

## انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة

محمود عمر معتوق

كلية القانون-جامعة طرابلس

للمراسلة: eman00matoc@gmail.com

**الملخص** تناقش هذه الورقة أحد الأسباب المؤدية إلى انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله، ويتم ذلك الأمر بإرادة جهة الإدارة، كونها مسئولة عن تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد في كل وقت وحين، ومهما كانت الظروف المحيطة بهذا المرفق أو ذاك، وهو مبدأ من المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام، فكون الإدارة هي التي تدير المرفق فقد أعطاهها المشرع الحرية الكاملة في اختيار من يقوم بهذه المهمة من تاريخ تولي الوظيفة وحتى بلوغ الموظف سن التقاعد، لذلك فإنها تملك الإبقاء على بعض الموظفين، والاستغناء عن البعض الآخر، متى رأت أن هذا العمل يخدم المرفق العام، غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التي تملكها جهة الإدارة ليست سلطة مطلقة غير خاضعة للرقابة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري عندما تخرج الإدارة عن مبدأ المشروعية، وبهذا يكون قرارها المؤدي إلى فصل الموظف معرضاً للإلغاء نتيجة فقدان أحد أركان القرار الإداري. إذن نستطيع القول بأن الإدارة تملك فصل الموظف متى رأت ذلك يخدم المصلحة العامة، لكننا مع ذلك نؤكد أن هذه السلطة وإن كانت تقديرية من حيث استعمالها، تبقى خاضعة للرقابة القضائية من حيث مشروعيتها قرار الفصل، ومدى مطابقتها للقانون بمعناه الواسع.

**الكلمات المفتاحية:** الإدارة، العلاقة، الفصل، الوظيفة، الكفاية.

**Ending of Occupational Relationship with Willingness of Administration**

Mahmoud Omar Matoq

Faculty of Law University of Tripoli- Libya

Corresponding author: eman00matoc@gmail.com

**Abstract** This paper discusses one of the reasons leading to the end of the job relationship between the employee and his/her work. This is done by the will of the administration, as it is responsible for running public facilities regularly and steadily at all times. Whatever the circumstances surrounding this or that facility, the legislator has given it complete freedom to choose who performs this task from the date s/he took the job until the employee reaches the age of retirement. Thus, the administration has the right to keep some employees and dispense the others, whenever it sees that this work serves public interests. What it should be noted is that the authority owned by the administrative is not absolute authority and unrestricted, but is subject to the supervision of the administrative judiciary when the administration depart from the principle of legality. This process makes its decision could be cancelled as a result of one of the pillars of the administrative decision. Thus, we can argue that the administration possesses the dismissal of the employee whenever it deems that it serves the public interest, but we nevertheless confirm that this authority, even if it is discretionary in terms of its use, remains subject to judicial control in terms of the legality of the dismissal decision, and the extent of its conformity with the law in its broad sense.

**Keywords:** Management, Relationship, ending, Occupation, Sufficiency.

**المقدمة:**

كما يمكن إنهاء العلاقة الوظيفية بإرادة جهة الإدارة إذا اتضح لها أن الموظف غير قادر مهنيًا على تولي الوظيفة أثناء فترة الاختيار التي يقررها المشرع عادة، وهي فترة يختبر فيها الموظف لمدى قدرته على القيام بالعمل المنوط به، أو بعد نقله الوظيفة فعلاً، ولكن يتضح عدم كفاءته المهنية، ويتم ذلك من خلال تقارير سنوية يعدها الرئيس المباشر يحدد فيها إلى أي مدى يستطيع الموظف ممارسة الوظيفة المكلف بها أو عدم قدرته على ذلك.

وقد أضاف المشرع الليبي سبباً آخر لانتهاء العلاقة الوظيفية، عندما أصدر القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تظهير الأجهزة الإدارية، أعطى بموجبه لجهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف في حالة ارتكابه بعض المخالفات المحددة على سبيل الحصر، وذلك من أجل مكافحة التسيب الإداري الذي يعم أغلب المرافق العامة في الدولة.

ومن هذا المنطلق نستطيع القول أن الرابطة الوظيفية ليست أبدية، نتيجة كون العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لاحية تحكمها القوانين واللوائح، يمكن أن تتغير في كل وقت وحين، دون تمسك الموظف بحق مكتسب إزاء هذه العلاقة، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، ولذلك يجب أن يخضع نظامهم للتعديل والتغيير وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن العلاقة الوظيفية لا تنتهي بغير سبب غير أن جهة الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في إيداء الأسباب التي أدت بها لإنهاء هذه العلاقة، حال كون القانون لم

تتطلب تشريعات الخدمة المدنية - في أغلب دول العالم شروطاً معينة في من يتولى الوظيفة العامة، وذلك لكون الموظف العام يمثل الدولة، وبالتالي هو المرآة العاكسة لها، لذلك فهي تختار من بين المرشحين لتولي الوظيفة من تتوافر فيه بعض الشروط التي تناسب طبيعة الوظيفة المراد نقلها، فشرط تقلد وظيفة إدارية تختلف عن شروط من يتولى وظيفة القضاء وهكذا باقي الوظائف الأخرى، ويترتب على ذلك إمكانية فقد الموظف لوظيفته إذا فقد أحد هذه الشروط، وهو ما يمكن أن نطلق عليه بانتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون؛ لأن الموظف خالف أحد الشروط المطلوبة لتولي الوظيفة بعد أن كانت متوفرة فيه قبل تسلمه مهامها، كما يمكن أن تنتهي العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة الذاتية باعتبارها هي القوامة على المصلحة العامة، وبالتالي هي أقدر من غيرها على معرفة من يتولى الوظيفة العامة ومن هو غير قادر على ممارسة مهامها، ويتم الاستغناء عن الموظف إما بناءً على قرار تأديبي؛ لأن الموظف صدر في حقه قرار بعزله من الوظيفة نتيجة ارتكابه مخالفة تأديبية. وقد يكون الفصل من الوظيفة نتيجة أسباب أخرى تقدرها جهة الإدارة لما لها من سلطة تقديرية واسعة إزاء تسيير المرفق العام، وهذا ما يسمى بالفصل بغير الطريق التأديبي، حيث تملك جهة الإدارة - والحالة هذه - إنهاء العلاقة الوظيفية لأسباب صحية، وذلك عندما يصبح الموظف غير قادر على ممارسة الوظيفة المكلف بها، وبعد عرض المعني على لجنة طبية مختصة تقرر ذلك.

الحصر ومنها العزل من الخدمة<sup>(6)</sup>، وظل هذا القانون ساري المفعول أكثر من ثلاثة عقود تقريباً، حتى قرر المشرع إعادة النظر في القوانين التي تنظم العمل بشكل عام وصادر القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل دمج فيه علاقات العمل الفردية التي كان ينظمها قانون العمل رقم 58 لسنة 1970م، والقانون رقم 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية، وضمنه تنظيم العمل التشاركي كذلك<sup>(7)</sup> وقد حددت المواد 42 و172 من القانون أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية ومنها العزل بقرار تأديبي. وكانت المادة 160 من نفس القانون، قد حددت العقوبات التأديبية التي يمكن تطبيقها على الموظفين سواء من يشغلون الوظائف العليا أو الوظائف التنفيذية، ومنها العزل من الخدمة، والذي يمكن ملاحظته على القوانين التي تنظم الخدمة المدنية في ليبيا منذ الاستقلال وحتى الآن مايلي :-

1 - إن المشرع الليبي لم يعتبر العزل بقرار تأديبي من ضمن أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية في ظل القانون رقم 2 لسنة 1951م، في حين سلم بأن الاستقالة، وكذلك بلوغ السن القانونية لترك الخدمة تعتبران من الأسباب المؤدية إلى انتهاء العلاقة الوظيفية، في حين أن القوانين التي تلت هذا القانون، قد نصت جميعها على أن من أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية صدور قرار إداري بعزل الموظف، وكان آخر هذه القوانين القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل المعمول به حالياً.

2 - ميز المشرع في بعض قوانين الخدمة المدنية (القانون رقم 2 لسنة 1951م والقانون رقم 36 لسنة 1956م والقانون رقم 19 لسنة 1964م) بين الموظف المصنف والموظف غير المصنف<sup>(8)</sup>، أما في ظل قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م فقد وحد المشرع التسمية، لكنه مع ذلك ميز بين نوعين من العقوبات حسب الدرجة الوظيفية، غير أن عقوبة العزل بقرار تأديبي (حسب القانون رقم 55 لسنة 1976م) أو العزل من الخدمة (حسب قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م) تطبق على جميع موظفي الدولة وبعض النظر عن الدرجة والوظيفة التي يتقلدها الموظف.

3 - بداية من القانون رقم 36 لسنة 1956م، وكذلك القانون رقم 19 لسنة 1964م، يحتفظ للموظف الذي تنتهي خدمته بقرار تأديبي الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان منهما، مع مراعاة أحكام قانون التقاعد، غير أن العزل بقرار تأديبي وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م لم يعطيا هذا الحق للموظف المعزول بقرار تأديبي.

#### ثانياً / آثار الفصل بالطريق التأديبي

يعد العزل بقرار تأديبي من أسمى العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف، ومن هذا المنطلق يجب أن يصدر قرار العزل بواسطة مجلس تأديبي مختص وهو ما قرره المشرع بالفعل في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة، وآخرها القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل حيث نصت المادة 161 على أنه "توقع العقوبات التأديبية على النحو التالي:

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 - لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو مدير الإدارة توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب على الموظفين من غير شاغلي 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.

يلزمها بتسبب قرارها، كل ذلك تحت رقابة القضاء الإداري، الذي يملك التدخل وإلغاء القرار الإداري، إذا أتضح له مخالفته لمبدأ المشروعية التي تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة.

وفي هذه الورقة سنحاول الإجابة عن السؤالين التاليين، ما هي الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة جهة الإدارة الذاتية؟ وهل سلطة الإدارة حيال هذا الأمر مطلقة أم أنها مقيدة بعدم انحرافها عن المصلحة العامة، ومن ثم إساءة استعمال السلطة الممنوحة لها؟

سنعالج كيفية إنهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة الذاتية، وذلك من خلال مطلبين ندرس في الأول الفصل بالطريق التأديبي، ثم نعرض في المطلب الثاني إلى الفصل بغير الطريق التأديبي، وقد أضاف المشرع الليبي طريقة ثالثة تنتهي بواسطتها العلاقة الوظيفية، وذلك بإصداره القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، وهو ما سوف نناقشه في المطلب الثالث والأخير من هذه الورقة.

#### المطلب الأول / الفصل بالطريق التأديبي

دأب المشرع الليبي منذ زمن بعيد على النص بإمكانية إنهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام عن طريق إيقاع عقوبة الفصل من الخدمة، ومن هذا المنطلق نرى التطور الذي واكب الفصل من الخدمة كعقوبة تأديبية أولاً، والآثار المترتبة على هذا النوع من الفصل من الخدمة ثانياً.

أولاً / تطور عقوبة الفصل بالطريق التأديبي في قوانين الخدمة المدنية.

الفصل من الخدمة هو تنحية الموظف عن الوظيفة التي كان يتقلدها بقرار تأديبي يصدر من الجهة المختصة قانوناً بذلك، ولم ينص أول قانون ينظم الخدمة المدنية بعد استقلال ليبيا، والذي يحمل رقم 2 لسنة 1951م في مادة محددة أو عدة مواد على العقوبات، التي تطبق على الموظف العام، لكن هذه العقوبات جاءت مبثوثة في عديد المواد، حيث أشارت المادة 59 منه على بعض العقوبات، ومنها الفصل من الخدمة<sup>(1)</sup>، ويرجع بعض الفقه سبب عدم تضمين جميع العقوبات في مادة واحدة إلى أن التشريع الليبي بشكل عام، وقانون الخدمة المدنية بشكل خاص في بداية عهده لم يشند عوده بعد<sup>(2)</sup>، وعندما قرر المشرع الليبي إعادة النظر في الخدمة المدنية أصدر القانون رقم 36 لسنة 1956م، ولعل الجديد فيه أنه تضمن كل العقوبات التأديبية في مادة واحدة حيث نصت المادة 50 منه على أن "العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف المصنف هي كما يلي بحسب شدتها.

1 - الإنذار

2 - ...

9 - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك مع مراعاة قانون التقاعد<sup>(3)</sup>. ومن هذا المنطلق قرر المشرع في المادة 66 منه بأن تنتهي خدمة الموظف المصنف لعدة أسباب ومنها العزل والإحالة إلى المعاش بقرار تأديبي، وبعد أن أصبحت ليبيا دولة موحدة بموجب القانون رقم 1 لسنة 1963م بعد أن كانت دولة اتحادية<sup>(4)</sup>، اصدر المشرع القانون رقم 19 لسنة 1964م بشأن قانون الخدمة المدنية الذي حل محل القانون 36 لسنة 1956م، وتضمنت المادة 50 العقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الموظف المصنف ومن بينها العزل من الوظيفة، وهذه العقوبة لا توقع على المعينين بقرار من مجلس الوزراء، ناهيك عما قرره المشرع في هذا القانون من أن الفصل هو أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية المادة 66<sup>(5)</sup>. وبعد أكثر من عقد من الزمن أعاد المشرع تنظيم الخدمة المدنية، وذلك بموجب القانون رقم 55 لسنة 1976م وأوردت المادة 105 منه أسباب انتهاء الخدمة ومنها العزل بقرار تأديبي، وكانت المادة 83 من نفس القانون قد عدت العقوبات التأديبية التي يمكن تطبيقها على الموظف العام على سبيل

4 - ...<sup>(9)</sup>

من جهة أخرى أكدت المحكمة العليا على ما قرره  
المشروع، وذهبت إلى أبعد من ذلك، حيث اعتبرت بأن القرار الصادر  
بعزل موظف من غير المجلس التأديبي المختص يكون باطلاً بطلاناً  
مطلقاً أي معدوماً، مما يترتب عليه - والحالة هذه - عدم تحصنه  
بمدة الستين يوماً، وهي المدة المقرر رفع دعوى الإلغاء خلالها حيث  
تقول " وحيث إن عقوبة العزل من الخدمة تعد من أخطر العقوبات  
التأديبية، ولذلك نص المشروع في المواد 83 و 84 من قانون  
الخدمة المدنية رقم 55/76 والمواد 10 و 31 من لائحة  
الجزاءات على أنه لا يجوز إيقاعها إلا بقرار من مجلس التأديب  
المختص، وفق الإجراءات والضمانات المقررة أمامه، وحيث إن  
الثابت من الإطلاع على القرار الإداري المطعون فيه أنه قضى  
بعزل الطاعن من الخدمة لما نسب إليه من أفعال، وقد صدر القرار  
من المدير العام لمشرعات الغاز دون أن تتم محاكمة الطاعن أمام  
مجلس التأديب المختص، مما يكون معه مصدر القرار قد جاوز  
اختصاصه، وأحل نفسه محل مجلس التأديب واغتصب سلطاته دون  
سند من القانون، مما يعيب القرار عيباً جسيماً يصل به إلى درجة  
الانعدام، وبالتالي لا ينفذ الطعن عليه بمواعيد دعوى الإلغاء"<sup>(10)</sup>.  
ومن المسلم به أن خدمة الموظف الصادر بشأنه قرار  
العزل تأديبياً تنتهي اعتباراً من صدور هذا القرار، غير أن ما تجدر  
الإشارة إليه بأنه إذا كان الموظف موقوفاً عن العمل لا يسترد منه  
ما يكون قد صرف له من مرتبات، فإذا لم يكن موقوفاً فإنه يستحق  
مرتبه كاملاً حتى يوم إبلاغه بقرار العزل، إلا إذا كان موقوفاً بغير  
مرتبه ففي هذه الحالة يستحق مرتبه إلى يوم الوقف<sup>(11)</sup>. ونظراً  
لخطورة عقوبة فصل الموظف من الخدمة؛ لأنها تحرمه من مرتبه  
الذي هو مصدر رزقه هو وأسرته، لذلك قيدت بعض التشريعات  
المقارنة عزل الموظف في حالات محددة على سبيل الحصر ففي  
إيطاليا يطبق العزل التأديبي في الحالات التالية وهي :-

- 1 - الأعمال التي تتنافى مع الشرف.
- 2 - الأفعال التي تمثل مخالفة خطيرة لواجب الأمانة.
- 3 - الاستغلال الخطير للسلطة أو الثقة.
- 4 - المخالفات المتمدة للواجبات الوظيفية والتي من شأنها  
الأضرار الخطير بمصالح الدولة أو المؤسسات العامة أو بمصالح  
أحد الأفراد.

- 5 - الاستغلال غير المشروع للأموال التي يتولى الموظف  
إدارتها أو تبديدها أو اختلاسها لنفسه أو التساهل مع المرووسين إذا  
ما ارتكبوا ذلك.

- 6 - طلب أو الحصول على منافع بمناسبة الأعمال التي  
يمارسها الموظف، وعدم طاعة الرؤساء بصورة علنية أو  
التحريض عليها. أو التحريض على أعمال من شأنها توقف العمل  
أو الإضراب.

وهناك العديد من الدول تسلك هذا الأسلوب فمثلاً في  
جمهورية فنزويلا توجد تسع مخالفات فقط يعاقب عليها بالعزل،  
كما وضع نظام العاملين في الأرجنتين قائمة بالمخالفات التي يعاقب  
عليها الموظف بالعزل<sup>(12)</sup>.

ونظراً لخطورة عقوبة الفصل من الخدمة فقد انتقد جانب  
من الفقه العربي اللجوء لهذه العقوبة بالذات، فمن جهته الدكتور  
سليمان محمد الطماوي قال "إن عقوبة الفصل من الوظيفة العامة  
في المجتمع الاشتراكي تحيط بها اعتبارات غير موجودة في الدول  
الرأسمالية، ففي هذه الأخيرة تعتبر الوظيفة العامة استثناء في نشاط  
الجماعة، بمعنى أن المجال الأصلي للعمل يكمن في النشاط الحر أو  
القطاع الخاص بلغة العصر. فإذا فقد الموظف عمله في دولة  
رأسمالية، استطاع أن يجد عملاً بسهولة ويسر خارج نطاق  
الحكومة. أما في الدول الاشتراكية، فإن فرص العمل خارج القطاع  
الحكومي محدودة. وإذا فقد الموظف وظيفته فإنه يتعرض لمخاطر  
لا حد لها"<sup>(13)</sup>. وللتخفيف من آثار عقوبة العزل من الوظيفة بقرار

تأديبي فإن هذا الاتجاه يقترح الأخذ ببعض المقترحات<sup>(14)</sup> لعل  
أهمها:

- 1 - تحديد المخالفات الجسيمة التي يجب أن يعاقب مرتكبها  
بالفصل حماية لأعضاء مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية من  
الضعف البشري أمام الاعتبارات الإنسانية البعيدة عن المصلحة  
العامة.

- 2 - عدم جواز حرمان الموظف الذي يعاقب بالعزل من  
وظيفته من الحق في إعادة تعيينه في وظيفة عامة حتى لا يكون في  
ذلك مصادرة لحق المواطن في العمل.

- 3 - ألا يكون قرار الفصل من العمل أخطر الصلات بين  
الموظف المفصول وبين جهة الإدارة، حيث أن في الدولة  
الاشتراكية الدولة مطالبة بأن تجد عملاً لكل راغب فيه وقادر عليه  
فالعامل حق وواجب في نفس الوقت.

- 4 - أن يتم الفصل بقرار جمهوري، أي من أعلى سلطة  
تنفيذية في الدولة، فلا تملك أية سلطة أخرى فصل الموظفين  
الدائمين بغير محاكمة تأديبية<sup>(15)</sup>.

ويؤيد هذا الاتجاه الدكتور محمود حلمي، حيث يذهب قائلاً  
"وعقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش في رأينا تتعارض مع النظام  
الاشتراكي ويجب أن تلغى ويقتصر عقاب العامل بالنقل إلى وظيفة  
أخرى من درجة أدنى، فمن غير المعقول الإبقاء على عقوبة الفصل  
في نظام اقتصادي موجه اشتراكي تعتبر هذه العقوبة بمثابة  
الإعدام"<sup>(16)</sup> ويقف إلى هذا الاتجاه العديد من فقهاء القانون العام  
في مصر<sup>(17)</sup>. غير أن اتجاهاً آخر يرى عكس ذلك تماماً فهذا  
الدكتور عبدالقادر الشبخلي وبعد أن انتقد الرأي الأول يقول "إن  
معالجة جزاء العزل بسياسة عملية وليس بحجج عاطفية، ولا  
تناقض بين جزاء العزل من الوظيفة وأهداف المجتمع الاشتراكي،  
ولذلك فإن العزل أو الفصل التأديبي ضرورة اجتماعية وإدارية  
وعلى المشروع أن يضع لها ضوابط تنظيمية بما يحقق الجزاء  
التأديبي"<sup>(18)</sup>، ويميل إلى هذا الاتجاه الأخير الدكتور نصرالدين  
مصباح القاضي حيث يرى "إن هذا الاتجاه هو الأولي بالاعتبار،  
فلا شك أنه يحقق أهداف النظام التأديبي ويضمن المصلحة العامة،  
وفعالية العقوبة التأديبية فضلاً عن ذلك فإن هذا اتجاه يتفق مع  
الماخوذ به في الفقه الإسلامي"<sup>(19)</sup>.

ونعتقد أن الاتجاه الأول هو الأقرب إلى الصواب، وذلك  
للسباب الآتية :

- 1 - في دول العالم الثالث، والتي استقلت - أكثرها حديثاً -،  
حيث لم يتكون قطاع خاص قوي يستطيع أن يساهم في عملية التنمية  
التي تحتاجها تلك الشعوب، بعد فترة طويلة من هيمنة الاستعمار  
على مقدرات هذه الشعوب من الصعوبة بمكان الاعتماد على القطاع  
الخاص في استيعاب العدد الكبير من المستخدمين، فلو طبقنا هذا  
المثال على ليبيا فإن أكثر من 95% من القادرين على العمل  
يتقاضون مرتباتهم من الخزينة العامة باعتبارهم موظفين عامين  
يعملون في الحكومة والقطاع العام.

- 2 - من شروط تولى الوظيفة العامة حسب نصوص قانون  
علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م ألا يكون المرشح قد تم فصله  
من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تضي المدة المقررة لمحو  
العقوبة، هذا الشرط يعني أنه من الصعوبة بمكان تعيين الموظف  
المفصول بقرار تأديبي نهائي في أية وظيفة جديدة، أو على الأقل  
إعادته إلى سابق عمله؛ لأنه بالرجوع إلى المادة 166 من نفس  
القانون والتي تتحدث عن محو العقوبة لم تشر إطلاقاً إلى محو  
عقوبة العزل من الوظيفة بينما نصت على محو بعض العقوبات  
الأخرى. وهذا يخالف ما قرره المشروع في المادة 18 من قانون  
الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م الملغى حيث تنص هذه المادة  
على أنه "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:

أ - ...

منهم الصلاحية لهذا الغرض، وفصل من تراه منهم غير صالح لذلك، وهذه الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها مادام خلا من عيب إساءة استعمال السلطة فلم تستهدف سوى المصلحة العامة. ويقع إثبات سوء استعمال السلطة على الموظف المفصول<sup>(29)</sup>. وتعترف أغلب قوانين الخدمة المدنية في العديد من دول العالم لجهة الإدارة بحق فصل الموظف لعدم الثقة أو بغير الطريق التأديبي، إذا رأت أن الصالح العام يتطلب ذلك، ودون الحاجة لأية إجراءات تأديبية حياله، ودون استلزام أن يكون الموظف قد ارتكب خطأ معين قد يستحق العقاب عليه، وهنا تبدو خطورة هذا النوع من الفصل، حيث يفاجأ الموظف بفصله من وظيفته دون ذنب اقترفه<sup>(30)</sup>.

### ثانياً / حالاته

تقتصر بعض الدول الفصل بغير الطريق التأديبي على الموظفين الذين يتولون وظائفهم بواسطة مراسيم وهم كبار الموظفين والقادة الإداريين مثل الوزراء والمحافظين؛ لأن طبيعة هذه الوظائف تتطلب الثقة الدائمة من قبل الحكومة، في حين تحدد بعض الدول حالات معينة يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبي، مع عدم قصره على كبار الموظفين وحدهم، بل إمكانية تطبيقه على جميع الموظفين، من ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 10 لسنة 1972م في مصر من أنه " لا يجوز فصل العامل بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال الآتية:

أ - إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

ب - إذا قامت بشأنه دلائل جديفة على ما يمس أمن الدولة وسلامتها.

ج - إذا فقد أسباب الصلاحية الوظيفية التي يشغلها لغير الأسباب الصحية، وكان من شاغلي الإدارة العليا.

د - إذا فقد الثقة والاعتبار، وكان من شاغلي الإدارة العليا "

وتجيز بعض القوانين الفصل بغير الطريق التأديبي بالنسبة لكل الموظفين وبغض النظر عن درجاتهم، كما هو الحال في القانون الكويتي<sup>(31)</sup>، أما المشرع الليبي فلم يحدد بدقّة حالات الفصل بغير الطريق التأديبي، غير أنه نص في المادة 42 من قانون علاقات العمل بأن "تنتهي خدمة العامل أو الموظف لأحد الأسباب الآتية :-

1- بلوغ السن المقررة قانوناً لانتهاج الخدمة.

2 - عدم اللياقة الصحية.

3 -...." <sup>(32)</sup>.

أما المادة 172 من نفس القانون فقد جاء فيها " بالإضافة إلى الأسباب الواردة بالمادة (42) من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

1 - العزل بقرار تأديبي.

2 -....

4 - الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته.

5 -....)

إذن وفقاً لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية ( سابقاً ) رقم 595 لسنة 2010م، يمكن انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام، بإحدى طريقتين إما نتيجة الحالة الصحية للموظف، أو نتيجة عدم الكفاية المهنية، ونعالج هاتين الحالتين كل على حده.

### الحالة الأولى / عدم اللياقة الصحية.

عدم اللياقة الصحية ينهي خدمة الموظف، لأن اللياقة الصحية شرط من شروط تولى الوظيفة، فإذا أصبح الموظف غير لائق صحياً، فلا شك - والحالة هذه - أن من يفقد هذا الشرط يؤدي بطبيعة الحال إلى فقد الوظيفة ذاتها، فكل إنسان معرض للإصابة

د - ألا يكون قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره خمس سنوات على الأقل<sup>(20)</sup>.  
إذن يمكن القول إن قانون الخدمة المدنية السابق كان يعطي الموظف المفصول بقرار تأديبي الحق في إعادة التعيين بعد مرور خمس سنوات من صدور هذا القرار<sup>(21)</sup>.

3 - بالإضافة إلى ما تقدم فإن عقوبة العزل من الوظيفة العامة تؤدي إلى البطالة وتساهم بشكل كبير ومباشر في انتشار وزيادة مستوى الجريمة والانحراف بين طبقات الشعب، ناهيك عن تفكك الأسرة، ولها آثار اجتماعية واقتصادية ونفسية خطيرة على المجتمع بأسره.

ومن هذا المنطلق نرى إمكانية استبدال عقوبة العزل من الوظيفة بعقوبة أخرى أقل تأثيراً، لا تؤدي إلى حرمان الموظف من مرتبه الذي هو - في الغالب - مصدر رزقه الوحيد هو وأسرته لا يمكنه الاستغناء عنه.

### المطلب الثاني / الفصل بغير الطريق التأديبي.

نعالج في هذا المطلب تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي أولاً، ومن ثم ننقل لكي نقف على أهم حالاته ثانياً.

### أولاً / تعريف الفصل بغير الطريق التأديبي.

يطلق على هذا النوع من الفصل بالفصل لعدم الثقة وقد يسمى أحياناً بالفصل التحكيمي أو الإداري أو السياسي<sup>(22)</sup> وهو انفصام عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، دون أن يكون الموظف قد اقترف ذنباً أو مخالفة إدارية تستوجب إنهاء خدماته<sup>(23)</sup> أو هو "إجراء إداري صادر عن الإدارة بما لها من سلطة تقديرية والإشراف على عملها باستبعاد موظف لم يبلغ السن أو الأقدمية اللازمة للحصول على معاش استبعاداً نهائياً من كوادرها"<sup>(24)</sup>، ويعرفه الأستاذ الدكتور محمد عبدالله الحراري بأنه "استغناء الإدارة عن خدمات الموظف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة"<sup>(25)</sup> من جانبه المستشار الدكتور خليفة سالم الجهمي يرى بأن الفصل بغير الطريق التأديبي هو "إجراء إداري ذو طابع عقابي يستهدف الإقصاء من الوظيفة العامة لدواعي الصالح العام دون إتباع قواعد التأديب"<sup>(26)</sup> ولفقه عدة تعريفات أخرى<sup>(27)</sup>.

من جانبه القضاء أعترف بحق جهة الإدارة في الاستغناء عن الموظف بما لها من سلطة تقديرية وتترجم هذا القول محكمة القضاء الإداري منذ أكثر من نصف قرن في القضية رقم 504 لسنة 7 قضائية حيث تقول "إن حق الحكومة في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي هو حق ثابت لا شبهة فيه مرده إلى أصلين: الأول - أصل طبيعي هو وجوب هيمنة الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، ولما كان الموظفون هم عمال هذه المرافق، فلزم أن تكون للحكومة الحرية في اختيار من ترى فيهم الصلاحية لهذا الغرض وفصل من تراه منهم أصبح غير صالح لذلك.

الثاني - أصل تشريعي مستمد مما ورد في الأمر العالي الصادر في 10 من أبريل سنة 1883م في مادته الثانية عشرة، والأمر العالي الصادر في 24 من ديسمبر سنة 1888م في المادة الرابعة عشر منه، والفقرة الثانية من القانون رقم 5 لسنة 1909م بشأن المعاشات الحكومية... فقد أكدت هذه القوانين حق الحكومة المطلق في فصل الموظفين بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء..."<sup>(28)</sup> وقد أكدت على هذا القول المحكمة الإدارية العليا "إن خدمة الموظف قد لا تنتهي بجزاء تأديبي صادر بقرار من مجلس تأديب أو بقرار تأديبي صادر من السلطة الرئاسية المختصة، وإنما قد تنتهي بالفصل بمرسوم أو أمر جمهوري أو بقرار من مجلس الوزراء بالتطبيق لحكم الفقرة السادسة من المادة 107 من القانون رقم 210 لسنة 1951م بشأن نظام موظفي الدولة؛ ومرد ذلك إلى أصل طبيعي وهو وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، ولما كان الموظفون هم عمال المرافق العامة فلزم أن تكون للحكومة الحرية في اختيار من ترى

يدل على أن الطاعن قد فحص فعلاً من قبل تلك اللجنة أو من لجنة أية طبية أخرى، بل على النقيض من ذلك فإن ما يستفاد من تلك العبارة هو أن الطاعن لم يعرض البتة على تلك اللجنة إلا لما كان هناك داع إلى استعمال كلمة دراسة الموضوع وهي لا يمكن إطلاقاً أن تنصرف إلى معنى الكشف أو الفحص الطبي. ومما يؤكد ذلك ما جاء في الرسالة التي بعث بها مدير إدارة اللجان الطبية رداً على استفسارات إدارة قضايا الحكومة، وهي أحد المستندات المقدمة في الجلسة... ومادام التقرير الطبي قد جاء على هذا النحو فلم يثبت بطريقة قاطعة قيام اللجنة بفحص الطاعن وهو السبيل الوحيد لإثبات عدم الصلاحية، فإنه يكون عديم الجدوى فلا يعتد به وبالتالي فإن القرار المطعون فيه الذي استند عليه يكون باطلاً لانعدام سببه ويتعين بالتالي إلغاؤه...<sup>(35)</sup>. وهذا القول سبق وأن تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث قالت " لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة للخدمة صحياً إلا إذا ثبت ذلك بقرار من القومسيون الطبي العام في الحدود والقيود التي تضمنها قانون موظفي الدولة في المادة 109 المشار إليها مما وفره القانون للموظف من ضمانات في حالة هو أحوج ما يكون فيها إلى الرعاية والعطف"<sup>(36)</sup>.

ثالثاً / يجب أن يكون الموظف قد حصل على كافة إجازاته العادية والمرضية، التي تقرها القوانين واللوائح النافذة، ومن هذا المنطلق لا يجوز - والحالة هذه - إنهاء خدمة الموظف المريض قبل تمتعه بكل إجازته المرضية والعادية ما لم يطلب الموظف كتابياً إنهاء خدماته دون انتظار استنفاد إجازاته<sup>(37)</sup> وكان هذا الحق مقرر بموجب الفقرة الرابعة من المادة 107 من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية، حيث جاء فيها " إذا تبين للجنة الطبية أن الموظف غير لائق صحياً لوظيفته أو لأية وظيفة أخرى، تنتهي خدمته من اليوم التالي لاستنفاده إجازاته السنوية ما لم يطلب إحالته للتقاعد قبل ذلك...". ولم نعر على مثل هذا النص في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، غير أن الفقه<sup>(38)</sup> وكذلك القضاء مستقران على ضرورة تمتع الموظف بكافة إجازاته قبل انتهاء خدمته، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في الطعن المشار إليه أنفاً "...مع التزيت في فصل الموظف لعدم اللياقة الصحية حتى يستنفد إجازاته المرضية والاعتيادية ما لم يطلب بنفسه الإحالة إلى المعاش دون انتظار انتهاء إجازاته..."<sup>(39)</sup>.

رابعاً / تجدر الإشارة إلى أن صدور قرار من اللجنة الطبية بعدم اللياقة الصحية للموظف، لا يلزم جهة الإدارة بإنهاء خدمة هذا الموظف، فقد تتراخى جهة الإدارة وتغض الطرف عن إنهاء خدمة الموظف مما يعنى - والحالة هذه - إمكانية استمراره في الوظيفة مع عدم لياقته الصحية، باعتبار الإدارة هي القوامة على المرافق العامة، وهذا ما وصلت إليه بالفعل المحكمة العليا في أحد أحكامها الحديثة الذي تقول فيه " أن خدمة الموظف الفعلية أو الحكيمية قد تستمر رغم صدور قرار اللجنة الطبية لعدم لياقته الصحية ولغاية إخطار جهة العمل بإنهاء خدمته بعد استنفاد إجازاته، وتراخي جهة الإدارة في إصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية أو غض الطرف عن استمراره في الخدمة رغم صدور قرار اللجنة الطبية بعجزه الصحي يعني بحكم اللزوم العقلي والمنطقي أن خدمته مستمرة. ولما كان ذلك، وكانت أوراق الدعوى لا تفيد أن اللجنة الطبية قررت أن عجز المطعون ضده الصحي يعيقه عن أداء أي عمل لدى الجهة التي يعمل بها مما يجعل للجهة التي يتبعها حرية تحديد تاريخ انتهاء خدمة المطعون ضده وتمكينه من الاستمرار في العمل إلى ما بعد صدور قرار اللجنة الطبية مع ما يترتب على ذلك من آثار. ومتى كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى أن تاريخ قرار جهة الإدارة بإنهاء خدمة المطعون ضده هو المعتمد، وليس قرار اللجنة الطبية، فإنه لا يكون بذلك قد خالف القانون أو أخطأ في تطبيقه مما يتعين رفض الطعن"<sup>(40)</sup>.

بالمرض، وتتفاوت درجات المرض من البسيط الذي يعالج في غضون أيام أو أسابيع، وبين المرض الجسيم والمزمن الذي يستحق علاجه إلى مدة طويلة من الزمن، وقد لا يشفى منه المريض كما هو الحال في الأمراض المستعصية والمزمنة<sup>(33)</sup>.

وقد ورد في المادة 128 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م بأنه " يشترط في المرشح لشغل إحدى وظائف ملاكات الوحدات الإدارية ما يلي:

- 1 - ...
- 9 - أن يكون لائقاً صحياً للعمل، وتحدد بلائحة تصدر عن مجلس الوزراء شروط اللياقة الصحية.
- 10 - "...

ووفقاً للمادة 44 من قانون علاقات العمل " يحال العامل أو الموظف إلى اللجنة الطبية المختصة بناء على طلبه أو طلب جهة العمل فإذا ثبت للجنة الطبية أنه غير لائق صحياً لعمله أو وظيفته أو لأية وظيفة أخرى أصدرت جهة العمل قراراً بإنهاء خدمته اعتباراً من أول الشهر التالي لصدور تقرير اللجنة المشار إليها...". أما المادة 46 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل المشار إليه، والصادرة بموجب القرار رقم 595 لسنة 2010م فقد حددت على سبيل الحصر الأمراض التي يكون فيها الموظف غير لائق صحياً، حيث ورد فيها " مع مراعاة أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م واللوائح الصادرة بمقتضاه يعتبر غير لائق صحياً المصاب بأحد الأمراض الآتية:

- 1 - الدرن الرئوي النشط إلى أن تصبح الحالة مستقرة.
- 2 - الجذام النشط ( الإيجابي ) إلى أن تصبح الحالة غير معدية.

3 - هبوط القلب إلى أن يصبح القلب متكافئاً.

4 - الأمراض العقلية إلى أن يثبت خلو المرشح من علامات المرض العقلي مدة سنة بصفة مستمرة.

5 - ضعف الإبصار الشديد إلى أقل من (10/6) بالعينين معاً مع استعمال نظارة أياً كان نوعها، ويقبل من تقل درجة إبصاره عن ذلك والمكفوفين في الأعمال التي لا تتطلب الإبصار، وإذا كان العمل يتطلب شروطاً صحية معينة أو درجات إبصار خاصة، فيتعين على الراغبين في شغلها توافر اللياقة الصحية اللازمة.

6 - أية أمراض أخرى معدية أو غيرها يتم تحديدها بقرار من الجهات المختصة صحياً "

ومع أن هذه المادة وردت في الباب الثاني من اللائحة والمتعلق بالعلاقات التعاقدية، لكن يمكن تطبيقها على العلاقات التنظيمية اللائحة (الوظيفة العامة) كذلك.

واستناداً لما تقدم يمكن إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية إذا توفرت الشروط التالية:

أولاً / أن يحال الموظف إلى اللجنة الطبية المختصة بناء على طلبه أو طلب جهة العمل التي يتبعها.

ثانياً / أن تقرر اللجنة الطبية المختصة قانوناً بعدم قدرته على مباشرة وظيفته أو أية وظيفة أخرى في ملاك الوحدة الإدارية. لذلك لا يمكن أن تثبت عدم اللياقة الصحية إلا بإحالة

الموظف إلى اللجنة الطبية وفحصه فحصاً فعلياً من قبل هذه اللجنة وإلا فلا يمكن إنهاء خدماته لهذا السبب<sup>(34)</sup> وتترجم المحكمة العليا ذلك بقولها "وحيث أن إحالة الموظف إلى التقاعد بسبب عدم لياقته الصحية يجب أن تستند إلى تقرير طبي يراعى في إعداده أحكام اللائحة رقم 6 لسنة 57م بشأن اللياقة الصحية إثبات أن الموظف قد فحص وكشف عليه من قبل لجنة طبية مختصة، وإلا أتى بدون مراعاة هذا السبيل فإنه لن يتأتى إثبات عدم اللياقة الصحية التي توجب إحالة الموظف إلى التقاعد. وحيث أن التقرير الطبي الذي اعتمد عليه في إصدار القرار المطعون فيه لم يتوخ السبيل المذكور إذ أنه لم يتعرض إلى إثبات أن اللجنة قد قامت بفحص الطاعن، ولا يوجد في عبارته سوى (قامت اللجنة بدراسة موضوع مرشان) ما

الموظفين المختصة، فإذا رأت صلاحيته لوظيفة أخرى أوصت بنقله إليها وإلا اقترحت إنهاء خدمته بشرط إبلاغ الموظف بذلك قبل أسبوعين من تاريخ الإنهاء.

ويعتبر انقضاء فترة الاختبار دون صدور قرار بنقل الموظف أو فصله تثبيت له في الوظيفة.

وفي جميع الأحوال يتم إشعار الجهة المختصة بالإجراءات التي اتخذت بشأن الموظف تحت التجربة<sup>(45)</sup>.

وإذا كان المشرع قد نص على كيفية فصل الموظف أثناء فترة الاختبار، فإن القضاء عرف فترة الاختبار أو التجربة بقوله "هي فترة زمنية أراد المشرع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للعمل المسند إليه وعلى كيفية نهوضه بمسؤوليات وظيفته<sup>(46)</sup>" وقد ردد الفقه هذا التعريف، وذلك بالقول بأن فترة الاختبار هي "مدة من الزمن أراد المشرع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للعمل المسند إليه<sup>(47)</sup> أو هي "وضع الموظف المعين قبل تثبيته في الوظيفة تحت التجربة، وذلك لمدة معينة من أجل التحقق من صلاحيته لشغلها والبقاء فيها، مع احتفاظ الإدارة لسلطتها في فصله خلال هذه المدة"<sup>(48)</sup>.

إذن فصل الموظف تحت التجربة يجب أن يتم وفقاً للضوابط التالية:

أولاً / أن مدة فترة الاختبار هي 365 يوماً من تاريخ مباشرة الموظف لمهام عمله، وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن فترة الاختبار لا تشمل وظائف الإدارة العليا، وهم من يتقلدون الدرجة العاشرة فما فوق، ومن ناحية ثالثة لا تشمل فترة الاختبار من كان يشغل وظيفة عامة في السابق. ثانياً / إذا أتضح عدم صلاحية الموظف تحت الاختبار للوظيفة المعين بها، يحال إلى لجنة شؤون الموظفين المقترض تشكيلها في كل وحدة إدارية حسب ما قرره المادة 52 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، ويتم تقييم الموظف تحت الاختبار بواسطة تقارير كفاءة الأداء وهي تشخيص قدرات وطاقت وسلوك الموظفين المراد تقييمهم وفقاً لأسس ومعايير موضوعية، ويخضع لنظام تقييم الأداء للموظفين تحت الاختبار وفقاً للمادة 121 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل والتي ورد فيها "يقاس أداء الموظف أثناء فترة الاختبار على النحو الآتي :-

1 - يعد الرئيس المباشر للموظف في فترة الاختبار تقريراً شهرياً عنه ويقدمه إلى رئيسه الأعلى خلال أسبوع من تاريخ إعداده.

2 - قبل نهاية فترة الاختبار بشهر ونصف يضع الرئيس المباشر تقريراً يشير فيه إلى التقارير المعدة في الأشهر السابقة ويبيد رأيه بمدى جدوى الإبقاء على الموظف في الخدمة أو نقله إلى وظيفة أخرى تلائم قدراته، ويحال هذا التقرير إلى الرئيس الأعلى.

3 - على الرئيس الأعلى أن يبيد رأيه على التقرير المقدم إليه ويحيله إلى لجنة شؤون الموظفين بالجهة الإدارية خلال أسبوع من تقديمه إليه.

4 - يقاس أداء الموظف أثناء فترة الاختبار على أساس كفاءته، وسلوكه الشخصي، وانضباطه الوظيفي، وإنجازه لواجباته، وكيفية قيامه بالعمل، واجتيازه برنامج التدريب المقرر له".

ثالثاً / بالعودة إلى نص المادة 135 من قانون علاقات العمل فإن إحالة الموظف تحت الاختبار إلى لجنة شؤون الموظفين لا يتم إلا بعد تقييم أداء الموظف المعين تحت الاختبار، من قبل الجهة الإدارية التي يعمل بها، ومن قبل الرئيس المباشر والرئيس الأعلى، ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن صلاحية الموظف للاستمرار في عمله مرتبطة بمدى التزامه بشروط الوظيفة التي

خامساً / أخيراً ووفقاً لنص المادة 44 من قانون علاقات العمل المشار إليه فمن شروط فصل الموظف لأسباب صحية هو عدم قدرة هذا الموظف على شغل أية وظيفة داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها أو حتى خارج هذه الوحدة، فإذا تقرر فصله من العمل مع قدرته على مباشرة عمل آخر، فالقرار الإداري في هذه الحالة يكون معيب لمخالفته أحكام القانون.

#### الحالة الثانية / عدم الكفاية المهنية.

من المسلم به أن من حق جهة الإدارة اختيار من تراه مناسباً لتولى الوظيفة العامة باعتبارها قوامة على المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام واطراد، فبالإضافة إلى عدم اللياقة الصحية يمكن رد الاستعفاء عن الموظف إلى عدم الكفاية المهنية، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بالفعل في أحد المناسبات "للدولة أن تتأكد من أن المرشح لوظيفة لا يكون في حالة لا تمكنه من شغلها حسب الروح والغاية التي من أجلها أنشأها القانون فيتحتم على السلطة التي تجري التعيين أن تمارس لمصلحة المرفق التي تستهدف الوظيفة كفاءتها نوعاً من سلطة التقدير في شأن جدارة المرشحين، وتثبت سلطة التقدير هذه للإدارة أحياناً بمقتضى نص صريح أو بمقتضى المبدأ العام ومقتضاه أن الحكومة مكلفة بكفالة سير المرافق العامة"<sup>(41)</sup> أما مجلس الدولة المصري فقد عبر عنه موقفه من خلال حكم محكمة القضاء الإداري الذي تقول فيه "لا مشاحة في أن الحكومة ممثلة في مجلس وزرائها هي الهيئة المسئولة عن مباشرة مصالح الدولة وعا يصيب تلك المصالح من تفريط أو تعطيل أو ينزل بها من خلل وفساد وتقتضى هذه المسؤولية الجسيمة تمكين متحملها من وسائل القيام بحيث يكون له اختيار الموظفين الذين يعاونونه في أداء هذه المهمة وحق إبعاد من يصبح منهم غير أهل لمعاونته ولذا كان من الطبيعي أن يكون مجلس الوزراء هو الهيئة الإدارية العليا التي تهيم على شؤون الموظفين عموماً وتقتضي في أمورهم وفق ما يتطلبه صالح العمل فيعين من يراه صالحاً لمعاونته ويعزل من يراه قد أصبح غير لائق لمهمته وهذا الحق أصيل ومطلق لا يرد عليه إلا قيد حسن استعماله وفقاً لمقتضيات الصالح العام..."<sup>(42)</sup> غير أن هذا السبب من أسباب انتهاء الوظيفة، يمكن رده إلى عدم صلاحية الموظف أثناء فترة الاختبار، كما يمكن إرجاعه لعدم الصلاحية أثناء ممارسة العمل بشكل فعلي، ونعالج هذا الأمر في الفقرتين التاليتين.

#### أولاً / الفصل أثناء فترة الاختبار (قبل التثبيت).

بالرغم من وضع شروط محددة، يجب أن تتوافر في المرشح للوظيفة العامة عند تولى الوظيفة لأول مرة، ومع ذلك يجب على جهة الإدارة أن تتحقق وتتأكد من سلامة هذا الاختبار من الناحية العملية، وحتى انتهائها من خلال وضع الموظف المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة يحددها المشرع، ويتقرر مصيره بعد انتهاء هذه الفترة، إما باستمراره في الوظيفة أو بفصله منها<sup>(43)</sup>. وفي هذا السياق تذهب المحكمة العليا إلى القول "لقد حدد القانون مدة اختبار الموظف بستة أشهر حتى تتمكن الإدارة في خلال هذه المدة من التحقق من قدرة الموظف على القيام بأعباء وظيفته أو من عدمها ولها أن تفصله إلى غاية انتهاء هذه المدة، غير أنه من الجائز أن لا تستطيع الإدارة في بعض الحالات الخاصة أن تكون رأياً نهائياً في الموظف خلال مدة السنة أشهر فأجاز القانون للإدارة أن تمد تلك المدة بشرط ألا تتجاوز السنة، بحيث على الإدارة أن تثبت في ذلك كله خلال الستة أشهر التالية لتاريخ تعيين الموظف - فإذا مضت تلك المدة وسكنت الإدارة ولم تتخذ أي قرار في حق الموظف اعتبر هذا الأخير مثبتاً في وظيفته بحكم القانون"<sup>(44)</sup>.

وهذا ما قرره المشرع الليبي بالفعل استناداً إلى المادة 135 من قانون علاقات العمل فإنه "يخضع الموظفون عند شغلهم للوظيفة لأول مرة في غير وظائف الإدارة العليا لفترة اختبار مدتها 365 يوماً من تاريخ مباشرتهم للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحية الموظف للوظيفة خلال فترة الاختبار يحال إلى لجنة شؤون

تذهب المحكمة الإدارية العليا إلى القول " ... شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة العامة هو شرط مقرر لمصلحة عامة يجري إعماله طوال فترة الاختبار ومن ثم فإن مصير تعيين الموظف يكون رهيناً بتحقيق هذا الشرط فإذا اتضح عدم لياقته قبل انقضاء هذه الفترة ساع فصله ولا يعد الفصل في هذه الحالة من قبل الفصل التأديبي لانقضاء هذه الصفة عنه. ولما كان ذلك. كان هذا الفصل لا يستلزم أن يكون الموظف قد ارتكب ذنباً تأديبياً... " (53).

#### ثانياً / أثناء العمل ( بعد التثبيت ) .

أعطى القانون لجهة الإدارة الحق في الاستغناء عن خدمات موظفيها، بغير الطريق التأديبي، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويعود هذا الحق إلى المبادئ الناتجة عن إن طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية، ينتج عنها أنه يجوز للوحدة الإدارية التابع لها الموظف تعديل مركزه القانوني في كل وقت وحين، ودون موافقة الموظف على هذا التغيير أو حتى الاحتجاج بحق مكتسب أو طلب التعويض إزاء هذا التعديل، وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا " طبيعة العلاقة بين الموظف والحكومة والتي هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح. ومركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت. ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم للتعديل والتغيير وفقاً للمصلحة العامة وتحقيقاً لحسن سير تلك المرافق، وقد صدر القانون رقم 18 لسنة 1969م بشأن قوات الأمن متمشياً مع الأصول السابقة فنصت المادة 29 منه في باب التأديب على العقوبات التأديبية وذكر في الفقرة التاسعة منها العزل من الوظيفة ثم نصت المادة 49 من القانون ذاته في باب انتهاء الخدمة ومن ضمنها العزل في الفقرة الرابعة والمراد به العزل الإداري الذي يصدره ولي الأمر أو السلطة العليا في الدولة كما سلف البيان وهو غير العزل التأديبي المشار إليه في المادة 29 من القانون 8 لسنة 1964م... " (54). أما المحكمة الإدارية العليا فتقول هي الأخرى في إحدى المناسبات " إن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ومرد ذلك إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة لحسن سير تلك المرافق،...ولما كانت الوظيفة تكليفاً للقائم بها كأصل مسلم به... وهذا التكليف يتطلب من الموظف أن يكون صالحاً للقيام به، فإن بقاءه في الوظيفة - هو رهين بهذا المنطق - ليس حقاً ينهض إلى مرتبة الحقوق الدستورية... ولا يقاس على حق الملكية مثلاً الذي صانته النصوص الدستورية بما يكفل عدم نزعه إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون، بل هو وضع شرطي منوط بصلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة، وهو أمر يخضع لتقدير الحكومة القوامة على تسيير المرافق العامة، فتنفصل ما تراه أصبح غير صالح لذلك، دون الاحتجاج بأنه له أصل حق البقاء في الوظيفة، مادام قد تم بالشروط والأوضاع التي قررها القانون وبغير إساءة استعمال السلطة " (55)

وتطبيقاً لما تقدم نصت المادة 172 من قانون علاقات العمل بأنه " بالإضافة إلى الأسباب الواردة بالمادة (42) من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

- 1 - العزل بقرار تأديبي.
- 4 - الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف مرتين أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمته.
- 5 - ... " (56).

أما الفقرة الثانية من المادة 120 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل على أنه "...ويحال الموظف الذي يقدم عنه للمرة الثانية على التوالي تقريراً يقيم كفاءته بدرجة ضعيف إلى لجنة شؤون الموظفين لفحص ملف خدمته، وللجنة أن تمهله سنة أخرى في وظيفته أو توصي بنقله بذات مرتبه إلى وظيفة أخرى من

ينقلها. ومسلكه الوظيفي والأخلاقي بما فيها التزامه بالبرنامج التدريبي المقرر له سواء كان هذا البرنامج داخلياً أو خارجياً. رابعاً/ يمكن للجنة شؤون الموظفين التوصية بنقل الموظف إلى وظيفة أخرى تتناسب مع قدرات هذا الموظف، بناء على التقارير الواردة من جهة عمله، فاللجنة لا تملك - والحالة هذه - إلا التوصية بنقله، أي أنها لا تستطيع نقله إلى وظيفة أخرى وحتى فصله من الوظيفة؛ لأن هذا الأمر يقع خارج نطاق صلاحياتها حسب نصوص القانون.

خامساً/ أعطى المشرع للجنة شؤون الموظفين اقتراح إنهاء خدمة الموظف، غير أن هذا الاقتراح يشترط فيه أمران : الأول - ضرورة إبلاغ الموظف قبل أسبوعين من صدور قرار الإنهاء بأن لجنة شؤون الموظفين قد اقترحت إنهاء خدماته لعدم الكفاءة، ونعتقد أن سبب إبلاغ الموظف بهذا القرار حتى يتمكن من التظلم منه إلى جهة الاختصاص، ومن ثم إمكانية إلغاء هذا القرار أو سحبه أو تعديله. الثاني - لا يتم إنهاء خدمة الموظف إلا إذا قررت لجنة شؤون الموظفين ذلك، فالقول بإمكانية الإنهاء عن طريق جهة عمله وحدها، غير صحيح طالما لم يتم عرض الأمر على لجنة شؤون الموظفين.

سادساً / وفقاً لنص المادة 135 من قانون علاقات العمل المشار إليها يعتبر الموظف مثبتاً في وظيفته طالما انتهت فترة الاختبار (365 يوماً) دون أن يصدر قرار من الجهة المختصة بالتعيين بنقله إلى وظيفة أخرى أو بفصله من وظيفته نتيجة عدم كفاءته لتولي الوظيفة. مع الأخذ في الاعتبار أن سلطة الإدارة في فصل الموظف أو عدم فصله أثناء فترة الاختبار هو حق مطلق لجهة الإدارة غير قابل للمناقشة، كما تذهب إلى ذلك المحكمة العليا " إن حق الإدارة في فصل أو تثبيت الموظف تحت الاختبار هو حق مطلق غير قابل للمناقشة من جانب المحكمة العليا " (49). من جهته الفقه الليبي انقسم حول هذا الموضوع، ففي حين يرى الدكتور خليفة علي الجبراني تأييد هذا الموقف من المحكمة العليا بقوله " وهذا الاتجاه القضائي من المحكمة العليا الليبية هو ذات الاتجاه الذي تسلكه معظم المحاكم الإدارية باعتبار أن الموظف تحت التجربة لم يجر ترسيمه أو تثبيته بعد في الوظيفة المرشح لشغلها وبالتالي لم يصبح بعد خاضعاً لأحكامها ما لم تصدر الإدارة قرارها بتثبيته صراحة أو ضمناً قبل إنهاء المدة المقررة لذلك أصلاً وتمديداً وهي سنة من تاريخ تسلمه للعمل، وعليه لا معقب على قرار الإدارة بالخصوص من جانب الرقابة القضائية الإدارية أياً كانت النتيجة التي ينتهي إليها ذلك القرار " (50) من جانب آخر انتقده الدكتور محمد عبدالله الحراري، وفي معرض تعليقه على الحكم المشار إليه قال "إن سلطة الإدارة في تثبيت موظفيها تحت الاختبار من عدمه ليست من وجهة نظرنا سوى سلطة تقديرية... وإن كانت مطلقة فعلاً من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تتمثل دوماً في مقتضيات الصالح العام. وهذا يعني أن الإدارة إذا استهدفت من قرارها بفصل الموظف تحت الاختبار أو نقله إلى وظيفة أخرى أغراضاً غير مشروعة ولا تمت للمصلحة العامة بصلة فإنها تكون قد ارتكبت عدم مشروعية وكان قرارها قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري " (51). ونعتقد أن الاتجاه الثاني هو الأقرب إلى الصواب، فلا يمكن منح جهة الإدارة سلطة مطلقة في اتخاذ ما تراه مناسباً طالما كان قرارها لا يستهدف المصلحة العامة، وهو الذي لا توجد الإدارة إلا من أجل تحقيقه بكل الوسائل الممنوحة لها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى استناداً إلى المبدأ الذي قاله مونتسكيو أحد مفكري الثورة الفرنسية منذ أكثر من قرنين من الزمن ( السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة ) (52).

وخالصة القول إنه من حق جهة الإدارة فصل موظفيها بغير الطريق التأديبي أثناء فترة الاختبار، وهذا الحق منحه إياها المشرع، بنص صريح، غير أن سلطة الإدارة مقيدة في هذا الشأن بمراجعة بعض الإجراءات قبل صدور قرار الفصل، وفي هذا الشأن

لا ترجع إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة... وهي من الأسباب الجدية بذات الموظف المستغنى عنه أو المنازع في صحتها كان ذلك عملاً غير مشروع..."<sup>(59)</sup>. وقد انتهت المحكمة الإدارية إلى نفس النتيجة وذلك حين قالت " من المسلم به أنه إذا توافرت الصلاحية اللازمة لتقلد الوظائف العامة الرئاسية في حق الموظف ابتداء واستمراراً فإنها تظل ملازمة لها لا تنفك عنه إلا لأسباب تنهض دليلاً على ذلك يظاهاها واقع يقيّمها على سند سليم من القانون لا إلى مجرد أقوال مرسلّة، وإذا ما ساقّت الجهة الإدارية فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مشروعيتها وارتمازها على واقع يقيّمها على سندها القانوني وإلا كان القرار المستند إليها باطلاً خليفاً بالإلغاء، ذلك أن السلطة التقديرية التي تترخص فيها الإدارة ليست تحكّمية طليقة من رقابة القضاء"<sup>(60)</sup>. ومن المسلم به أن قرار الفصل بغير الطريق التأديبي لا تسبقه أية إجراءات تمهيدية قبل صدوره وهو ما تشير إليه المحكمة الإدارية العليا" لا يلزم في مجال الفصل بغير الطريق التأديبي أن يواجه الموظف بما ينسب إليه أو يحقّ معه أو يسمع دفاعه فيه، وإنما يكفي أن يقوم السبب المبرر للفصل، وأن يطمئن أولو الأمر إلى قيامه، وألا يقوم دليل مقنع على عكسه بعد ذلك إذا كشفت الإدارة عن هذا السبب"<sup>(61)</sup>.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن جهة الإدارة لها سلطة تقديرية واسعة في الاستغناء عن خدمات الموظف عندما يضع الموظف نفسه في موقع الشبهات مما يلقى بظلال الشك والريبة على مركزه الوظيفي، الأمر الذي يتنافى مع استمراره في تقلد الوظيفة العامة وهو ما ذهبت إليه محكمة استئناف بنغازي عندما قالت " إن الفصل من الوظيفة كما يكون بالطريق التأديبي يكون أيضاً بغير الطريق التأديبي، وهذا الفصل لا يدخل في باب الجزاءات المنصوص عليها قانوناً، فإذا وقع من الموظف أمور ترى جهة الإدارة أنها تتنافى مع الإبقاء عليه في الخدمة لعدم صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة العامة، لها أن تتخذ في شأنه إجراءات تأديبية كما وأن لها أن تقرر فصله بغير الطريق التأديبي، وإذا كان الفصل التأديبي قوامه وقائع معينة محددة، فإن الفصل بغير الطريق التأديبي يكفي فيه وجود أسباب لدى الإدارة تبرره، سواء أفصحت عنها أم لم تفصح عنها مادام لم يثبت أنها انحرفت به إلى غير الصالح العام"<sup>(62)</sup>.

### المطلب الثالث/ الفصل وفقاً لقانون تطهير الأجهزة

#### الإدارية.

هذه الطريقة الثالثة التي يتم فيها انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة الذاتية، حيث حول المشرع الليبي الجهات المختصة بالتعيين بفصل منتسبها من عمال وموظفين في حال ارتكابهم مخالفات إدارية أو مالية داخل مقر العمل أو خارجه في حالات حددها على سبيل الحصر، وندرس في هذا المطلب أحكام الفصل بهذه الطريقة أولاً، لكي نقف على التكييف القانوني لهذا النوع من الفصل ثانياً.

#### أولاً / أحكام الفصل استناداً لقانون التطهير الإداري.

جاء في المادة الثانية من القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية الصادر بتاريخ 21 يوليو 1985<sup>(63)</sup> بأنه " يجوز بقرار من الجهة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة أي من العاملين بإحدى الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون في الحالات الآتية:

أ - إذا عاد بعد إنذاره كتابياً إلى ارتكاب مخالفة أو أكثر من المخالفات التالية:

- 1 - عدم المحافظة على مواعيد العمل الرسمية أو تخصيص وقت العمل لغير أداء واجبات الوظيفة.
- 2 - التسبب في أداء العمل أو عدم تحقيق مستهدفات الإنتاج أو معدل أداء الخدمات.

ذات درجته إذا تبين لها أنه أكثر صلاحية للقيام بمهامها، فإذا تم تقييم أدائه في السنة التالية مباشرة بدرجة ضعيف جاز فصله من الخدمة من أول الشهر التالي لاعتبار التقرير نهائياً".

والذي يمكن ملاحظته من خلال هذين النصين ما يلي :-  
أولاً / وفقاً لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م يمكن إنهاء خدمة الموظف إذا تحصل خلال مدة عمله بالدولة التي قد تطول أو تقصر على تقريرين كفاءة بدرجة ضعيف، بالإضافة إلى تقرير كفاءة بدرجة متوسط، أما وفقاً للائحة التنفيذية لنفس القانون فيجوز فصل الموظف لعدم الكفاءة إذا قدم في حقه تقريرين بدرجة ضعيف. وتم إحالته إلى لجنة شؤون الموظفين، وأوصت بنقله بذات مرتبه ودرجته إلى وظيفة جديدة، ومع ذلك كان تقرير كفاءته للسنة الثالثة مباشرة بنفس التقدير.

ثانياً / يجوز لجهة الإدارة فصل الموظف من الخدمة إذا نال درجة كفاءة بتقدير ضعيف لثلاث سنوات متتالية، ويسري في حقه الفصل من أول الشهر التالي لاعتبار التقرير نهائياً. وحسب نص المادة 119 من اللائحة المشار إليها لا يعتبر تقرير الكفاءة نهائياً إلا بتوافر الشروط التالية:

1 - إخطار الموظف كتابة بتقرير كفاءة الأداء المعد عنه إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف وذلك خلال خمسة عشر يوماً من كتابة التقرير.

2 - يجوز للموظف التظلم من نتيجة تقييم كفاءة الأداء إلى لجنة شؤون الموظفين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره.

3 - يجب أن يبين الموظف كتابة الأسباب التي بنى عليها تظلمه، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نفس المادة.

4 - لا يعتبر التقرير نهائياً، ولا يترتب عليه أية آثار إلا بانقضاء ميعاد التظلم أو بصور قرار لجنة شؤون الموظفين.

ومن المسلم به أن جهة الإدارة لا تلتزم بإيراد الأسباب التي جعلتها تفصل الموظف بالطريق غير التأديبي، إذ تتمتع مثل هذه القرارات بقرينة المشروعية، وما على الطاعن إلا أن يثبت العكس أمام القاضي وترجم المحكمة العليا هذا القول " لا تلتزم جهة الإدارة إذا مارست العزل الإداري بإيراد أسباب له لأن هذا العزل يستهدف المصلحة العامة ويحمل قرينة المشروعية ولا تزييله هذه القرينة لمجرد عدم التبرير أو لمجرد خلو ملف الموظف مما يصح أن يكون سبباً للقرار، ولا سبباً لتحدي قرار العزل الإداري إلا بإدعاء الموظف المعزول إساءة استعمال السلطة. ومن ثم لا يجدي في إلغاء القرار الصادر بإعفاء الطاعن القول بصدوره مخالفاً للقانون"<sup>(57)</sup>. أما إذا صدر القرار بدون سبب فإنه يكون فاقداً لأحد أركان القرار الإداري، مما يعرضه للإلغاء لعدم المشروعية، وهذا ما وصلت إليه بالفعل المحكمة الإدارية العليا في إحدى المناسبات "القرار الصادر بفصل العامل من الخدمة بغير الطريق التأديبي دون سبب أو دليل من الأوراق يكون قد صدر فاقداً لركن السبب - اتهام العامل باعتناقه الأفكار الشيوعية لا يكفي وحده سبباً مشروعاً لقرار الفصل - أساس ذلك : الدساتير المصرية قد درجت على كفاءة حرية الرأي والاعتقاد الديني - الموظف العام بوصفه مواطناً يسرى عليه ما يسرى على بقية المواطنين..."<sup>(58)</sup>.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه كذلك أنه إذا بنت الإدارة قرارها على سبب معين، ففي هذه الحالة يخضع هذا القرار لرقابة القضاء، من حيث تمتعه بمبدأ المشروعية من عدمه، وعلى هذا الأساس تقول المحكمة العليا " لقد استقر القضاء الإداري على أنه وإن كان المراد بالحق المطلق للجهة الإدارية بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به أو عدم استمرارها إلا أن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها...؛ لأن هذه السلطة وإن كانت مطلقة في موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد تجاوز السلطة والتعسف في استعمالها... ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب الفصل إلا أنه متى كانت الأسباب ظاهرة من القرار فإنها تكون خاضعة لتقدير القضاء ورقابته. فإذا تبين أنها

القانون رقم 207 لسنة 1952م في شأن فصل أعضاء إدارة قضايا الحكومة بغير الطريق التأديبي، ثم القانون رقم 224 لسنة 1952م في شأن فصل أعضاء مجلس الدولة الفئتين بغير الطريق التأديبي، والقانون رقم 600 لسنة 1953م في شأن الإحالة إلى المعاش قبل بلوغ السن القانونية المقررة لترك الخدمة<sup>(67)</sup>. وهو ما يجري تطبيقه في الجمهورية التركية هذه الفترة، حيث تم فصل الآلاف من الموظفين المدنيين والعسكريين من أعمالهم نتيجة مشاركتهم في الانقلاب على النظام الحاكم الآن، ونتيجة لأرائهم السياسية التي لا تتفق مع سياسة الحزب الحاكم.

ومع أن قرار الفصل بغير الطريق التأديبي ليس عقوبة، لكنه يقطع العلاقة الوظيفية من يوم صدور المرسوم أو القرار القاضي بالفصل، لكن الموظف المفصول لا يحرم من حقه في المعاش أو المكافأة، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري "المرسوم بقانون رقم 181 لسنة 1952م في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي - الفصل في هذه الحالة ليس عقوبة تأديبية في ذاته - فلا يحرم الموظف المفصول من حقه في المعاش أو المكافأة بل يمنح تعويضاً جزافياً يصرف مجزئاً على أقساط شهرية..."<sup>(68)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن القانون رقم 31 لسنة 1963م الصادر عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة آنذاك يقضى باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي من أعمال السيادة، وترتب على ذلك خروج هذا النوع من القرارات من اختصاص مجلس الدولة المصري وتحسينها من الإلغاء، غير أن هذا القانون أصبح يتعارض مع نص المادة 68 من الدستور المصري لسنة 1971م والتي تحضر النص في القوانين على تخصيص أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وبناء على ذلك لم تتردد المحكمة العليا - وهي المحكمة التي كانت تختص برقابة دستورية القوانين قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا التي تولت هذه المهمة - من الحكم بعدم دستورية القانون رقم 31 لسنة 1963م المشار إليه، وذلك في الدعوى الدستورية رقم 6 لسنة 1 قضائية، الصادر بجلسته 6 نوفمبر 1971م<sup>(69)</sup>.

**ثانياً / التكييف القانوني للفصل استناداً لقانون تطهير الأجهزة الإدارية.**

مع إن المشرع نص في المادة الثالثة من القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية على أنه " يعتبر إنهاء الخدمة وفقاً لأحكام المادة الثانية من العقوبات التأديبية، وترتب عليه كافة الآثار القانونية الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة أو الفصل من العمل وفقاً للتشريعات المعمول بها " لكن ما تجدر الإشارة إليه أن الفقه في ليبيا قد انقسم على نفسه حول هذا الموضوع إلى ثلاثة اتجاهات، نعرض إليها جميعاً، ثم ندلى بدلونا حول الموضوع المطروح.

**الاتجاه الأول /** يترجمه الدكتور محمد عبدالله الحراري الذي يرى إن انتهاء الخدمة وفقاً للقانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن تطهير الأجهزة الإدارية، ليس سوى فصل بالطريق التأديبي ويمضى حضرته يقول " ويعتبر من قبيل العزل بالطريق التأديبي إنهاء خدمة الموظف وفقاً لأحكام قانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، الذي بعد أن حدد في مادته الثانية الحالات التي يجوز فيها للجهة المختصة إنهاء خدمة الموظف نص في مادته الثالثة على أن يعتبر إنهاء الخدمة وفقاً لأحكام المادة الثانية من العقوبات التأديبية وترتب عليه كافة الآثار القانونية الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة"<sup>(70)</sup> ويؤيد هذا الاتجاه الأستاذ مصطفى عبدالحميد دلاف حيث يقول هو الآخر " كما تعتبر القرارات الصادرة عن السلطة المختصة بالتعيين بإنهاء الخدمة طبقاً للقانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن تطهير الأجهزة الإدارية من القرارات التأديبية... ويمضى سيادته قائلاً بعد أن أنتقد الرأي

3 - ارتكاب أية مخالفة إدارية أو مالية تضر بالمصلحة العامة.

4 - استعمال الأدوات والآليات والمهمات المملوكة لجهة العمل في غير الأغراض المخصصة لها. ما لم يكن ذلك لمقتضيات مصلحة العمل وبأذن من الجهة المختصة.

ويسرى حكم هذا البند على الموظف أو المستخدم الذي يرتكب مرسوميه مخالفة أو أكثر من المخالفات المشار إليها فيه إذا ثبت أن وقوع المخالفة يعود إلى إهماله أو تقصيره في مراقبة مرتكب المخالفة والإشراف على أداء مرسوميه لواجباته.

ب - إذا امتنع عن الانتقال إلى موقع إنتاجي بعد أن أصبح زائداً عن الحاجة في جهة عمله.

ج - إذا حكم عليه - ولو ابتدائياً - في إحدى الجرائم ضد أمن الثورة على أنه إذا ثبتت براءته بحكم نهائي وجب سحب قرار إنهاء الخدمة وإلغاء كل ما ترتب عليه من آثار"<sup>(64)</sup>.

وكانت المادة الأولى من هذا القانون تنص على أنه " تسرى أحكام هذا القانون على كافة الجهات الخاضعة لأحكام القانون رقم 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية والقانون رقم 58 لسنة 1970م بشأن العمل، واللجنة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع "

والذي يمكن الإشارة إليه على هاتين المادتين من القانون ما يلي:-

أولاً / عدم وجود رابط بين الجهات الخاضعة لهذا القانون، ففي حين إن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة في ظل قانون الخدمة المدنية هي علاقة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين واللوائح، فإن طبيعة العلاقة وفقاً لقانون العمل هي علاقة تعاقدية صرفة يحكمها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، أما بالنسبة للمنشآت والشركات المملوكة للمجتمع فتطبق قواعد خاصة تنطلق من مقولة شركاء لا أجراء.

ثانياً / صدر هذا القانون في ظل وجود نصوص وقواعد قانونية خاصة تنظم تأديب جميع العاملين في الأجهزة المختلفة، حيث كان يسري على العمال قانون العمل رقم 58 لسنة 1970م، أما الموظفون فيطبق بشأنهم القانون رقم 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية، أما العاملين بالشركات والمنشآت فتسرى بشأنهم اللائحة الإدارية للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع، ولكن مع صدور القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، والنص في المادة الرابعة منه على أن " تسرى أحكام هذا القانون على جميع علاقات العمل في ليبيا سواء أكانت علاقة لائحية أو تعاقدية أو بالمشاركة...". فهذا يدل على أن المشرع الليبي جعل قانوناً واحداً يسري على جميع علاقات العمل في ليبيا وبعض النظر عن طبيعة هذه العلاقة.

وقد لجأت العديد من الدول لإتباع مثل هذا النظام ففي فرنسا صدر الأمر في 27 يونيو 1944م، وذلك بعد انتهاء الاستعمار الألماني لفرنسا، واستبعد بموجب العمال الذين تم تعيينهم أبان الاحتلال النازي لفرنسا، وتعاونوا مع سلطات الاحتلال، وكذلك الذين قاموا بارتكاب مخالفات وأخطاء سياسية وإدارية جسيمة أثرت في النظام السياسي الذي كان سائداً قبل الاحتلال<sup>(65)</sup> وفي نفس السياق صدر المرسوم بتاريخ 20 يوليو 1949م أعطى للإدارة حق إنهاء خدمة الموظف بغير الطريق التأديبي لبعض الوظائف، وتتميز هذه الوظائف بأنها ليست إدارية بحتة، بل لها بجانب ذلك طابع سياسي، كما هو الحال بالنسبة لوظيفة المحافظين، فمن المنطقي أن يكون للحكومة مطلق الحرية في اختيار من يتولى هذه الوظيفة أو إنهاء خدماته، غير أن من حق الموظف المفصول الاطلاع على ملف خدمته وإبداء أوجه دفاعه<sup>(66)</sup>، وفي جمهورية مصر العربية صدرت العديد من قوانين التطهير خاصة بعد ثورة 23 يوليو 1952م، ولعل أهمها القانون رقم 189 لسنة 1952م في شأن فصل رجال القضاء الشرعي بغير الطريق التأديبي، وكذلك

المحاكمات القانونية وضماناتها وكانت المطعون ضدها قد اتهمت اتهاماً مغايراً لقرار الإحالة وقد أبدى لأول مرة في جلسة المحاكمة التأديبية فإنه لا يسوغ لمجلس التأديب التصدي لها لاتهام لم ترفع إليه بالطريق الذي حدده القانون" (74).

ب - إن المشرع ميز بين نوعين من الجرائم المرتكبة من قبل الموظف أو العامل أو الشريك، حيث إن البندين (أ و ب) يتضمنان مخالفات ذات طبيعة إدارية أو مالية، أما الجرائم المرتكبة وفقاً للبند (ج) فهي ذات طبيعة سياسية بحتة متعلقة بأمن الثورة.

ج - استناداً إلى المادة 161 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م فإن عقوبة العزل من الوظيفة لا يتم توقيعها إلا بمعرفة المجلس التأديبي المختص، ويحدد هذا الاختصاص وفقاً لدرجة الموظف ونوع وطبيعة المخالفة المرتكبة، وبالتالي فإن هذا المجلس هو الذي يباشر التحقيق مع المخالف ويوقع العقوبة المناسبة، أما وفقاً لنص المادة الرابعة من هذا القانون فالجهة التي تتولى التحقيق هي جهة العمل نفسها الأمر الذي يفقد هذا التحقيق المصادقية كون جهة الإدارة في هذه الحالة هي الخصم والحكم في وقت واحد، ناهيك عما يتمتع به المخالف من الضمانات في حالة التحقيق بمعرفة المجلس التأديبي المختص (75)، وهذا يؤكد ما ذهبنا إليه من أن الفصل بناء على قانون التطهير يقع في مركز وسط بين الفصل التأديبي والفصل بغير الطريق التأديبي، رغم تأكيد المشرع بأنه فصل تأديبي.

2 - وفقاً لنص المادة الخامسة من القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية فإنه " لكل من انتهت خدمته وفقاً لأحكام البندين (أ، ب) من المادة الثانية حق التظلم من القرار الصادر في هذا الشأن أمام لجنة التظلمات تشكل بمعرفة الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة، على أن يقدم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ أخطاره به بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، ويجب أن يتم الفصل في التظلم في مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديمه " والذي يمكن ملاحظته على هذه المادة ما يلي :-

أ - يتضح جلياً ميل المشرع إلى التفرقة مرة أخرى بين الجرائم المرتكبة وفقاً لأحكام هذا القانون، بحيث يملك من ارتكب مخالفة إدارية أو مالية وتم فصله من الوظيفة الحق في التظلم من هذا القرار إلى لجنة التظلمات المشكلة بمعرفة الجهاز المركزي للرقابة الإدارية، أما الشخص الذي حكم عليه ولو ابتدئاً في حكم إحدى الجرائم ضد أمن الثورة، فليس له الحق في التظلم من القرار الصادر بفصله إلى أية جهة.

ب - وفقاً للقواعد العامة في التأديب فإن التظلم من القرار الإداري - من حيث المبدأ - يقدم أما إلى الجهة التي أصدرت القرار ( التظلم الولائي ) أو إلى الجهة الرئاسية ( التظلم الرئاسي ) غير أن من الملاحظ على هذا القانون أن المشرع أنشأ لجنة مهمتها قبول التظلمات عن قرار الفصل، وذلك في مدة أقصاها ستين يوماً من تاريخ إبلاغ الموظف بالفصل، دون النظر إلى موقف جهة الإدارة من هذا التظلم، مع أن القضاء شبه مستقر على أن مرور مدة الطعن في القرار (ستين يوماً) دون رد من جهة الإدارة قرينة يمكن دحضها خاصة إذا كانت الجهة الإدارية جادة في بحث الموضوع، وفي هذا الشأن تمضي المحكمة العليا إلى القول " شرط أعمال نص المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971م أن تلتزم الجهة الإدارية في التظلم المقدم إليها جانب الصمت فتسكت عن فحصه و لا تستجيب لبحثه أو الرد عليه أما إذا استجابت لبحثه واتخذت إجراءات إيجابية فلا محل لافتراض رفضها التظلم حتى ولو استطلت فحصه مدة تزيد على الستين يوماً، وإنما المعول عليه حساب الميعاد هو القرار الصادر في التظلم سواء بقبوله أو برفضه " (76).

ج - الملاحظ أن قانون قواعد تطهير الأجهزة الإدارية قد صدر في ظل القانون رقم 88 لسنة 1974م في شأن إعادة تنظيم

الذي يعتبر مثل هذه القرارات لا تعد من القرارات التأديبية ... وفي تقديرنا أن هذا الرأي لم ينظر إلى الموضوع بشكل أعمق ولم يشر إلى المادة الثالثة من القانون التي عول عليها في وجهة نظره. وفي تقديرنا أن عبارة العقوبات التأديبية الواردة في المادة الثالثة من القانون المذكور ليست تزييداً وإنما تشير إلى وضوح رغبة المشرع الليبي في تعلق العقوبات التأديبية بالفصل التأديبي" (71).

**الاتجاه الثاني /** يقف إلى جانبه المستشار الدكتور خليفة سالم الجهمي حيث يرى بأنه " مع أن المشرع الليبي قد اعتبر إنهاء الخدمة وفقاً لأحكام القانون ( القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية ) المشار إليه من العقوبات التأديبية، ونص على أن تترتب عليه كافة الآثار القانونية الناجمة عن العزل التأديبي من الوظيفة أو الفصل من العمل، مما قد يفهم منه أن القرارات الصادرة بخصوصه تعد من قبيل القرارات التأديبية، ولكن في الواقع لا يمكن أن تدخل تلك القرارات في مفهوم القرارات التأديبية، ولا يجوز أن ينسحب عليها نظامها القانوني إلا حكماً وفي النطاق المنصوص عليه من حيث ترتيب ذات الآثار الناجمة عنها في هذا الصدد، بالنظر إلى كونها لا تصدر عن السلطة التأديبية في إطار ممارسة وظيفتها التأديبية" (72).

**الاتجاه الثالث /** يميل إليه الدكتور نصر الدين مصباح القاضي، الذي يقول " يختلف النظام التأديبي عما يسمى بالتطهير الإداري، الذي يرمى بدوره إلى إقصاء بعض الموظفين من أعمالهم الإدارية في كون النظام التأديبي يفترض وقوع جريمة تقتضي المصلحة العامة معاقبة مرتكبها ردعاً له وزجراً لغيره من الموظفين من الوقوع في ذات الخطأ وارتكاب الجريمة، وهو نظام يتميز بالاستقرار والثبات على عكس التطهير الإداري، فهو لا يزيد عن كونه إجراء مؤقت تقتضيه بعض الظروف العارضة، ولا اعتبارات معينة وقتية يزول بزوالها،..." (73).

وفي تقديري بأن نظام تطهير الأجهزة الإدارية الذي تبناه المشرع الليبي منذ أكثر من ثلاثة عقود تقريباً، هو نظام من نوع خاص يقع في مركز الوسط بين الفصل بالطريق التأديبي والفصل بغير الطريق التأديبي، وذلك للأسباب التالية :-

1 - إن المشرع وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون المذكور نص على أنه " لا يجوز توقيع عقوبة إنهاء الخدمة وفقاً لأحكام البندين ( أ )، ( ب ) من المادة الثانية إلا بعد التحقيق كتابية مع المخالف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويتم ذلك بمعرفة جهة العمل التي يتبعها مرتكب المخالفة، ويجب أن يكون قرار إنهاء الخدمة مسبباً" ولعل الملاحظ على هذا النص ما يلي :-

أ - بالرجوع إلى المادة الثانية من القانون، وبالتحديد البندين (أ و ب) نجد أن المشرع ميز بين نوعين من المخالفات، حيث أضع بعضها للنظام التأديبي، وأعطى بعض الضمانات للمخالف، في حين حرم المخالف من هذه الضمانات، وذلك بموجب البند (ج) من نفس المادة، حيث ينص هذا البند على إمكانية فصل المخالف من العمل دون اللجوء إلى التحقيق معه أو تحقيق دفاعه أو سماع أقواله، وذلك حالة الحكم عليه ولو ابتدئاً في إحدى الجرائم ضد أمن الثورة، والذي يمكن فهمه من النص أن المشرع أخضع بعض المخالفات للنظام التأديبي، في حين أعطى جهة الإدارة سلطة مطلقة ودون أية ضمانات الفصل بغير الطريق التأديبي في بعض الحالات الأخرى، وهو ما يؤكد ما نميل إليه وهذا يعارض ما قرره المحكمة العليا في أحد جلساتها الذي تقول فيه " لما كان من المسلم به ففة وقضاء أن المحاكمة التأديبية يجب أن تجرى على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدرها المجالس المنوط بها إجراء المحاكمة وبعدها عن مظنة العنت أو سوء استعمال السلطة وأولى هذه القواعد هو سلوك الطريق الذي رسمه القانون في رفع الدعوى التأديبية ومواجهة المتهم بما هو مأخوذ به لتمكينه من الدفاع عن نفسه ومرد ذلك إلى اعتبارات العدالة التي توجب أن تكون للمحاكمات الإدارية والتأديبية كفالات

العزل يستهدف المصلحة العامة ويحمل قرينة المشروعية ولا تزياله هذه القرينة لمجرد عدم ذكر السبب أو لمجرد خلو ملف الموظف مما يصح أن يكون سبباً للقرار... (81).

2- يصدر قرار الفصل بالطريق التأديبي عن مجلس تأديبي مختص، بعد إتباع إجراءات التأديب الشكلية التي قررها القانون، وكذا توفير الضمانات القانونية، وإلا اعتبر القرار باطلاً يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وفي هذا السياق تذهب المحكمة العليا إلى القول " وحيث إن عقوبة العزل من الخدمة تعد من أخطر العقوبات التأديبية، ولذلك نص المشرع في المواد 83 و 84 من قانون الخدمة المدنية رقم 55 / 76 والمواد 10 و 31 من لائحة الجزاءات على أنه لا يجوز إيقاعها إلا بقرار من مجلس التأديب المختص، وفق الإجراءات والضمانات المقررة أمامه... " (82). أما الفصل بغير الطريق التأديبي فيصدر عن جهة غير تأديبية، وبغير إتباع طرق التأديب المعتادة وهو ما قرره القضاء " لا يلزم في مجال الفصل بغير الطريق التأديبي أن يواجه الموظف بما ينسب إليه وأن يحقق معه أو يسمع دفاعه فيه، وإنما يكفي أن يقوم السبب المبرر للفصل، وأن يطمئن أولو الأمر إلى قيامه، وألا يقوم دليل مقنع على عكسه بعد ذلك إذا كشفت الإدارة عن هذا السبب" (83). ومع ذلك يمكن أن يكون الفصل بغير الطريق التأديبي لأسباب تأديبية، وبعد سماع أقوال المتهم وتحقيق دفاعه وتوفير كافة الضمانات المقررة قانوناً وتترجم المحكمة العليا ذلك بقولها " إذا صدر قرار بفصل الموظف المغترب دون أن يواجه بالتهمة المنسوبة إليه وتسمع أقواله فإنه يكون قراراً باطلاً بصفته قراراً تأديبياً، ويتحول هذا القرار إلى قرار فصل بغير الطريق التأديبي متى اشتمل على عناصر القرار الآخر، ذلك لأن حق الجهة الإدارية في إنهاء خدمة الموظف المغترب بغير الطريق التأديبي حق أصيل ثابت بمقتضى عقد الاستخدام تنفرد بتقريره ؛ لأنها هي التي عينت الموظف ويعود إليها تقدير صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة والاستمرار فيها، فإن لها أن تقرر إنهاء خدمته لاعتبارات أساسها المصلحة العامة، ولأسباب جديّة قائمة بالموظف وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها مادام قرارها قد خلا من عيب استعمال السلطة... والفصل بغير الطريق التأديبي لا يعتبر جزءاً ولا يستلزم وقائع معينة محددة كما هو الحال في الفصل التأديبي ومن ثم فلا يلزم تحقيق تسمع فيه أقوال الموظف ويحقق دفاعه" (84).

3 - يختلف الفصل بالطريق التأديبي عن الفصل بغير الطريق التأديبي، في أن الموظف المفصول بغير الطريق التأديبي يمكن إعادة تعيينه دون التقييد بمدة زمنية معينة على صدور قرار فصله، أما الفصل بالطريق التأديبي فيمنع إعادة تعيين الموظف ما لم تمر على صدور القرار فترة من الزمان، وهو ما قرره المشرع الليبي في القانون رقم 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية الملغي (85).

4 - لعل أهم ما يميز الفصل بالطريق التأديبي عن الفصل بالطريق غير التأديبي، أن قرار الفصل بالطريق التأديبي يجب أن يكون مسبباً، وذلك استناداً إلى نص المادة 156 من قانون علاقات العمل حيث جاء في عجزها بأنه " وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً " وإغفال جهة الإدارة تسبب قرار الفصل يترتب عليه بطلانه لصراحة النص، وهو ما أستقر عليه القضاء، حيث تذهب المحكمة العليا قائلة " إنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، لأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، إذ يصبح التسبب حينئذ شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار... " (86). أما الفصل بغير الطريق التأديبي، فإن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب مثل هذه القرارات استناداً إلى المبدأ العام الذي يقضي باقتراض صحة القرار الإداري

الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة، والقانون رقم 79 لسنة 1975م في شأن ديوان المحاسبة لكن المشرع الليبي قرر إعادة النظر في الأجهزة الرقابية بشكل عام، وذلك بدمجها في جهاز واحد من خلال إصدار القانون رقم 11 لسنة 1995م بإعادة تنظيم الرقابة الشعبية، وقد أعاد المشرع تنظيم هذا النوع من الرقابة بموجب القوانين أرقام 2 لسنة 2007م، بشأن إنشاء وتنظيم التفتيش والرقابة، والقانون رقم 3 لسنة 2007م بشأن إنشاء وتنظيم جهاز المراجعة المالية، وأخيراً أصدر المشرع ( المؤتمر الوطني العام ) القانون رقم 19 لسنة 2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، والقانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية، وفي ظل هذه التشريعات جميعاً فإن السؤال المطروح عن الجهة التي تتولى تشكيل لجنة التظلمات المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون المذكور أعلاه ؟

3 - من المعروف أن المبدأ العام الذي يحكم التأديب هو عدم حصر الجرائم التأديبية، وهو ما قرره المشرع في المادة 155 من قانون علاقات العمل، حيث إن " 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... " وهذا المبدأ أكد عليه القضاء أيضاً " إن المشرع لم يحدد الجرائم التأديبية... على سبيل الحصر وإنما ترك ذلك كما فعل في كثير من القوانين المماثلة لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها... " (77). غير أن المشرع خرج عن هذا المبدأ بشكل صريح بتحديد على سبيل الحصر الجرائم التي يعاقب عليها بالفصل من الوظيفة في المادة الثانية من القانون.

4 - أخيراً نتفق مع البعض بأن القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية الصادر بتاريخ 27 أبريل 1985م ما هو إلا قانون استثنائي أراد به المشرع الحد من ظاهرة التسبب الإداري في الدولة الليبية (78) غير أنه بالإمكان أن يستعاض عنه بتطبيق القواعد العامة الواردة في التأديب إذا تم تطبيقها والعمل بها من قبل الجهة الإدارية المختصة (79)، ولعل الملفت للانتباه أنه ورغم مرور أكثر من ثلاثة عقود على إصدار هذا القانون، فإن ليبيا تبقى في مقدمة دول العالم من حيث انتشار الفساد المالي والإداري، مما يعني - والحالة هذه - أن تفعيل القوانين أولى من إصدار قوانين لا تفعل، بل تبقى حبر على ورق. بعد أن عرضنا لانتهاج العلاقة الوظيفية بإرادة جهة الإدارة سواء بواسطة قرار إداري تأديبي بالعزل أو عن طريق العزل بغير الطريق التأديبي، باعتبارهما الطريقتان الرئيسيتان لانتهاج العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة، نخلص إلى أهم نقاط التفرقة بين الطريقتين وهي:-

1 - يدخل الفصل بالطريق التأديبي في باب العقوبات المنصوص عليها قانوناً، فجميع قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة تحدد على سبيل الحصر العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظف العام حال ارتكابه مخالفة تأديبية، وكان آخرها القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل حيث حددت المادة 160 العقوبات التي يجوز توقيعها على موظفي الدولة الليبية، ويترتب على ذلك أن جهة الإدارة لا تستطيع توقيع عقوبة غير منصوص عليها في القانون، وفي هذا الصدد تقول المحكمة العليا "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" (80). أما الفصل بغير الطريق التأديبي فمرده إلى هيمنة الإدارة على المرافق العامة، ولذلك لا تلتزم الإدارة ببيان الأسباب التي أدت إلى فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ؛ لأن مثل هذه القرارات تتمتع بقرينة المشروعية، وعلى الطاعن إثبات العكس، وفي هذا الشأن تقول المحكمة العليا " لا تلتزم جهة الإدارة إذا مارست العزل الإداري بإيراد أسباب له لأن

الأقل منذ صدور قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956م، وحتى صدور قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، كما أن قوانين الخدمة المدنية أبان عهد الولايات تسير على هذا النهج. **ثالثاً /** لأن العزل من الوظيفة هو أقصى العقوبات التأديبية التي يمكن أن تطبق على الموظف، لذلك فإن أغلب قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة تنص على ضرورة صدور قرار العزل من مجلس تأديبي مختص، وليس من السلطة الإدارية.

**رابعاً /** نظراً لقسوة عقوبة العزل من الوظيفة وأثارها ليس على الموظف وحده، بل قد تمتد إلى أسرته أيضاً، لذلك تحدد بعض دول العالم مخالفات محددة على سبيل الحصر تطبق بشأنها عقوبة العزل من الوظيفة، لذلك نهيب بالمشروع الليبي إلى إلغاء عقوبة العزل من الوظيفة واستبدالها بعقوبة أخرى، ليس لها تأثير مادي أو معنوي على الموظف العام وأسرته.

**خامساً /** إن القضاء الليبي والمقارن شبه مستقر على حق جهة الإدارة في الاستغناء عن الموظف في أي وقت كان، وأساس هذا الحق هيمنة الإدارة على المرافق العامة، وأن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية لانحائية يمكن أن تتغير في كل وقت، دون تمسك الموظف بحق مكتسب، لذلك من حقها فصل من ترى أنه غير صالح لتولى الوظيفة التي هي المرآة العاكسة للدولة، ناهيك عن أن المشروع يسمح لجهة الإدارة بعزل من تراه غير كفؤ لتولى الوظائف العامة بواسطة قوانين خاصة. شريطة أن يكون الهدف من هذا الاستغناء هو المصلحة العامة، وألا تتعسف جهة الإدارة في استخدام هذه السلطة، لذلك فإن الحالات المتفق عليها في أغلب دول العالم للفصل بغير الطريق التأديبي هي عدم اللياقة الصحية، وعدم الكفاءة المهنية، وقد أضاف المشروع الليبي حالة ثالثة، وذلك بإصداره قانون تطهير الأجهزة الإدارية.

وقد اختلف الفقه الليبي حول طبيعة الفصل طبقاً لهذا القانون هل هو فصل بالطريق التأديبي أو أنه فصل بالطريق غير التأديبي ؟ وقد أبدينا رأينا في هذا الموضوع في ثنايا الورقة حيث وصلنا بأنه ليس فصلاً تأديبياً صرفاً، كما أنه ليس فصلاً غير تأديبي تماماً، بل يقع في موقع الوسط بين الاثنين. وقد اتفقنا مع بعض الفقه الذي ينادي باللجوء إلى نظام التأديب لما يوفره من ضمانات للموظف المخالف، بدلاً من اللجوء إلى الفصل بهذه الطريقة التي تتم عن عدم تطبيق القواعد الواردة في نظام التأديب بشكل فعال وناجح. أملاً أن أكون قد أعطيت موضوع انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادة الإدارة بعض حقه من الدراسة، وإن كان غير ذلك، فإننا نعتد أنه فتح الباب واسعاً للباحثين لمزيد من الدراسة في إطار أوسع وأشمل يغطي جميع جوانبه. والله ولي التوفيق،

في كل عناصره إلى أن يثبت العكس، وترجم المحكمة العليا هذا المبدأ بقولها "إن القرار الإداري يحمل فور صدوره قرينة صحته وتصاحبه بالتالي مكنة التنفيذ المباشر له ولا يحول دون ذلك اعتراض صاحب الشأن عليه ولو اتخذ ذلك الاعتراض صورة الطعن على القرار بدعوى الإلغاء"<sup>87</sup>) **الخاتمة**

هكذا القينا نظرة على إحدى الأسباب التي تؤدي إلى انفصام العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله، بواسطة قرار إداري يصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة، ومن هذا المنطلق يصبح الموظف خارج الملاك الوظيفي للوحدة الإدارية التي كان يعمل بها، غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن قرار انتهاء العلاقة الوظيفية يتخذ أسلوبين أحدهما الفصل بالطريق التأديبي وهو الوضع الطبيعي لإنهاء هذه العلاقة، حيث يخضع الموظف العام لأحكام التأديب المقررة في التشريعات النافذة، الأمر الذي يترتب عليه بطلان قرار الإنهاء ما لم تتبع الإدارة فيه الإجراءات والشكليات المقررة قانوناً، وكذلك الضمانات المنصوص عليها في تلك التشريعات، أما الأسلوب الآخر فيكون إنهاء العلاقة فيه عن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي، غير أن جهة الإدارة في هذه الحالة لا تلجأ إلى اتباع الطريق التأديبي، بل تصدر قرارها دون الخضوع لأي إجراءات أو شكليات وبدون أية ضمانات للموظف، لكن لا يعني هذا أن هذه السلطة مطلقة لا تخضع لأي قيد، بل هي سلطة مفيدة بعدم الانحراف بالسلطة، بل يجب أن يهدف قرارها إلى المصلحة العامة، وضرورة سير المرفق العام بكل يسر وسهولة. كما وقفنا على أسلوب ثالث لانتهاء العلاقة الوظيفية يستند إلى القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، وبعد أن عرضنا للموضوع من جوانبه المختلفة نستخلص النتائج التالية:-

**أولاً /** تعد عملية اختيار الموظف العام من أهم العمليات الإدارية؛ لأن نجاح الدولة في تحقيق أهدافها المرسومة مسبقاً يعتمد إلى حد كبير على مدى حسن اختيارها للموظف الأصلح وتمكينه من الوظيفة المناسبة، والتي تتلاءم مع مؤهلاته وقدراته الذهنية والجسمانية، ولأن الموظف غير الأصلح يعتبر سبباً مباشراً في إعاقة سير المرفق العام، وينجم عن ذلك أضرار بالغة الخطورة تعود على مصلحة الجمهور، لذلك فمبدأ الصلاحية يعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة وهي ضمانة جوهرية وأساسية من ضمانات النظام الوظيفي بشكل عام.

**ثانياً /** أن المشروع الليبي مستقر على أن الفصل بقرار تأديبي، هو أحد الأسباب المؤدية إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، على

#### الهوامش:

- 5 - انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية، عدد خاص، س 2.
- 6 - انظر نص القانون في الجريدة الرسمية ع 48، س 14.
- 7 - منشور في مدونات التشريعات ع 7، س 10.
- 8 - حسب نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964م فإن الموظف المصنف هو "الذي يشغل بصفة دائمة وظيفية مصنفة ذات درجة ومرتب مدرجتين في الميزانية ومعينين في الكادر ويكون قد عين بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار من الوزير المختص وفقاً لأحكام القانون " أما الموظف غير المصنف فهو المعين على فئة في كادر الوظائف غير المصنفة طبقاً لأحكام اللوائح المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون ويتقاضى راتبه من باب المرتبات من الميزانية "
- 9 - انظر نص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، مدونة التشريعات س 10، ع 7، وتجدر الإشارة في هذا السياق بأن المشروع الليبي أنشأ ثلاثة مجالس تأديب متخصصة ( مجلس التأديب العام) وقد نصت على إنشائه اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 595 لسنة 2010م، المادة

- 1 - انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية للملكة الليبية المتحدة ع 1، س 1.
- 2 - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997م، ص 304.
- 3 - انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية س 6، ع 9.
- 4 - كانت الدولة الليبية تتكون من ثلاث ولايات وتسمى المملكة الليبية المتحدة، وهي ولاية طرابلس الغرب، وولاية بركة، وولاية فزان بموجب المادة الثالثة من الدستور الليبي الصادر في 7 أكتوبر 1951م، وقد نص المشروع في قوانين الخدمة المدنية للولايات الثلاث على عقوبة العزل من الوظيفة بموجب قرار تأديبي ( مادة 55 من القانون رقم 6 لسنة 1950م البرقاوي، مادة 56 من القانون رقم 24 لسنة 1951م لولاية طرابلس الغرب، والمواد 56، 60 من القانون رقم 2 لسنة 1952م بشأن الخدمة المدنية لولاية فزان ).

143. وكذلك (مجلس التأديب الأعلى) وقد نصت على وجوده المادة الرابعة من القانون رقم 6 لسنة 1992م بإنشاء إدارة القانون، أما المجلس الثالث فهو (مجلس التأديب للمخالفات المالية)، الذي نصت على إنشائه المادة 43 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية

10 - طعن إداري رقم 15 لسنة 36 ق، جلسة 19 نوفمبر 1989م، مجلة المحكمة العليا، س 26، ع 1، ص 25.

11 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 309. وانظر محمد السيد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، 1964م، ص 308.

12 - انظر محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973م، ص 232 وما بعدها.

13 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 4، 1995م، ص 292.

14 - نفس المرجع، نفس الصفحة.

15 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دار الفكر العربي، القاهرة، 1959م، ص 548.

16 - محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط 1، 1970م، ص 341.

17 - انظر على سبيل المثال مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1976م، ص 336. كذلك محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، س 5، ع 1، ص 99.

18 - عبدالقادر عبد الحافظ الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987م، ص 416.

19 - رسالته السابق الإشارة إليها، 326، هامش 1.

20 - انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، س 14، ع 48.

21 - نصرالدين مصباح القاضي، المرجع السابق، ص 366 وما بعدها.

22 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، دار السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 1980م، ص 286.

23 - حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، الأردن، ط 1، 2010م، ص 339.

24 - وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، رسالة دكتوراه، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1976م، ص 10.

25 - محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط 6، 2010م، ص 493.

26 - خليفة سالم الجهمي، مبادئ وأحكام القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2009م، ص 139.

27 - انظر على سبيل المثال نجم الدين المهدي الأمين الاحرش الذي يقول بأن الفصل بغير الطريق التأديبي هو "إنهاء خدمة الموظف بقرار إداري في غير الحالات العادية لإنهاء الخدمة التي حددها القانون" رسالته بعنوان النظام القانوني لانتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام في القانون الليبي (دراسة مقارنة) غير منشورة، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، 2009م - 2010م، ص 99. أما الدكتور عبدالله إبراهيم البربار فيرى أن العزل بطريق التأديبي هو "استغناء جهة الإدارة عن خدمة الموظف وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وهو أشد قسوة من العزل التأديبي" رسالته النظام القانوني للموظف العمومي، دراسة مقارنة (ليبيا - المغرب) مقدمة إلى جامعة عبدالله السعدي، طنجة، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية (غير منشورة) 2014 م - 2015م، ص 276.

28 - جلسة 11 من يناير 1955م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س 9، ص 229، بند 193.

29 - القضية رقم 1519 لسنة 2 ق، جلسة 15 من ديسمبر 1956م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 2، ع 1، ص 215، بند 25.

30 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م، ص 379.

31 - نفس المرجع، نفس الصفحة.

32 - انظر القانون رقم 12 لسنة 2010م بإصدار قانون علاقات العمل، مدونة التشريعات، س 10، ع 7.

33 - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 339. وانظر على جمعة محارب، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010م، ص 647.

34 - خالد عبدالعزيز عريم، القانون الإداري، ج 2، منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق، بنغازي، 1971م، ص 55.

35 - طعن إداري رقم 26 لسنة 16 ق، جلسة 3 من يناير 1971م، مجلة المحكمة العليا، س 7، ع 2، ص 46. وفي الفقه انظر نصرالدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2، 2016م، ص 305 وما بعدها.

36 - القضية رقم 904 لسنة 5 ق، جلسة 21 يناير 1961م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا س 6، ع 2، ص 594، بند 77.

37 - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2، 2004م، ص 288.

38 - زكي محمد النجار، أسباب انتهاء خدمة العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 105.

39 - القضية رقم 904 لسنة 5 ق، جلسة 21 يناير 1961م، سبقت الإشارة إليها.

40 - طعن إداري رقم 51 لسنة 44 ق، جلسة 24 ديسمبر 2000م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، س 2000م، ص 1146. وانظر تأكيد هذا القول طعن إداري رقم 61 لسنة 42 ق، جلسة 15 نوفمبر 1998م (غير منشور). وكذلك طعن إداري رقم 37 لسنة 44 ق، جلسة 19 نوفمبر 2000م (غير منشور).

41 - حكم المجلس بتاريخ 7 فبراير 1936م، مشار إليه في مارسولون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، دار المعارف، الإسكندرية، ط 1، 1991م، ص 138.

42 - القضية رقم 290 لسنة 3 ق، جلسة 31 من مايو 1950م، مجموعة مجلس النولة لأحكام القضاء الإداري، س 4، ص 856، بند 251.

43 - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 366.

44 - طعن إداري رقم 3 لسنة 2ق، جلسة 7 فبراير 1960م، القضاء الإداري والدستوري، ج 2، ص 22.

45 - يمكن الإشارة إلى أن مدة الاختبار وفقاً للمادة 36 من قانون الخدمة المدنية الملغي كانت ستة أشهر يجوز تمديدها لمدة ستة أشهر أخرى، انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية س 48، ع 14. وقارن ذلك مع ما قرره المشرع العراقي حيث نصت المادة 14 من قانون الخدمة المدنية العراقي على أنه "يوضع الموظف المعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة واحدة فعلية ويجب أن يصدر قرار بتثبيتته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته، وإلا تمدد ستة أشهر أخرى...، أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد ورد في الفقرة الأولى من المادة 36 على أنه "تكون فترة التجربة ثلاث سنوات قابلة للتعميد لسنة أخرى اعتباراً من تاريخ مباشرة الموظف للعمل في وظيفته، وتعتبر خدمته منتهية بانتهاء تلك الفترة إلا إذا

صدر قرار بتثبيته " مشار إلى هذه النصوص لدى خالد خليل الظاهر، القانون الإداري ( دراسة مقارنة) الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998م، ص 258.

46 - القضيتان رقم 636 ورقم 180 لسنة 10 ق، جلسة 4 فبراير 1967م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا س 12، ع 1، ص 585، بند 60.

47 - حسن محمد الفولي، الوظيفة العامة في التشريع المصري والمقارن، مجلة هيئة قضايا الحكومة، س 32، ع 3، ص 123.

48 - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 2004م، ص 691.

49 - طعن إداري رقم 2 لسنة 3 ق، جلسة 27 فبراير 1960م، قضاء المحكمة العليا الاتحادي (القضاء الإداري والدستوري) ج 2، ص 22، وانظر في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 820 لسنة 11 ق، جلسة 28 يناير 1967م، مجموعة خمسة عشر سنة 1965م، 1980م، ج 2، ص 2329، حيث تقول "ان تقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار هو للسلطة التي تملك التعيين، فإن لها وحدها حق تقرير مدى صلاحيته للوظيفة العامة استناداً إلى أية عناصر تستمد منها قرارها وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب عليها مادام قرارها يجرى خالياً من إساءة استعمال السلطة"

50 - خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، ط 1، 2005م، ص 207.

51 - محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010، ص 213.

52 - انظر في تأييد هذا الرأي علي الصادق علي، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة طرابلس، العام الجامعي 2013م، 2014م، ص 207.

53 - القضية رقم 1095 لسنة 7 ق، جلسة 26 يناير 1963م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 8، ج 1، ص 584، بند 54.

54 - طعن إداري رقم 12 لسنة 12 ق، جلسة 3 مايو 1970م، مجلة المحكمة العليا، س 6، ع 4، ص 31.

55 - القضية رقم 161 لسنة 3 ق، جلسة 29 يونيو 1959م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 2، ع 3، ص 1335، بند 137.

56 - وفقاً لنص المادة 114 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل فإنه " يتم تقييم كفاءة الموظفين على أساس مائة درجة، وتقدر كفاءتهم حسب المستويات التالية:-  
- درجة ممتاز من ( 90 - 100 ).  
- درجة جيد جداً من ( 75 - 89 ).  
- درجة جيد من ( 60 - 74 ).  
- درجة متوسط من ( 45 - 59 )  
- درجة ضعيف من ( 44 فأقل )

57 - طعن إداري رقم 12 لسنة 12، جلسة 3 مايو 1970م، سبقت الإشارة إليه.

58 - القضية رقم 734 لسنة 23 ق، جلسة 26 نوفمبر 1983م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 29، ع 1، ص 111، بند 17.

59 - طعن إداري رقم 10 لسنة 11 ق، جلسة 6 مارس 1965م، مجلة المحكمة العليا، س 1، ع 4، ص 16.

60 - القضية رقم 32659 لسنة 32 ق، جلسة 26 ابريل 2009م، مشار إليها لدى وجدي شفيق المحامي، الموسوعة الذهبية في أحكام

محكمة النقض والإدارية العليا، والدستورية العليا، 2011، ص 746.

61 - القضية رقم 58 لسنة 4 ق، جلسة 21 يوليو 1958، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 3، ع 3، ص 1729، بند 176.

62 - الدعوى الإدارية رقم 7 لسنة 21 ق، جلسة 22 مارس 1994م، مشار إليه لدى خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 139.

63 - انظر نص القانون في الجريدة الرسمية س 33، ع 19، ص 590.

64 - انظر نفس القانون، نفس المرجع.

65 - حسين حمودة المهدي، قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ط 1، 1988م، ص 9.

66 - انظر عبدالفتاح حسن، الفصل بغير الطريق التأديبي، مجلة العلوم الإدارية، س 3، ع 2، ديسمبر 1961م، ص 235.

67 - نفس المرجع، نفس الصفحة.

68 - القضية رقم 1561 لسنة 10 ق، جلسة 4 نوفمبر 1957م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، س 12 - 13، ص 11، بند 8.

69 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 184.

70 - محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية، الزاوية - ليبيا، ط 6، 2010، ص 493 وما بعدها. مع هذا الرأي مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 309.

71 - رسالته، النظام القانوني للعاملين بالشركات العامة، دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ط 1، 2000م، ص 85، وانظر لنفس المؤلف شرح أحكام قانون الأمن والشرطة في التشريع الليبي، منشورات أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس، 2001م، ص 45.

72 - خليفة سالم الجهمي المسئولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط 1، 1997م، ص 350. وانظر لنفس المؤلف أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2009، ص 148.

73 - نصر الدين مصباح القاضي، المرجع السابق، ص 324، هامش رقم 1. وانظر قرب هذا الاتجاه حسين حمودة المهدي الذي يرى بأن " القانون رقم 3 لسنة 85م بشأن تطهير الأجهزة الإدارية الصادر بتاريخ 27. 4. 1985م أنه قانون خاص واستثنائي، وضعت أحكامه خروجاً على الأحكام التأديبية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها، وهو بطبيعته قانون تأديبي" المرجع السابق، ص 7.

74 - طعن إداري رقم 7 لسنة 20 ق، جلسة 11 أبريل 1974م، مجلة المحكمة العليا، س 10، ع 4، ص 56.

75 - انظر في هذا الشأن محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010م، ص 425. عمر محمد السبوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2013م، ص 256.

76 - طعن إداري رقم 8 لسنة 23 ق، جلسة 16 يونيو 1977م، مجلة المحكمة العليا، س 14، ع 1، ص 54. وانظر طعن إداري رقم 25 لسنة 38 ق، جلسة 26 أبريل 1992م، مجلة المحكمة العليا، س 27، ع 3، 4، ص 37 والذي تقول فيه المحكمة "... إلا أنه وعلى ما جرى قضاء هذه المحكمة فإن محل تطبيق هذا النص إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه، أما إذا استجابت واتخذت في ذلك إجراءات إيجابية فلا وجه لافتراض رفضها التظلم حتى ولو استطلت فحصه مدة تزيد على

الأربعة أشهر، وإنما يكون المعول عليه عند حساب الميعاد هو القرار الصادر فعلاً في التظلم بإجابته أو برفضه، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون هي جادة في سبيل إنصافه،..."

77 - طعان إداريان أرقام 9 لسنة 27 ق و 8 لسنة 28 ق، جلسة 13 نوفمبر 1983م، مجلة المحكمة العليا، س 21، ع 1، ص 28. وانظر في القضاء المصري القضية رقم 454 لسنة 5 ق، جلسة 11 فبراير 1961م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 6، ع 2، ص 680، بند 89. حيث تقول المحكمة " لا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً وذلك على خلاف ما يجري في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات "

78 - حسين حمودة المهدي، المرجع السابق، ص 7.  
79 - خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 140.  
80 - طعن إداري رقم 3 لسنة 29 ق، جلسة 31 مارس 1985م، مجلة المحكمة العليا، س 22، ع 3، 4، ص 26.  
81 - طعن إداري رقم 12 لسنة 12 ق، جلسة 3 مايو 1970م، مجلة المحكمة العليا، س 6، ع 4، ص 32.  
82 - طعن إداري رقم 15 لسنة 36 ق، جلسة 19 نوفمبر 1989م، مجلة المحكمة العليا، س 26، ع 1، 2، ص 25.  
83 - القضية رقم 58 لسنة 4 ق، جلسة 21 يوليو 1958م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 3، ع 3، ص 1729، بند 176.

84 - طعن إداري رقم 1 لسنة 22 ق، جلسة 24 أبريل 1975م، مجلة المحكمة العليا، س 11، ع 4، ص 21. وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا هذا النظر منذ أكثر من نصف قرن تقريباً "إن فصل الموظف من الخدمة يتم بإحدى طريقتين إما عن طريق التأديب أو بغير طريق التأديب طبقاً للأوضاع المرسومة قانوناً والفصل التأديبي يدخل في باب الجزاءات المنصوص عليها قانوناً وليس كذلك الفصل غير التأديبي فإذا ما وقع من الموظف أمور لا ترى معها جهة الإدارة الإبقاء عليه في الخدمة لعدم صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة العامة لها أن تتخذ في شأنه إجراءات التأديب كما وأن لها أن تقرر فصله بغير طريق التأديب وإن كان الفصل التأديبي قوامه وقائع معينة محددة وهو ما لا يتطلبه الفصل بغير طريق التأديب الذي يكفي فيه وجود أسباب لدى الإدارة تبرره سواء أفصحت عنها أم لم تفصح مادام لم يثبت أنها انحرفت به إلى الصالح العام" القضية رقم 1076 لسنة 7 ق، جلسة 22 ديسمبر 1962م، المجموعة س 8، ج 1، ص 315، بند 29.

85 - عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكدرات الخاصة ( دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث التشريعات وآراء الفقه وأحكام القضاء وفتاوى مجلس الدولة) دار الفكر العربي، القاهرة، ص 341 وما بعدها.

86 - طعن إداري رقم 8 لسنة 27 ق، جلسة 18 مايو 1983م، مجلة المحكمة العليا، س 20، ع 3، ص 30.  
87 - طعن إداري رقم 8 لسنة 28 ق، جلسة 13 نوفمبر 1983م، مجلة المحكمة العليا، س 21، ع 1، ص 29.

#### المراجع:

- [1]- حسين حمودة المهدي، قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، ط 1، 1988م.
- [2]- حسن عثمان محمد حسن، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 2004م.
- [3]- حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، الأردن، 2010م.
- [4]- حسن محمد الفولي، الوظيفة العامة في التشريع المصري والمقارن، مجلة دارة قضايا الحكومة، س 32، ع 3.

[5]- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط 1، 1998م.

[6]- خالد عبدالعزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق، بنغازي، 1971م.

[7]- خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخلفة التأديبية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط 1، 1997م.

[8]- أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2009م.

[9]- خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، ط 1، 2005م.

[10]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 4، 1995م.

[11]- مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دار الفكر العربي، القاهرة، 1959م.

[12]- الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م.

[13]- 13 - عبد الفتاح حسن، الفصل بغير الطريق التأديبي، مجلة العلوم الإدارية، س 3، ع 2، ديسمبر 1981م

[14]- عبدالقادر عبدالحافظ الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987م.

[15]- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكدرات الخاصة، دراسة فقهية وقضائية وفقاً لأحدث التشريعات وآراء الفقه وأحكام القضاء وفتاوى مجلس الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة.

[16]- عبدالله البربار، النظام القانوني للموظف العمومي، دراسة مقارنة، في ليبيا والمغرب، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة عبدالله السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2014م، 2015م.

[17]- عدنان عمرو مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2، 2004م.

[18]- علي جمعة محارب، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010م.

[19]- علي الصادق علي، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة طرابلس، العام الجامعي 2013م، 2014م.

[20]- عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2013م.

[21]- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي، وقانون الخدمة المدنية الجديد، دار السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 1980م.

[22]- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م.

[23]- مارسولون وآخرون، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، دار المعارف الإسكندرية، ط 1، 1991م.

[24]- محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973م.

[25]- محمد السيد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964م، 1965م.

- [26]- محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 6، 2010 م.
- [27]- 27 - الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010 م.
- [28]- محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، س 5، ع 1.
- [29]- محمود حلمي، نظام العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط 1، 1970 م.
- [30]- مصطفى عبدالحميد دلاف، شرح أحكام قانون الأمن والشرطة في القانون الليبي، أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس، 2001 م.
- [31]- النظام القانوني للعاملين بالشركات العامة، دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، ط 1، 2000 م.
- [32]- مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1976 م.
- [33]- نجم الدين المهدي الأمين الأحرش، النظام القانوني لانتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام في القانون الليبي، دراسة مقارنة، غير منشورة، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، 2009 م، 2010 م.
- [34]- نصرالدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2، 2016 م.
- [35]- النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997 م.
- [36]- وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، رسالة دكتوراه، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1976 م.