

# التحقيق الإداري المفهوم والمخالفة

■ د. العارف صالح عبدالدائم \*

يظل الموظف العام يتمتع بمركز وظيفي يكفله له القانون أثناء أدائه لأعمال وظيفته مالم يأتي أعمالاً تتعارض مع التشريعات التي تحكم الوظيفة العامة، ويستوي في ذلك أن تكون تلك الأعمال في صورة فعل أو امتناع، أي سواء امتناعه عن القيام بواجباته الوظيفية أو اقترافه أحد المحظورات المنصوص عليها في القوانين، وللموظف في تلك الظروف أن يبذل سعة جهده وما يملكه من إمكانيات ومهارات إدارية وفنية من أجل تقديم خدمة متميزة، بيد أن الواقع الإداري يشير بدلالة قاطعة أن الأداء الوظيفي أحياناً يصاحبه بعض القصور بتجاوز للصلاحيات المقرر له، مما يدعو جهة الإدارة إلى التدخل بما تملكه من سلطات إدارية للحد منه وتحديد المسؤولية الإدارية حياله فتقرر مجابهة الموظف المسؤول عن ذلكم الذنب.

**فالعلاقة بين الإحالة إلى التحقيق الإداري والموظف المحال إلى التحقيق أساسها اقتراف مخالفة وثبوتها، مع وجود قرينة سببية يُسأل عنها الموظف.**

وستتولى من خلال هذا البحث دراسة مفهوم التحقيق الإداري وتوضيح أهميته في المبحث الأول، فيما نخصص المبحث الثاني لتبيان طبيعة المخالفة التأديبية وحدود علاقتها بالمخالفة الجنائية على النحو التالي:

## ■ المبحث الأول

### ● ماهية التحقيق الإداري

تقتضي المعرفة الحقّة لمضمون التحقيق الإداري البحث في جوانب معينة بغية الوصول إلى الصورة المتكاملة لتلك المضمون، وهذه الجوانب تمثل العناصر الرئيسة المكونة لمفهوم التحقيق الإداري، وهو ما استبان بجلاء في تعريفه وأهميته وموقف الفقه والقضاء منه ومدى تعلقه بأطراف العلاقة فيه، وطبيعة الإجراءات الشكلية والموضوعية التي تراعى عند مباشرة السلطة المختصة له، وسنخصص لكل منهما مطلب مستقل على النحو التالي:

\* عضو هيئة التدريس بكلية القانون - جامعة طرابلس

## ■ المطلب الأول

### ● تعريف التحقيق الإداري وأهميته

يتناول هذا المطلب الموضوع الأساسي الذي ينطلق منه التحقيق الإداري باعتباره سلطة غير اعتيادية للجهة المناطة به، ومن ناحية أخرى يتولى استجلاء أهميته بوصفه - التحقيق الإداري - متعلق بصورة مباشرة بأطراف العلاقة الوظيفية.

## ■ الفرع الأول

### ● تعريف التحقيق الإداري

#### ■ أولاً: موقف المشرع الإداري

لئن كان التحقيق الإداري في جوهره عبارة عن جملة من الإجراءات الإدارية ذات طبيعة استقصائية تباشرها السلطة المختصة بما لها من اختصاص تقديري، إلا أنه يستند إلى مسوغات قانونية يقررها المشرع في القوانين المنظمة لأحكام الوظيفة العامة، أو تأتي ضمن نصوص ماثورة في متون القوانين الأخرى، وهو أمر درجت عليه الدولة الحديثة التي يسمو فيها القانون وفقاً لقاعدة التدرج التشريعي.

1 - وابتداءً نشير إلى أن المشرع الإداري العربي قد أغفل النص الحريفي لوضع تعريف محدد للتحقيق الإداري (عمار الحسيني، 2016م، ص 13). وهو منهج استحمله المشرع الليبي في تنظيمه للوظيفة العامة سيما وأنه يعتمد سياسة الاقتباس في كل ما هو متلائم مع الواقع الليبي، فباستقراء القانون الحاكم - القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل - يتضح بجلاء تام أنه جاء خالياً بالكلية من تعيين تعريف للتحقيق الإداري، رغم ما يمثله من أهمية بالغة في حياة الموظف العام من ناحية وما يمثله للجهة الإدارية باعتباره وسيلة ردعية فاعلة من ناحية أخرى (القانون رقم 12 لسنة 2010م)، وهو أيضاً ما لم يتبناه القانونان المنظمان لهيئة الرقابة الإدارية أو ديوان المحاسبة الليبي، بإعتبارهما الجهتين اللتين منحهما المشرع سلطة المراقبة والمحاسبة على أعمال الإدارة والتحقق من مدى موافقتها لصحيح القانون (القانون رقم 20 لسنة 2013م).

#### ■ ثانياً: موقف الفقه الإداري

يتأسس التحقيق الإداري لدى الفقه على الربط بين فكرتي المسؤولية والسلطة التي يناط

بها الرئيس الإداري، إذ يقع على عاتق الرئيس الإداري مسؤولية حسن سير المرفق العام والعمل على تحقيق أهدافه والرفع من أدائه، بحيث تكون السلطة الممنوحة لجهة الإدارة أو الصلاحيات الإدارية لها متكافئة عملياً مع الوظائف المنوطة بها، فيكون للرئيس الإداري سلطة مباشرة على مرؤوسيه يأتي التأديب في هرم تلك المكاتب، وهو ما يمكن لسلطة الإدارة تسيير المرفق العام بكفاءة واقتدار وإلا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه الوظيفي. ورغم أن الجهة الإدارية منوطة بسلطة القول الفصل في التأديب الإداري إلا أنه لا يحيلها سلطة قضائية ولا يعتبر عملها الموصوف أنفاً عملاً قضائياً، بل هو لا يعد كونه امتداداً للسلطة الرئاسية لتقويم الانحراف الذي يلامس النشاط الإداري والدفع بعجلة العمل في المرفق العام المنوط بالرئيس الإداري تسييره (القانون رقم 20 لسنة 2013م).

وعليه فإن المخالفة التأديبية لا تقوم على الاعتبارات القانونية وحدها وإنما توزن وتقاس لاعتبارات إدارية متعددة، تدخل ضمن الاختصاصات الفنية للإدارة وهي من تحسن تقديرها دون غيرها، ولهذا يترك أمر تقدير السلوك الوظيفي ووصمه بالمخالفة التأديبية للسلطة الإدارية التي يتبعها الموظف (الطماوي، 1987م، ص546). فإخلال الموظف العام بالواجبات المتعلقة بالوظيفة العامة يرتب مسؤولية على الموظف ويعرضه للمساءلة، وقد تكون هذه المسؤولية مدنية أو مسؤولية جنائية كما أنها تكون مسؤولية تأديبية؛ وذلك باختلاف نوع المخالفة التي يرتكبها الموظف، وفي ذات الوقت قد يكون الفعل الآثم بالمخالفة للواجبات الوظيفية مكوناً لعناصر جريمة واحدة من هذه الجرائم الثلاث ومن ثم مسؤولية واحدة، وقد يشكل عناصر أكثر من جريمة ومن ثم أكثر من مسؤولية (أحمد محمد السليطي، 2000م، ص24).

فجاء جانب من الفقه ليقول بأن التحقيق الإداري هو (أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات يقصد بها أساساً بيان ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى العامل صحيحاً يوجب مؤاخذته أم غير ذلك فلاجناح عليه، كما يهدف إلى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب إلى العامل) (ماهر عبدالهادي، 1985م، ص209).

وعرفه البعض الآخر بأنه (أحدى وسائل النظام التأديبي لبلوغ غايته في انبلاج الحقيقة توصلًا إلى تقرير المسؤولية التأديبية عن كل خطأ تأديبي يقترفه العامل) (عبدحميد الشوايبي، 1995م، ص33).

وعرفه آخرون بأنه (مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه

القانون بمعرفة السلطة المختصة قانوناً وتهدف للبحث والتتقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها وأقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه) (محمد ماجد ياقوت، 2009م) . ويعرف أيضاً بأنه (اجراءات قانونية تتخذها السلطة المختصة للوصول إلى حقيقة اتهام العامل بجريمة تأديبية) (ثروت محمد محجوب، 1994م، ص 119) .

وفي ذلك يقول الأستاذ الطماوي بأنّ التحقيق يعد الإجراء الثاني من إجراءات التأديب بلّ إنه أول إجراءات التأديب الموضوعية وهو يهدف أساساً إلى الكشف عن الحقيقة (الطماوي، 1987م، ص 578).

### ■ ثالثاً: موقف القضاء الإداري .

لعل من الذائع المستقر أنّ القضاء الإداري قد درج على تصديّه بوضع تعريفات محددة للمفاهيم القانونية التي يُغفلها المشرع ، وكثيراً ما يمثل من خلال أحكامه واره الفقه البوصلة التي تقود المشرع نحو تبني الافكار وصياغتها في نصوص قانونية ملزمة ، وهذا لاينفي عن احكامه صفة الإلزام سواء بشأن الواقعة التي صدرت بشأنها، أو باعتبارها مباديء قانونية ملزمة للجميع .

فجاءت المحكمة العليا الإدارية المصرية في العديد من أحكامها وقالت بأنّ (التحقيق الإداري يعني بصفة عامة الفحص والتقصي الموضوعي المحايد، والتروفي في استجلاء الحقيقة فيما يعرض بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين) (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1989م، ص 973) . وفي حكم آخر لها قضت بأنه (يفترض في التحقيق بمعناه الاصطلاحي الفني أنّ يكون ثمّة استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة وبطريقة تمكّنه من إبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه) (المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1988م، ص 1254) .

وفي حكم لها حديث نسبياً - المحكمة الإدارية العليا المصرية - تعرف التحقيق الإداري بأنه (سؤال العامل فيما هو منسوب إليه عند مقارفته ذنب اداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع إجراءاته بعد أن يصدر الأمر بالتحقيق من قبل الرئيس المختص، وتتبع في شأنه الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد

الكشف عن الحقيقة، والوصول إلى وجه الحق مع تحقيق الضمان والاطمئنان للعامل موضوع المسألة الإدارية حتى يأخذ عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه) (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 2011م، ص973).

كما جاءت محكمة العدل الاردنية في أحد أحكامها وهي بصدد تعريف التحقيق الإداري فقالت بأنّ (التحقيق الإداري في ذاته ليس غاية بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة، ويطلق على مجموعة من الإجراءات تستهدف تحديد المخالفة، ويتبع في شأنه الإجراءات المقررة كافة، وتراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً، وذلك بعد تيسير الوسائل للجهات الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق، مع تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للشخص موضوع المسألة الإدارية، حتى يأخذ صاحب الأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه ويدرك ما هو موجه اليه) (حكم محكمة العدل الاردنية، 2008م، ص250).

وفي معرض حديثها - المحكمة العليا الليبية - عن الضمانات الواجب توافرها في التحقيق الإداري تقول (... لا تجوز مسألته إلا بعد تحقيق تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث استدعاء الموظف ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له ومناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وهو أمر تقتضيه العدالة والأصول العامة، كمبدأ عام في كل محاكمة تأديبية أو جنائية دون الحاجة إلى النص عليها) (مجلة المحكمة العليا، 1979م، ص70).

## ■ الفرع الثاني

### ● أهمية التحقيق الإداري

باعتبار التحقيق الإداري إجراء هادف يُرجى به بلوغ حقيقة مفترضة تضمنها قرار الإحالة، فإنّه - والحال هكذا - له أهميته وتأثيره على الموظف بصفة خاصة وعلى اطراف العلاقة الوظيفية بصفة عامة، وما يترتب عنه من إجراءات وفرض عقوبات إدارية .

### أولاً: أهمية التحقيق الإداري للموظف العام

١. حق الدفاع : سبق لنا الإشارة إلى أنّ التحقيق الإداري في مواجهة الموظف يظل إجراءً طارئاً على طبيعة الحياة الوظيفية، والأسباب الرئيسية التي التحق من أجلها الموظف بعمله. وبما أنّه عملياً يصعب فصل العلاقة بين حياة الموظف الخاصة

وحياته الوظيفية، ومدى تأثر الشرف الوظيفي بالشرف الاجتماعي والعكس، فإنه بات لزاماً على جهة الإدارة أن تتيح للموظف المجال إلى التحقيق سبل إثبات براءته تجاه ما يتعرض له من اتهامات ، كلما أمكن له ذلك وفقاً لما تقرره التشريعات، وهو بالطبع مالا يمكن تأتية دون تقرير التحقيق الإداري وضماناته وعلى رأسها حق الدفاع الذي يعد أهم تلك الضمانات.

ب. تناسب العقوبة مع الجرم . تكمن الأهمية في تقدير سلوك الموظف واقتراح الجزاء الملائم له بما يتناسب مع سلوكه ، ويستخدم هذا التحقيق كأساس لمعاقبة الموظف أو لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو برفع الامر إلى المحاكم أو المجالس التأديبية، فهو بمثابة مرحلة تحضيرية لذلك (محمد ماجد ياقوت، 2009).

#### ■ ثانياً: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة لجهة الادارة

يتوجب على الإدارة وهي بصدد إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري وإيقاع الجزاء التأديبي به أن تتوخى الدقة وصحة المعلومات التي تستند إليها، وإلا وقعت في خطأ التعسف في استعمال السلطة، ومن ثم فإن التحقيق الإداري بقدر ما هو سلطة لجهة الإدارة فهو يمثل قيلاً عليها في توقيع الجزاء جزافاً على الموظف، لذا فأهميته للإدارة تكمن في كفها عن تبني سياسة سلبية في التعامل مع الموظف وبث مناخ إداري محبط للبقية.

وهو ما أكدته أحكام القضاء الإداري فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية (... أن تكون قد استندت إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها، ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقدم على سببه المبرر له قانوناً وإلا كان فاقداً للمشروعية) (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 2011م، ص973). وهو ما أكده أيضاً الفقه والقضاء الليبي في العديد من أحكام المحكمة العليا (حكم المحكمة العليا، 2006، ص310)

#### ■ ثالثاً: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للجزاء المفروض

ليس من الأوفق القول بأن الجزاء يمثل أحد اهداف الإدارة وهي تبتغي التحقيق وإنما يمثل الوسيلة الردعية التي تلجأ إليها الإدارة بانتهائها بإدانة الموظف، عبر تحقيق توافرت فيه كافة متطلبات العدالة لكي يتسنى للسلطة المختصة أن تحقق الخطأ الوظيفي

وتكييفه قانوناً، وهو عمل يتسم بالدقة والموضوعية لما يكتتفه من صعوبة مردها عدم خضوع الإجراءات التأديبية لقاعدة لاجريمة إلا بنص، واقتصار العمل في مجال التأديب الإداري على قاعدة لا عقوبة إلا بنص.

## ■ المطلب الثاني

### ● إجراءات التحقيق الإداري

يُنظر إلى إجراءات التحقيق الإداري على أنها شروط توقيفية لسلامة التحقيق من العوار القانوني، فبقدر ما تتخلف تلك الإجراءات بقدر ما يكون التحقيق وما تأسس عليه من قرارات عرضة للإبطال الإداري أو القضائي، ومن ثم فإنّ الإجراءات يتوجب اتخاذها وفقاً للكيفية والشكل التي يفرضها نظام السلطة المختصة؛ بقصد البحث والتقصي عن الدلائل والقرائن والاثباتات التي تساعد في كشف حقيقة الاتهام، وتوضح بكل بيان ما إذا كان الشخص المحال إلى التحقيق ارتكب المخالفة المنسوبة إليه في قرار الإحالة من عدمه.

### أولاً: الإجراءات السابقة للبدء الفعلي للتحقيق

١. الإحالة إلى التحقيق: تعد الإحالة إلى التحقيق من الإجراءات الجوهرية المقررة قانوناً للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المحال للمساءلة التأديبية، وتمثل أولى الإجراءات الموضوعية التي تتحقق بها ضمانات للموظف المستهدف بالتحقيق، بحيث لاتعد كذلك إلا إذا صدرت عن الجهة المختصة بها قانوناً وفي الشكل والوقت الذي يحدده القانون، وتفقد خاصيتها كونها ضمانات وظيفية إذا نتجت عن إجراء تصحيحي ألحقته الجهة المختصة بعد البدء الفعلي في التحقيق.

ولا يكفي هنا القول بأن الإدارة شرعت في التحقيق مجرد الاطلاع على ملف الموظف بقصد إحالته إلى التحقيق، أو توجه له أسئلة بطبيعتها اعتيادية كأن يُسأل عن علاقته بموضوع معين أو هل هو موجود بمقر العمل في تاريخ معين؟. في رأي أن تلك أسئلة ليست من باب الاتهام بقدر ما هي من باب الاستيضاح والتحضير لإتخاذ قرار الإحالة إلى التحقيق بشأن الموظف من عدمه.

وقد أكدت المادة ( 57 ) من القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل - الليبي - على هذا المعنى بنصها (..تكون الإحالة إلى مجلس التأديب من الوزير المختص أو الوكيل..)، ولعل من الملاحظ أنّ المشرع الإداري الليبي لم ينص صراحةً على

سلطة الإحالة إلى التحقيق وإنما جاء لينص على الإحالة إلى التأديب ، وفي ظل عدم وجود نص مباشر ينظم هذه المسألة فلا مندوحة عن الانتقال إلى الحكم بالقياس بين علة التأديب الإداري وعلة التحقيق الإداري، وهما بلا ريب يتفقان من حيث الأهمية بالنسبة للموظف والهدف ومدى العلاقة بين الموظف والمخالفة ، باعتبارها العلة الإدارية لصدور قرار التأديب الذي في جوهره عقوبة ردعية ، وبما أن القانون اشترط فيما سبق الإشارة إليه من النصوص أنه لايجوز بحال فرض أية عقوبة على الموظف دون محاكمة عادلة يتوافر له فيها كافة حقوق الدفاع، وهو أمر يتعذر تأتية دون صدور قرار بالإحالة إلى التحقيق ، وبذا يكون مَنْ هو مختص بالإحالة إلى التأديب ذاته المختص أصالةً بالإحالة إلى التحقيق وهو الوزير أو الوكيل ومن في حكمهما .

كما أن المادة (59) من القانون المذكور أخيراً تقرر لاستدعاء الموظفين الشاغلين لوظائف الإدارة العليا إلى التحقيق الإداري إخطار الوزير المختص كتابياً وهو أحد متعلقات النظام العام، سيما في الحالات التي يشترط فيها القانون حظر الشروع في التحقيق مع الموظف العام إلا بعد الحصول على إذن من السلطة الرئاسية للموظف، فيحقق ضمانات مزدوجة للموظف بحيث يحول دون اتهامه على الشبهة الظنية المنبئة الصلة بالوقائع أو المستندات، أو أن يكون الاتهام يحمل في طياته نكايه أو باعته شخصي أو تفويت حق من الحقوق الوظيفية على الموظف كالترقية مثلاً .

ومن ناحية أخرى فإنه يقعد مبدأ القيد الزمني لسريان سلطة الإحالة إلى التحقيق، بحيث يغل يد السلطة عن مباشرة التحقيق بإنقضاء ثلاث سنوات من وقوع المخالفة وخمس سنوات إذا كانت المخالفة مالية وترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة، وهو ما نصت عليه المادة (164) من قانون علاقات العمل الليبي.

ب. الاستدعاء إلى التحقيق: تطلب القانون توجيه استدعاء رسمي إلى الموظف المحال إلى التحقيق بالصورة التي يرسمها القانون، بحيث يبين له الغاية من الاستدعاء وخطاره بأهمية حضوره وأنه بصدد مسألة تأديبية قد يترتب عليها عقوبة تمس وضعه الوظيفي، ويكون الاستدعاء محدد الزمان والمكان غير مبهم أو ملتبس غير معروف، سيما إذا كان للمكان اعتبار في سير التحقيق أو له تأثير على نفسية الموظف بطريقة سلبية، كما يتوجب أن يكون الاستدعاء بيّناً نافياً للجهالة متضمناً أسماء لجنة التحقيق فرداً كانوا أم جماعةً وصفتهم وعلاقتهم بالوظيفة العامة .



وفي هذا الصدد نحمد للمشرع اشتراطه أن يكون الاستدعاء مكتوباً وليس شفاهةً، مستوفياً لكافة الشروط القانونية المطلوبة للتبليغ مديلاً بتوقيع الموظف بالاستلام أو من ينوب عنه قانوناً، وهو ما نجده بيّناً في نص المادة (156) من قانون علاقات العمل الليبي حينما قالت (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ومع ذلك يجوز ... عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أن يجري التحقيق مع الموظف شفاهةً ... على أن يثبت مضمونه في القرار الصادرة بالعقوبة ...). هنا يرسى المشرع قاعدة عامة واستثناء عليها، بحيث تمثلت القاعدة كأصل عام في الكتابة كشرط أساسي يرتب تخلفه بطلان أية عقوبة كانت مغلظة أم مخففة، مالم يسبقها تحقيق مستوفٍ لمتطلبات العدالة وأن يكون مكتوب ليس شفاهةً، أما الإستثناء عن هذا الأصل فتمثل في جواز أن يكون التحقيق شفاهةً إذا كانت العقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب أو ما يمكن وصفها بالعقوبة المخففة .

ج. عقيدة لجنة التحقيق: إن قرار الإحالة رَعَمَ ما يحمله من قرينة وقوع المخالفة التأديبية وعلاقتها بالموظف المنسوبة إليه، إلا أنه يظل اجراءً غير مكتمل ولا يصلح أن يكون سنداً في بناء عقيدة لجنة التحقيق بثبوت وقوع المخالفة التأديبية والمسؤولية عنها من عدمه، لذا توجب على لجنة التحقيق دراسة كافة المستندات المرفقة بالقرار وما توافر لديها من أوراق متعلقة بالوقائع محل المخالفة، وفحص كافة الوقائع الواردة بها وما تضمنته من أدلة وإثباتات؛ لكي تتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها .

#### ■ ثانياً: الإجراءات المصاحبة للتحقيق الإداري

هذه الإجراءات نجد مضمونها تصريحاً وتلميحاً جملة وتفصيلاً بنص المادة (156) من قانون علاقات العمل الليبي السابق الإشارة إليها حيث نصت بقولها (لايجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه...) ومن أهم تلك الحقوق أو الشروط مايلي:

1- مواجهة الموظف المحال إلى التحقيق بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بكل وضوح بأنه بصدد تحقيق رسمي بشأن هذه التهمة ، وإفهامه بأن ذلك قد يؤثر على وضعه الوظيفي سلباً سيما إذا انتهت المسألة التأديبية بالإدانة .

ب- الاستماع إلى أقوال المتهم والدلائل التي يسوقها لتبرئة ساحته وفسح المجال له

بتقديم الشهود وإثبات ذلك بالمحضر، وقراءة الأوراق وموازنة الأدلة وترجيحها ليتم إصدار القرار امام الموظف بناء على ما تقدم من مستندات وقرائن .

ج- أن يقتصر التحقيق على الامور المتصلة بالتهمة مباشرة والكاشفة عن حقيقتها ، ولو تبين من خلال التحقيق وقوع جريمة أخرى والاكتفاء بالإشارة إليها في التقرير النهائي .

د- على المحقق استئناف التحقيق من حيث انتهت التحقيقات السابقة متى رأى جديتها وسلامتها بعد مواجهة المحقق معه بها وإقراره لها، وإرفاق التقارير الواردة من الخبراء بمحاضر التحقيق بعد كتابتها في متن المحضر .

هـ- إعداد مذكرة تفصيلية يوضح فيها وقائع القضية والإجراءات التي تمت بشأنها والتحقيقات التي أجريت فيها والنتائج التي تم التوصل إليها .

## المبحث الثاني

### المخالفة المستوجبة للتحقيق الإداري

إن المخالفة التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كافة الإجراءات والدراسات المتعلقة بالتحقيق الإداري أو التأديب الوظيفي، وهي إجراءات ذات طبيعة خاصة وأركان محددة لا تقوم إلا بتوافرها في الواقعة مما يميزها عن غيرها، كما أنها تتميز عن الجريمة الجنائية بعدم خضوعها للمبدأ الشهير (للاجرمية ولاعقوبة إلا بنص) بما يمثله كقيد أصولي وتشريعي على سلطة التحقيق أو الاتهام. وسوف نتناول من خلال هذا المبحث دراسة طبيعة المخالفة التأديبية في المطلب الأول، فيما نخصص المطلب الثاني لتحديد العلاقة بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجنائية وفقاً لما هو آت.

### ■ المطلب الأول

#### ● طبيعة المخالفة التأديبية

استقراءً لنصوص القوانين التي تنظم الوظيفة العامة نجد بأنها خلت من وضع تعريف محدد يجمع أركان المخالفة التأديبية؛ ليفسح المجال أمام الفقه والقضاء الإداريين في تبني تعريفات تتلائم ومقاصد التشريعات الإدارية، التي اتصفت بالمرونة في تسمية المخالفات التأديبية المتوجب توقيعها على الموظف. لذا سنخصص هذا الموضوع من الدراسة لتبيين مفهوم المخالفة التأديبية وموقف المشرع الإداري الليبي منه طبقاً لأحدث التشريعات الوظيفية .

## ■ الفرع الأول

## ● مفهوم المخالفة التأديبية

تقترن المخالفة التأديبية بالمسؤولية الناشئة عن القيام بفعل أو الامتناع عن فعل مقرر، حيث يكون الإنسان مطالباً بمقتضى القانون التزام سلوك محدد يترتب عليه أداء أفعال أو الإحجام عن أفعال، وبذا فالمسؤولية تعني المؤاخظة أو هي حال أوصفة من يُسأل عن أمر تقع عليه تبعته (ابن منظور، 1970م، ص216)، وفي لغة القانون هو الالتزام بإصلاح الخطأ والتعويض عنه (القانون المدني الليبي)، وفي صدد العمل يمكن وصفها بأنها (التزام الشخص بتحمل العواقب التي تترتب على فعله الذي باشره مخالفاً بذلك اصولاً وقواعد معينة) (عبدالمعطي عبدالحاق، 1996م، ص4)، أو هي المحاسبة على نتائج تم الالتزام بها (سيد هواري، 1973م، ص211) ويعرفها العميد الطماوي بأنها (كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات وظيفته) (الطماوي، 2014م، ص45).

وتعرف أيضاً بأنها (كل تصرف يصدر من العامل أثناء الوظيفة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة) ويرى أصحاب هذا الرأي أنّ المخالفة تتوافر بحق الموظف مادام أنّها صدرت عنه بصورة تخدش مقتضيات الوظيفة العامة، سواء وقعت أثناء مباشرة الوظيفة أو خارجها (الطماوي، 1975م، ص38).

يتضح لنا مما سبق أنّ المخالفة التأديبية عبارة عن سلوك يصدر عن الموظف العام في حده الأدنى عدم توافقه مع مقتضيات القوانين المنظمة للوظيفة العامة، مما يستدعي توافر الركنين التقليديين لوجود أية جريمة وهما: الركن المادي، والركن المعنوي .

● **الركن المادي:** هو عبارة عن سلوك محدد يصدر عن الموظف سواء كان هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً (احمد اسماعيل، 2014م، ص32)، فإذا اقتصر سلوك الموظف على مجرد التفكير في المخالفة فلا يعد مخالفة تأديبية مادام لم يخرج إلى حيز التنفيذ (شريف يوسف خاطر، 2011م، ص133).

ولكي نكون أمام حالة مكتملة الركن المادي بالوصف السابق يتطلب توافر الشروط التالية:

1 - أنّ يكون هناك تصرف إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجباته الوظيفية من الناحية الفعلية والواقعية، بحيث يكون هناك تصرف ثابت ومحدد ارتكبه

الموظف ، فلا يكفي لتوافر هذا الركن مجرد الشائعات والأقاويل أو مجرد شك أو ظن ، وإنما لابد من قيام الموظف بتصرف معين فيه إخلال بواجب وظيفي .

2 - أن يخرج السلوك والتصرف الذي ارتكبه الموظف إلى حيز الواقع ، فالأعمال التحضيرية التي تتمثل في تنفيذ المخالفة التأديبية وكذلك مجرد الأفكار التي تراود الموظف على ارتكاب المخالفة ، كلها أمور لا يعتبر أياً منها مخالفة تأديبية ما لم تخرج إلى الوجود وبقيت حبيسة النفس .

3 - أن يكون الفعل أو التصرف الذي ارتكبه الموظف إخلالاً بواجبه الوظيفي محدداً بوصفه، فالأوصاف العامة والنوعت المرسله كسوء السيرة أو الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، لا يمكن اعتبارها مكونة للركن المادي للمخالفة التأديبية (نواف كنعان، 2007م، 120) .

● **الركن المعنوي:** يتمثل الركن المعنوي في اتجاه ارادة أو سلوك الموظف إلى ارتكاب الفعل الإيجابي أو السلبي المخل بمقتضيات الوظيفة العامة، أو بمعنى آخر توافر الإدارة الآثمة أو غير المشروعة لدى الموظف مرتكب المخالفة الوظيفية (نواف كنعان، 2007م، ص171) .

وينقسم الفقه إلى رأيين رئيسيين حول توافر الركن المعنوي وفقاً للآتي:

**الرأي الأول:** يرى أن يُسأل الموظف تأديبياً إذا افتقرن الركن المعنوي بالركن المادي للمخالفة التأديبية، ولاتقوم المسؤولية التأديبية في حال عدم توافر الركن المعنوي على الرغم من توفر الركن المادي للمخالفة التأديبية وذلك على غرار الجريمة الجنائية، فالمخالفة التأديبية قد تكون عمدية أو غير عمدية وهو ما يعني صدور الفعل عن إرادة آثمة (شريف يوسف خاطر، 2011م، ص87) .

● **الرأي الثاني:** يرى أنه يمكن التسليم بما جاء في الرأي الأول بالنسبة للمخالفات التي تمثل جريمة جنائية في قانون العقوبات، أما بالنسبة لباقي المخالفات التأديبية فلا يمكن قياسها على الجريمة الجنائية نظراً للطبيعة الخاصة بالتأديب، لذا فإن الإرادة الآثمة للموظف المراد تأديبه لاتعني أكثر من أنه ارتكاب فعل، أو الامتناع عن فعل دون عذر شرعي أو مسوغ قانوني، سواء كان حسن النية أو سيئها (الطمأوي، 2014م، 87) .

وبالنظر إلى المصطلحات التي تطلق على المخالفة التأديبية فقد ارتأينا أن نأتي على ذكرها في إطار الحديث على مفهومها ومن ذلك الآتي:

● أولاً: الجريمة التأديبية: يعتبر هذا المصطلح من أكثر التعبيرات استخداماً قضاءً وفقهاً (ممدوح طنطاوي، 2009م، ص32)، وفيه تماهي مع التعبير الجنائي للجريمة الجنائية المعتمد ضمن القوانين وما سار عليه الفقه والقضاء (حكم محكمة القضاء الإداري، 2002م). وذات التعبير لقي موقفاً قضائياً مؤيداً له قديماً وحديثاً، فمحكمة القضاء الإداري المصري تقول في أحد أحكامها القديمة (لكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخظة والعقاب يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها) (حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 2009م، ص1169).

● ثانياً: الذنب الإداري: يحظى هذا المصطلح باستخدام فقهي وقضائي للإشارة إلى المخالفة التأديبية، حيث ورد على لسان القضاء الإداري المصري في حكم حديث له (... ولئن كان لسلطة التأديب تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء من غير معقب عليها في ذلك ..) (القانون رقم (19)).

● ثالثاً. المخالفة الإدارية أو المالية: يُبنى هذا المصطلح على أساس ارتباط الفعل المنسوب إلى الموظف بالمال العام بصورة مباشرة، وبالتالي فهو وصف وتكييف للواقعة كونها مخالفة تأديبية ذات وصف إداري أو مالي، وكثيراً ما يُستخدم هذا الوصف في تقارير سلطة الرقابة المالية أو سلطة التحقيق القضائي، وله - المصطلح - مع المشرع الإداري الليبي موقفاً بيّناً في قانون إعادة انشاء ديوان المحاسبة، إذ أفرد فصلاً كاملاً لتحديد أوصاف وأحكام المخالفات المالية (سمير يوسف البهي، 2007، ص188). كما حرصت التشريعات الوظيفية والرقابية على إيراد عدد من المخالفات المالية منها قانون ديوان المحاسبة سالف الذكر في مادته (53) التي نصت على: يعتبر من المخالفات المالية بموجب القانون مايلي:

- 1 - مخالفة الأحكام والنظم المالية وما يصدر من تعليمات أو توجيهات بشأنها.
- 2 - الإخلال بأحكام التعاقدات أو المشتريات أو غيرها من اللوائح والنظم المالية.
- 3 - كل تصرف خاطئ أو إهمال يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال بدون وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية.
- 4 - عدم موافاة ديوان المحاسبة بما يطلب من مستندات خلال المدة المذكورة.
- 5 - عدم الرد على استفسارات ديوان المحاسبة أو ملاحظاته أو التأخير في الرد عليها في الوقت المناسب.

- 6 - عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في المخالفات التي تضمنتها ملاحظات الديوان .
- 7 - مخالفة قواعد الميزانية أو أسس اعدادها أو تنفيذها .
- 8 - تجزئة العقود بقصد النأي بها عن رقابة الديوان .
- 9 - إبرام العقود الخاضعة لرقابة الديوان المسبقة قبل مراجعتها من قبله وإبداء ملاحظاته بشأنها .
- 10 - كل تصرف أو موقف يكون من شأنه إعاقة ديوان المحاسبة عن مباشرة اختصاصه .

رابعاً . المخالفة الوظيفية: يعد هذا المصطلح الأقرب إلى الاستخدام الإداري باعتبار ارتباطه بالواجبات الوظيفية ويكثر استخدامه في التحقيق الإداري ، حيث يستخدم كوصف للإتهام الموجه إلى الموظف في بداية سير الإجراءات ، أو عند التحضير للدعوى التأديبية شريطة أن يعقبه بيان تفصيلي للجرم المقترف .

## ■ الفرع الثاني

### ● موقف المشرع الليبي من مفهوم المخالفة التأديبية

إنّ المتتبع لمسيرة المشرع الليبي منذ اللحظة الأولى لانطلاق التشريعات الوظيفية يلاحظ أنّها قد خلت من تعريف للمخالفة التأديبية، وانحسار وصفها على العقوبة التأديبية المفترض إيقاعها بحق المخالف، ما يؤكد بذلك على سمو مبدأ (لاعقوبة إلاّ بنص) دون غيره على سلطة التأديب. وهنا تطلق هذه السلطة في مجال التجريم ويكون لها اختصاص أوسع منه في مجال العقاب المقيد بحكمها، كما أنّها تدعو الفقه والقضاء الإداريين للاجتهاد والحكم بناء على مفهومهما للمخالفة التأديبية، مما يثير إشكالية تكييف الفعل الآثم وتحديد وصفه القانوني ودرجة جسامته العقوبة المتناسبة معه .

ويرى البعض أنّه - المشرع - نهج هذا المسلك على أساس مهمة وضع التعريفات للمصطلحات القانونية بصفة عامة هو في المقام الأول من مهام الفقه والقضاء الإداريين ، كما أنّ المخالفة التأديبية تتسم بالمرونة ممّا يصعب إخضاعها للحصر وليس من الحكمة تحديد مدلولها بنصوص جامدة (المتقاعد الليبي ، مفهوم الجريمة التأديبية في القانون الليبي) .

وهو اتجاه أكدت عليه التشريعات الليبية المنظمة للوظيفة العامة منذ استهلالها بالقانون رقم 2 لسنة 1951م، الذي جعل من كل عمل أو سلوك غير مرض وكل ما يرتكبه الموظف من الأمور التي تُشِين الخدمة المدنية واقعة مادية تُكوّن المخالفة التأديبية، وتعد مناهل للمسؤولية الإدارية للموظف العام. ثم جاء القانون رقم 36 لسنة 1956م وتضمن أحكاماً أكثر تفصيلاً حيث ورد فيه أنّ لايعاقب الموظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه الإخلال بمقتضيات وظيفته. وذات النهج سار عليه المشرع في القانون رقم 19 لسنة 1964م الذي طالته يد التعديل التشريعي عدة مرات بموجب القوانين أرقام ( 7، 36، 38، 106) لسنة 1970م (القانون رقم (12) لسنة 2010م) .

وبالرغم من التطور الملحوظ لمنهج العمل الإداري الذي طرأ على المرافق العامة بعد عام 1970م، وما صاحبه من تعديلات تشريعية على قانون الخدمة المدنية انتهاءً بإلغائه وإصدار القانون 55 لسنة 1976م بشأن الخدمة المدنية، إلا أنّ المشرع ظل على موقفه بعدم النص على تعريف محدد للمخالفة التأديبية تاركاً المهمة للفقه والقضاء الإداريين، وهو اتجاه تشريعي عاد إليه المشرع الإداري بعد ثلاثة عقود ونيف، حينما اصدر القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن قانون علاقات العمل الذي تميز بجمعه أحكام الوظيفة العامة والقطاع الخاص.

وعوداً إلى القانون رقم (12) لسنة 2010م يتبين بأنه أرسى مبدأ عاماً يقضي بوجوب خضوع العامل أو الموظف لأحكام القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لمهام عمله(نصر الدين القاضي، 2002م، ص30).

ويرى بعض الفقهاء أنّ تحديد المخالفة التأديبية أمر يستعصى على التشريع بل على التطبيق باعتباره ورد في صيغة عبارات عامة أو مبهمّة، إذ يستند إلى مجرد تعليمات أو عبارات عامة تصدر في شكل أوامر إدارية، وهو ما حدا ببعض الفقهاء القول بأنّه - المشرع - وسع من مدلول المخالفة التأديبية بالقدر الذي يسمح بإختلاق مخالفات تأديبية لم يكن المشرع توخاها، فيخرجها - المخالفة التأديبية - بحق من التقييد الوارد بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص(عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، 2002، ص20) .

ونرى أنّ المشرع الإداري في ليبيا بأنه تقضى خطى المشرع العربي وأضفى على تعريف المخالفة التأديبية مرونة في تكييف الأفعال كونها مخالفات تستوجب المسألة التأديبية، إذ لم ينص على تعريف محدد وإنما أورد نصاً عاماً وألحقه بالنص على جملة من

الواجبات والمحظورات، بحيث يكون كل فعل مخالفاً لها محل مسألة الموظف العام أو هو إحدى صور المخالفة التأديبية. لذا كان من الأوفق أن نسردها ما يمكن أن تمثله مخالفة تلكم الواجبات أو المحظورات من مخالفات تأديبية وفقاً لما ورد بالمادتين (11، 12) من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل الليبي .

- 1 - عدم القيام بالمهام أو الوظيفة المسندة إليه بنفسه .
  - 2 - عدم أداء العمل بدقة وأمانة، وألاً يخصص وقت العمل الرسمي في أداء واجباته الوظيفية .
  - 3 - عدم المحافظة على مواعيد العمل، وعدم المحافظة على أموال الوحدة أو الممتلكات المسلمة له عهدة لغرض العمل.
  - 4 - عدم الإبلاغ عن محل الإقامة والحالة الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها .
  - 5 - عدم مراعاة حسن سير العمل، وإساءة معاملة الجمهور .
  - 6 - عدم تنفيذ الموظف ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود ما تجيزه القوانين واللوائح.
  - 7 - عدم احترام الزملاء رؤساء ومرؤوسين، وعدم المحافظة على كرامة الوظيفة وفقاً للعرف.
  - 8 - عدم اتباع مسلك يتفق مع الاحترام الواجب لوظيفته في تصرفاته .
- وأياً كانت صورة المخالفة التأديبية إيجابية أم سلبية فهي لا تخرج عن كونها إخلالاً بالواجبات أو المحظورات، التي بدورها تمثل المحور الأساسي الذي تنطلق منه السلطة التقديرية في تحديد الأفعال وتكييفها بأنها مستوجبة للمؤاخذة التأديبية من عدمه .

## ■ المطلب الثاني

### ● العلاقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

ممّا لا شك فيه وجود ارتباط بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية وهو ما أكده المشرع الليبي في أكثر من موضع، حيث نصت المادة (155) من قانون علاقات العمل محل الدراسة بأنه (... كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص



عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب يعاقب... وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء... كما أن المادة (157) من نفس القانون تنص على أنه (.. وإذا أسفرت الإجراءات التأديبية أو الجنائية عن عدم إدانة الموظف أو عدم إقامة الدعوى ضده يعاد إلى عمله ..) وكذا جاءت المادة (162) على أنه (لايجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف...).

يتضح من النصوص السابقة مدى ارتباط المخالفة التأديبية بالجريمة الجنائية إذ لم يبين المشرع في المسألة التأديبية مانعاً من مباشرة الدعوى الجنائية، بل نص صراحةً على جواز العقاب للاعتبار التأديبي دون أن يقدح ذلك في تحريك الدعوى الجنائية في مواجهة الموظف ما كان لذلك وجه، ولم ينظر إلى العقوبة التأديبية على أنها من جنس العقوبة الجنائية فأجاز الجمع بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي، وهو ما يمكن اعتباره خلافاً للمبدأ العام القائل بعدم جواز توقيع أكثر من عقوبة على فعل واحد .

ومن جانب آخر نجد أنها قررت للموظف الموقوف إذا تمت تبرئته تأديبياً أو جنائياً الحق في الرجوع إلى عمله ، ممّا يفهم أنّ المشرع الإداري نظر إلى المخالفة التأديبية كونها مكوناً أساسياً للركن المادي للجريمة الجنائية الذي يأنفائه تنتفي الجريمة، وإلاّ فالقاعدة العامة جواز محاكمة الموظف تأديبياً على أفعاله الآثمة ولو لم ترتقي إلى مستوى الجريمة الجنائية.

واخيراً نجد المشرع الإداري الليبي يقرر عدم أحقية الموظف في الترقية وهي حق وظيفي محض، لايجوز حرمان الموظف منه مادام توافرت شروطه وعلى جهة الإدارة استحقاقه لها، ممّا يؤكد الأثر المباشر للجريمة الجنائية على تأديب الموظف ومن ثم اعتبار كل جريمة جنائية هي مخالف تأديبية وليس العكس.

#### ● الفرع الأول

#### ■ أوجه الاتفاق بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

1 - يتفق التحقيق الإداري مع التحقيق الجنائي في الغاية التي يهدف إليها كل منهما، وهي كشف الحقيقة وبيان العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه والظروف المحيطة بذلك .

- 2 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التمهيدية المشروعة الموصلة إلى كشف الحقيقة .
- 3 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يباشر من قبل سلطة مختصة قانوناً .
- 4 - تتميز الإجراءات في التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي بأنها أداة لجمع أدلة الإثبات .
- 5 - أنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يمنح سلطات معينة للمحقق، وهذه السلطات متقاربة إلى حد كبير جداً .
- 6 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يتخذ اجراءً احتياطياً وتحفظياً في بعض الأحوال .
- 7 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يوفر عدداً من الضمانات للمتهم في مرحلة التحقيق، وهي متشابهة ومتقاربة إلى حد كبير .
- 8 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يتضمن تدويناً لمحضر التحقيق، أوجبه القانون لكلاهما .
- 9 - إنَّ كلاً من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي يتضمن تصرفاً في التحقيق، إما بالحفظ أو بالإحالة إلى جهة تنفيذية أو جهة مختصة .

#### ● الفرع الثاني

#### ■ أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

- 1 - إنَّ التحقيق الإداري لا يكون إلا مع الموظف العام، أما التحقيق الجنائي فإنَّه لا يقتصر على الموظف العام بل إنَّه يكون مع الموظف العام ومع غيره .
- 2 - إنَّ السلطة المختصة بمباشرة التحقيق الإداري أما الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف العام أو سلطة رقابية أناطها المشرع بذلك، أما التحقيق الجنائي فهو المنوط أصالةً بجهة قضائية كسلطة ادعاء عام .
- 3 - إنَّ طبيعة المخالفات التي تستوجب التحقيق الإداري عدم الحصر، أما طبيعة الجرائم التي تستوجب التحقيق الجنائي فهي محددة ومحصورة بخضوعها التام لمبدأ لاجريمة ولا عقوبة إلا بنص .

4 - إنَّ التصرف في التحقيق الإداري يتم بحسب السلطة التي تقوم به، أما التصرف في التحقيق الجنائي فإنه لا يكون أمام سلطة التحقيق إلا اتخاذ أحد القرارين: أولهما اصدار أمر بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة وهو يعني وجاهة الاتهام قانوناً، وثانيهما اصدار أمر بأن لاوجه لإقامة الدعوى الجنائية وهذا ما يعرف بحفظ التحقيق .

5 - إنَّ طبيعة القرار الإداري الذي يصدر بشأن التصرف في التحقيق الإداري يعتبر قراراً إدارياً، أما القرار الصادر بشأن التصرف في التحقيق الجنائي فإنه يعتبر من قبيل القرارات القضائية.

6 - إنَّ التحقيق الإداري تنظمه قوانين الوظيفة العامة ولوائحها وهي الصورة الغالبة أو قوانين الرقابة المالية أو الإدارية ، أمَّا التحقيق الجنائي فإنه يخضع لأحكام القوانين الإجرائية في مجال العقوبات.

7 - إنَّ التحقيق الإداري يستهدف حماية المجتمع الوظيفي ، بينما التحقيق الجنائي فإنه يستهدف حماية المجتمع كله وحماية النظام العام .

#### ■ الخاتمة

نخلص إلى أنَّ التحقيق الإداري باعتباره مكنة القانون مناطة بسلطة مختصة غالباً ما تكون سلطة رئاسية للموظف العام ، كما أنَّها قد تكون سلطة رقابية أو محاسبية أوكل لها المشرع مهمة مباشرة التحقيق مع الموظف لثبوت علاقته بالتهمة المنسوبة إليه من عدمها ، فهو مرتبط أساساً بالمخالفة التأديبية المسجل وقوعها بأدلة أو قرائن نقلية كانت أم عقلية مؤيدة من الواقع ، لهذا رأينا المشرع الإداري الليبي قد تجنب النص الحريفي لتعيين تعريف للتحقيق الإداري ، كما أنَّه لم ينص بشكل محدد على المخالفات التأديبية كما هو الحال في الجرائم الجنائية ، فترك الأول للفقهاء والقضاء والثاني للسلطة المختصة لما تتمتع به من سلطات تقديرية في المجالين القانوني والفني ، مع أنه أورد استثناءً جملة من الواجبات وأخرى من المحظورات عد كل خرق لهم مخالفة تستأهل المساءلة التأديبية.

وبالرغم من عدم النص على تعريف للتحقيق الإداري إلا أنَّ الفقه يكاد يجمع على أنَّ قوام بنية التحقيق الإداري جملة من الشروط الموضوعية والشكلية ذات طبيعة توقيفية لصحة الإجراءات الملحوقه بها، وهي في ذات الوقت تمثل قيوداً على سلطات الإدارة كونها

سلطة تنفيذية لها مصالح سياسية، فيغل بدوره يدها دون استغلال التحقيق الإداري للانتصاف من الخصوم السياسيين سيما من شاغلي الوظائف العليا كالوزراء ورؤساء المصالح والهيئات .

كما يلاحظ أنّ المشرع الإداري الليبي لم ينص بصيغة بينة صريحة على الجهة المختصة بالأحالة إلى التحقيق على خلاف نصه بصراحة على الجهة المختصة بالتأديب، أو اشتراطه الحصول على اذن من السلطة الرئاسية في الحالات التي أجاز لغير جهة الإدارة إحالة الموظف إلى التأديب، ممّا حدا بالفقه والقضاء الاعتداد بالاتجاه العام حول جواز تولي السلطة المناطة بالتأديب سلطة الإحالة إلى التحقيق الإداري، وهو توجه لا يجب أنّ يترك دون إفراغه في تشريعات صريحة تزيل ما يمكن أنّ يعتريه من لبس أو ما قد يلحق به قصور أحياناً .

لذا نجد أنّ الفقه والقضاء الإداريين وكذلك الإدارة من قبلهم، قد تنازعتها بعض التسميات التي أطلقت على المخالفة التأديبية باعتبارها مناط التحقيق الإداري، ولعل أهمها مسمى الجريمة الجنائية على غرار ما أورده قانون العقوبات الذي بطبيعته يتناول الجريمة الجنائية بكل جوانبها الموضوعية، فجاء التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي متفقان في صور ومختلفان في صور أخرى، من أهمها أنّهما يبحثان في بلوغ الحقيقة ويتباينان في الجهة المختص لكل منهما، إذ انفردت السلطة القضائية بمباشرة إجراءات التحقيق الجنائي كاملة ابتداء وانتهاءً حكماً ونقضاً، بينما تتولى السلطة المختصة - السلطة الرئاسية، السلطة الرقابية - في التحقيق الإداري إجراءاته والفصل فيه تحت رقابة القضاء .

### ■ المصادر والمراجع

1. عمار عباس الحسيني، اصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016م.
2. القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل الليبي .
3. القانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء جهاز الرقابة الإدارية والقانون رقم (19) ميلادي بإعادة إنشاء ديوان المحاسبة.
4. أحمد محمد السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2000م.
5. الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م.

6. ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م.
7. عبدالحميد الشواربي، تأديب العاملين في قانون شركات القطاع العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1995م.
8. محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009م.
9. ثروت محمد محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1994م.
10. الطماوي، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م.
11. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3285 لسنة 32 قضائية، مجلة 13 مايو 1989، منشور مجموعة الأحكام السابقة لسنة 34 قضائية .
12. المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2484، جلسة 5 / 4 / 1988م، لسنة 32 قضائية، مجموعة احكامها السابقة لسنة 34 قضائية.
13. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 760 لسنة 27 قضائية، جلسة 25 / يناير / 2011م، مجلة 13 مايو 1989م، منشور مجموعة المبادئ القانونية.
14. حكم محكمة العدل الأردنية، طعن رقم 1068، 2008م، بتاريخ 17 / 6 / 2008م، منشورات القسطاس القانوني.
15. مجلة المحكمة العليا العدد، 3 س 10 - ق بتاريخ شهر ابريل 1979م.
16. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1499 لسنة 38 قضائية، جلسة 25 / يناير / 2011م، مجلة 13 مايو 1989م، منشور مجموعة المبادئ القانونية.
17. ابن منظور، لسان العرب، بيروت، 1970م، ج 1.
18. القانون المدني الليبي.
19. عبدالمعطي عبدالخالق، النظرية العامة للغلط في القانون الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996م.
20. سيد هوارى، الإدارة والأصول العلمية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1973م.
21. الطماوي ، القضاء الإداري قضاء التأديب (الكتاب الثالث)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014م.
22. الطماوي، الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة)، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ، 1975م.

23. أحمد إسماعيل، إجراءات التأديب للموظف العام في ظل قوانين الموارد البشرية المحلية والاتحادية (دراسة مقارنة) أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2014م.
24. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011م.
25. نواف كنعان، القضاء الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007م.
26. ممدوح طنطاوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعاوى التأديبية، (الجزء الاول)، المكتب الجامعي الحديث، 2009م .
27. حكم محكمة القضاء الإداري، 11/25 / 1953م، لسنة 8 قضائية. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 4292 لسنة 46 قضائية، جلسة 2 / ابريل / 2002م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني بمجلس الدولة المصري.
28. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 7262 لسنة 50 قضائية، جلسة 22 / فبراير / 2009م، المكتب الفني.
29. القانون رقم (19) بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة الليبي .
30. سمير يوسف البهي، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) القاهرة، دار النهضة العربية، 2007.
31. المتقاعد الليبي، مفهوم الجريمة التأديبية في القانون الليبي - em - pensionibya . blogspot.com
32. القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل (الليبي) .
33. نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي دراسة موازنة مع القانون المصري والشريعة الإسلامية، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة ، 2002م.
34. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، تأديب الموظف العام في مصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.