160 من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل، أن التقسيم على أساس المركز الوظيفي لم يكن فيه اختلاف لنوع الجزاء ما عدا عقوبة الإنذار التي لم تقرر على شاغلي الوظائف الإدارية العليا وخص بها شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل، إذ أن عقوبة الإنذار يكون لها أثر على هذه الفئات باعتبار القصد منها تحذير الموظف بعدم الإخلال بواجبات وظيفته؛ حتى لا يتعرض لجزاء أشد إن لم يصلح من شأنه، وهذا الإجراء لا يتماشى مع شاغلي الوظائف القيادية باعتبارهم ملمين بذلك من خلال خبرتهم الطويلة و تدرجهم في الوظائف، أما الاختلاف الثاني في مدة الخصم من المرتب في السنة فعقوبة الخصم من المرتب لشاغلي وظائف الإدارة العليا لا تجاوز تسعين يوماً، في حين قررت لشاغلي وظائف ما دون العاشرة ستون يوماً، فزيادة مدة الخصم بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ليكون أثرها أشد وأكبر على الموظف المخالف الذي يفترض فيه الخبرة والقوة بمروؤوسيه.

المبحث الثاني

صور العقوبات التأديبية و مضمون كل منها

يتحدد نطاق مجال بحث هذا الموضوع في صور العقوبات الواردة بالقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل والقانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية إذ أن مجال البحث لا يسمح بتناوله من وجهة نظر فقهية أو تشريعية غير التشريعيين المذكورين، وبهذا يمكن تقسيم دراسته إلى مطلبين وفق الآتي :

المطلب الأول :

صور العقوبات التأديبية

من خلال الاطلاع على صور العقوبات التأديبية المحددة في القانون رقم 12 المشار إليه أعلاه التي يجوز توقيعها على الموظف العام عند ثبوت ارتكابه لما يشكل جريمة تأديبية مالية أو إدارية نجد أنها تأخذ صوراً عدة مختلفة و متدرجة بشكل تصاعدي تبدأ بأخفها وطأة و تنتهي بأشدّها وقعا مروراً بأنواع أخرى تتوسطها⁽²³⁾.

والمشرع بالإضافة إلى هذا التصنيف المحدد على أساس العقوبة صنف العقوبات على أساس معيار درجة الوظيفة في الملاك الوظيفي والتي يشغلها الموظف المرتكب للمخالفة، طبقاً لما جاء في المادة 160 من القانون التي نصت على الآتي :

1 - العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا - اللوم - الخصم من المرتب بما لا يجاوز 90 يوماً في السنة، ولا يجوز أن يجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجر عليه أو التنازل عنه قانوناً .

- الحرمان من العلاوة السنوية - الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات - خفض الدرجة - العزل من الخدمة .

2 - العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل

الإندار - اللوم - الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ستين يوماً في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذه العقوبة ربع المرتب شهرياً بعد الربع الجائز الحجر عليه أو التنازل عنه قانوناً .

- الحرمان من العلاوة السنوية - الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات - خفض الدرجة .

ويتم تحديد أقدمية من يتقرر تخفيض درجته وفقاً لحكم هذه المادة بذات مربوط الوظيفة التي كان يشغلها قبل الخفض .

أما صور العقوبات السنوية: القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية⁽²⁴⁾، التي اختص بتوقيعها المجلس التأديبي للمخالفات المالية المشكل بموجب هذا القانون و نظمتها المادة 48 منه فهي :-

- اللوم - الإنذار - الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهرا واحدا في السنة - الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات - الغرامة المالية التي لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار - خفض الدرجة - العزل من الوظيفة.

ومن خلال المقارنة بين صور العقوبات الواردة بالقانونين يتبين الآتي :

• إقرار عقوبة الغرامة المالية في القانون رقم 2013/20م لم ينظمها القانون رقم 2010\12م بشأن تنظيم علاقة العمل.

• عقوبة الخصم من المرتب التي نص عليها قانون هيئة الرقابة مدتها لا تتجاوز شهرا واحدا في السنة بينما في قانون تنظيم علاقة العمل كانت في العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا بما لا يجاوز التسعين يوما في السنة، وبالنسبة للموظفين الذين يشغلون وظائف من الدرجة العاشرة فأقل لمدة لا تتجاوز ستين يوما في السنة وهذا التخفيض في مدة العقوبة قد يكون سببه الآثار المترتبة عليها والتي قد تطال أفراد الأسرة التي يعولها الموظف المرتكب للمخالفة وإن كان هذا السبب فالمشروع قد أصاب وله الشكر والتقدير.

المطلب الثاني

هيئة و مضمون العقوبات التأديبية

التعدد والتنوع في العقوبات التأديبية ينتج عنه اختلاف في هيئة ومضمون كل عقوبة، وهذا بدوره يكون له اختلاف في الأثر على الموظف المخالف عند توقيع أي منها، ويتبين ذلك من خلال دراسة كل عقوبة على النحو الآتي:

أ. الإنذار:- تعد هذه العقوبة من أبسط وأخف العقوبات التأديبية الإدارية أو المعنوية ويقصد به تحذير الموظف من العودة لارتكاب الخطأ أو الوقوع في خطأ أشد مستقبلا حتى لا يتعرض لجزاء أشد، أي أنه عبارة عن إفصاح الإدارة في الإنذار عن الجزاء الذي تتولى توقيعه مستقبلا إن لم يصلح الموظف الموجه إليه الإنذار من شأنه .

ب. اللوم:- ويقصد بجزاء اللوم استنكار واستهجان للسلوك الذي أثاره الموظف العام خلال مباشرته لعمله الوظيفي، ويعد هذا الجزاء التأديبي بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا اشد جسامة وأثرا من الانذار حيث يحمل نوع من التحقير والتشهير للموظف⁽²⁶⁾ لذا خص المشروع

لتوقيعها من مجالس التأديب وخص بإيقاعها على الموظفين ممن يشغلون وظائف من الدرجة الحادية عشرة فما فوق⁽²⁷⁾.

ج. **الخصم من المرتب**: - تعد عقوبة الخصم من المرتب من العقوبات ذات الطابع المالي؛ لأنها تمس المزايا المالية المقررة للموظف ولتوقيع هذه العقوبة أثر مباشر على الموظف المخالف وهو عدم حصوله على المبلغ المالي المراد خصمه منه كجزاء رغم استحقاقه له نظير قيامه بأعباء الوظيفة المسندة إليه، وهذا الأثر يمتد إلى حرمان أسرته أيضاً؛ ولهذا يرى بعض الفقهاء أن مبدأ شخصية العقوبة يتعارض مع عقوبة الخصم من الراتب وبخاصة في الدول النامية، حيث إن المرتب هو المورد الأساسي للموظف لا سيما إذا كان يعول أسرة، لذا عملت بعض الدول على إلغاء هذه العقوبة ومنها فرنسا⁽²⁸⁾ ونأمل من المشرع الليبي أن يحذو حذوها .

د. **الحرمان من العلاوة السنوية**: - العلاوة السنوية هي قيمة مالية تمثل جزءاً من المبلغ المالي المحدد للدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، وتضاف لمرتب الموظف بصفة دورية.

وهذا الجزاء يمثل حرمان الموظف من هذه القيمة التي كانت ستضاف إلى مرتبه. وإن كانت عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية لمدة معينة وقيمة محددة فإن هذا الحرمان سيصاحبه طوال خدمته ما يترتب عليها من آثار هي نفسها التي سبق بيانها في عقوبة الخصم من المرتب، كما أن لهذه العقوبة أثراً على مركز الموظف الوظيفي حيث يكون سبباً في تأخره عن أقرانه ممن هم معه في نفس الدرجة والعلاوة .

هـ. **الحرمان من الترقية**: - ويقصد بهذه العقوبة تأخير ترقية الموظف المعاقب إلى الدرجة التي تلي الدرجة المسكن عليها في الملاك الوظيفي عند استحقاقه لها.

وذلك حسب المدة المقررة في قرار التأديب على ألا تقل أو تزيد عن المدة المحددة

بالقانون، أي بمعنى لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ثلاث سنوات.

ويترتب على توقيع هذا الجزاء التأديبي تأجيل موعد الترقية إلى تاريخ انقضاء المدة المحددة في قرار التأديب والمدة والشروط المقررة قانوناً، ومع ذلك فليس للموظف الحق في الترقية بمجرد تحقيق تلك الشروط بل إن ذلك متروك لتقدير السلطات المختصة بالترقية وفقاً

للنصوص والأعراف الإدارية الجاري العمل بها في إطار عدم تعسف الإدارة في استعمالها لهذا الحق⁽²⁹⁾.

وعقوبة الحرمان من الترقية هنا غير العقوبة المنصوص عليها في المادة (162) من القانون قيد الدراسة التي تنص على أنه: لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الوقوف عن العمل خلال هذه الإحالة أو الإيقاف وهذه العقوبة لها نفس الآثار المترتبة عن عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية بل أكثر من ذلك وبصفة خاصة عندما تكون الترقية إلى الوظائف القيادية.

و- **خفض الدرجة:** - هذا الجزاء التأديبي معناه خفض درجة الموظف المعاقب إلى درجة أسفل الدرجة التي يشغلها مباشرة، وهذا الجزاء له أثر على مركزه الوظيفي من حيث الاختصاص وفرص الترقية والعلوات الدورية حيث إنه يتم إرجاعه إلى علوات الدرجة السابقة ويحتفظ له براتبه الذي يتقاضاه عند توقيع الجزاء⁽³⁰⁾ ولتطبيق هذا الجزاء وعدم استحالته لا بد أن يكون الموظف المعاقب به يشغل الدرجة ما فوق الأولى في سلم الوظائف

ز - **العزل من الخدمة:** - إن القرار التأديبي الذي يقضي بعزل الموظف المعاقب من الخدمة يعني إنهاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الجهة التي يعمل بها بصورة نهائية، ويعد هذا الجزاء من اقسى الجزاءات التأديبية التي يتعرض لها الموظف وذلك لآثاره المادية والمعنوية، ونظرا لذلك اختصت بتوقيعه مجالس التأديب، والموظف المنتهية خدمته بموجب قرار تأديبي يفقد إمكانية التحاقه بالعمل في أي وظيفة عامة بصفة دائمة إلا إذا أقر المشرع مضي مدة معينة يحق له الالتحاق بعدها، طبقا لما أقره القانون عند تحديد شروط شغل الوظيفة ومن بينها إلا يكون المرشح للوظيفة قد فصل بقرار تأديبي نهائي من وظيفة سابقة .

ح- **الغرامة المالية:** - اختلف المشرع عند تحديده لعقوبة الغرامة بين ما جاء في القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل و القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية(31) حيث إن الغرامة المالية لم تكن ضمن تسلسل العقوبات المنصوص عليها في المادة (160) من قانون تنظيم علاقة العمل وإنما نصت عليها الفقرتان الثالثة

والرابعة من المادة (165) منه حيث قضت بأن: تكون العقوبة التأديبية التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة غرامة مالية لا تتجاوز ستة أمثال مرتبه الشهري الأخير.

ويستوفى مبلغ الغرامة من المحكوم عليه بالخصم في حدود الربع من معاشه التقاعدي أو من مكافأة نهاية خدمته أو بالحجز الإداري على أمواله الأخرى، ومفاد هذا النص أن الجزاء التأديبي يلحق بالموظف حتى بعد ترك خدمته، والملاحقة تكون بعقوبة الغرامة، لأن العقوبات الأخرى يستحيل إيقاعها في مثل هذا الوضع (ترك العمل)، وبهذا ضمان لعدم الإفلات من العقاب لأي موظف مرتكب لمخالفة تأديبية و كان سببا في إهدار المال العام .

أما القانون رقم 20 لسنة 2013م المذكور أعلاه فقد جاءت الغرامة ضمن العقوبة المنصوص عليها في المادة 48 منه، وحددت قيمتها بأن لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار، ولم تبين طريقة استيفائها أو قيمة الاستيفاء في المرة الواحدة.

وهل هذه العقوبة (عقوبة الغرامة) هي نفسها التي تناولتها المادة (165) من قانون تنظيم علاقة العمل، ومن ثم ينطبق عليها أحكامها؟ أم أنها عقوبة مالية لها مفهوم خاص بحيث يمكن أن تلحق حتى بأمواله الخاصة.

خاتمة

تناولنا في هذه الدراسة جانبا مهما من الجوانب المتعلقة بالوظيفة العامة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية بل هي ما تشكل الخطر الذي سيداهمه في أي لحظة إذا ما ارتكب ما يوجبها، ويظهر هذا من خلال التعامل مع الموظفين العاملين في المرافق العامة الذين بدأوا حياتهم الوظيفية بالحصول على الوظيفة التي تقدموا لها على اعتبار أنها كسبا محضا غير عائبين لما تلزمهم به من واجبات ومسؤوليات وهو الأهم من الجانب المادي الذي يبحثون عنه، لأن الاهتمام به يجنبهم الوقوع في يد السلطة التأديبية لتوقع عليهم الجزاء التأديبي والتي قد لا تراعى فيه القواعد المنظمة للتأديب التي تناول البحث جزءا منها والمتعلقة بالعقوبة وخلص منها إلى الآتي :

1. إن العقوبة التأديبية جزاء أدبي ومادي يجب أن يلحق الموظف في وضعه الوظيفي ولا يصيب الموظف في شخصه أو حريته أو أمواله الخاصة.

2. يجب أن يكون إيقاع العقوبة التأديبية بهدف تحقيق الغاية منها وهي الزجر والردع ومن أجل المحافظة على سير العمل بانتظام واطراد لا أن تكون من أجل التشفي والانتقام وإساءة استعمال السلطة .

3. يجب أن تلتزم السلطة التأديبية بإيقاع العقوبة التي نص عليها المشرع ولا تحيد عن مبدأ المشروعية كما يجب عليها أن لا توقع أكثر من عقوبة على الموظف في المخالفة الواحدة وتراعي التناسب بين المخالفة والجزاء وتحقيق مبدأ المساواة حال إيقاع العقوبات بما يحقق العدالة بين الموظفين.

أما ما يوصي به الباحث فهو :

❖ نشر الثقافة القانونية بين الموظفين العاميين في الدولة وعلى كل المستويات من خلال لقاء المحاضرات والدورات التخصصية وتوزيع مذكرات تحوي الأحكام المنظمة للوظيفة بطريقة مختصرة وميسرة.

❖ الاهتمام بالقادة الإداريين وتوعيتهم بكيفية أدائهم لواجباتهم الوظيفية وطرق التعامل مع مرؤوسيههم وذلك من خلال الدورات وورش العمل.

❖ مراجعة التشريعات المنظمة للوظيفة العامة والتشريعات ذات الصلة بها من قبل السلطة التشريعية وإزالة ما يعتريها من غموض أو تعارض حتى يتسنى للجهات المختصة تنفيذها بما يضمن العدالة و سهولة الاجراء.

وفي الختام نأمل من الله أن يكون قد وفقني فيما قصدته من وراء هذا البحث الموجز كما نأمل منه أن يعم بفائدته كل من كان له حاجة فيه وأن يوفقني ويسهل لي طريق البحث في جوانب أخرى في هذا الموضوع وغيره والسلام.

الهوامش

1- نواف كنعان النظام التأديبي في الوظيفة العامة - مكتبة الجامعة الشارقة سنة 2008

- ص: (94)

2- حسين حمودة المهدي يشرح احكام الوظيفة العامة - المنشأة العامة للنشر و التوزيع و الاعلان طرابلس - ط أولى سنة 1986م - ص: (441).

- 3- نواف كنعان - المرجع السابق - ص: (95)
- 4- د. خليفة سالم الجهمي - المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي - منشورات خاصة قاريونس بنغازي - ط الأولى - سنة 1997 ص (377).
- 5- خليفة على الجبراني - رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن الثاني في المغرب بعنوان العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي و المغربي - ط 1998م - 1999م ص: (171).
- 6- د نواف كنعان - المرجع السابق - ص: (94).
- 7- خليفة علي الجبراني - المرجع سابق - ص: (251).
- 8- انظر في هذا، خليفة سالم الجهمي - المرجع السابق - ص: (380)
- 9- محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - ج الثاني المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - ط الخامسة - ص: (81).
- 10- مجلة المحكمة العليا - سنة 1986م - العدد 4،3 - سنة 22 ق 1 ص: (26).
- 11- انظر خليفة سالم الجهمي - المرجع السابق - ص: (390).
- 12- مدونة التشريعات - العدد (7) - السنة العاشرة 2010م
- 13- د. عبد العزيز عبد المنعم - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - المركز القومي للإصدارات القانونية - ط الأولى - سنة 2008م ص: (46).
- 14- في شأن الشروط راجع خليفة سالم الجهمي - المرجع السابق ص: (39).
- 15- نواف كنعان - المرجع السابق ص: (150).
- 16- نواف كنعان - المرجع نفسه ص: (151).
- 17- محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري - المرجع السابق ص: (83)
- 18- للاطلاع على المزيد حول هذه الأحكام أنظر د. محمد عبد الله الحراري - المرجع نفسه ص: (83) و ما بعدها.
- 19- نواف كنعان . المرجع السابق - ص: (151).

- 20- عبد العزيز عبد المنعم خليفة - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - مرجع سابق ص: (88).
- 21- خليفة سالم الجهمي - المرجع السابق ص: (392).
- 22- لمزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع يمكن الرجوع الى د. نواف كنعان - المرجع السابق ص: (155).
- 23- للمزيد من الاطلاع راجع. خليفة سالم الجهمي - مرجع سابق ص: (396) و ما بعدها.
- 24- الجريدة الرسمية العدد (13) لسنة 2013 م .
- 25- حسن حمودة المهدي - المرجع السابق - ص: (448).
- 26- نواف كنعان - المرجع سابق ص: (119).
- 27- خليفة علي الجبراني - المرجع سابق ص: (296).
- 28- نواف كنعان - المرجع سابق ص: (122).
- 29- خليفة على الجبراني - المرجع سابق ص: (326).
- 30- نواف كنعان المرجع ص: (124).
- 31- الجريدة الرسمية العدد (13) لسنة 2013 م.