

وسائل تأديب الموظف في لبنان
دور الهيئة العليا للتأديب

تقرير حول اعمال التدريب في الهيئة العليا للتأديب

في المدة الزمنية الواقعة بين ٢٠١٦/١٢/١٢ و ٢٠١٧/٢/١٥

اعد لنيل شهادة الماجستير المهني في الحقوق - قسم القانون العام

اشرف الدكتور وفيق ربحان

اعداد الطالب علي عبد الجليل قبيسي

العام الجامعي ٢٠١٧ - ٢٠١٨

الاهداء

هي كلمات متواضعة في تقدير رجلٍ كبيرِ القدر ، عظيم الشأن في الوجدان ،
أهديه بعضاً من فضله وكرمه هذا العمل البسيط لمن علمني منهاج حياة
أبحث في اوراقها عن رقي الانسان

إلى أبي كل الحب والتقدير

مقدمة

ان رقي وتقدم اي دولة بكل مكوناتها يكون بوجود ادارة سليمة كفوءة تضطلع بأعباء الافراد والمؤسسات فيها وذلك من خلال توسل المبادئ والمثل التي تحقق المساواة والعدالة والانصاف بين جميع اطياف المجتمع وتعطي كل ذي حق حقه ، فضلاً عن الجهود المبذولة لتطوير الاقتصاد والمجتمع والثقافة والقوانين والانظمة ذات الصلة .

وان مصطلح الادارة في دراستنا لا يقصد به سوى الدولة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبالتالي ان الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الدولة نابعة من السلطة الممنوحة لها من الشعب والذي تقيم له حساباً عند كل استحقاق انتخابي او سياسي

من باب استكمال شرح عملية ممارسة الحكم والسلطة والتي تمر في عدة مراحل اولها التشريع ثم يليها التنفيذ انتهاءً بالمراقبة والمحاسبة لكل جهاز من اجهزتها والتي لولاها لما استقام عمل الادارة في اي قطاع او مرفق عام، او سلطة محلية .

وفي اطار الحديث عن المراقبة والمحاسبة فإننا نستعرض في هذه الدراسة تطبيق آلية المراقبة، ومن هم الاشخاص الموكلين بالقيام بالمهام الادارية، والاعباء التي تقع على عاتق الادارة من خدمات تجاه شعبها ومن ناحية اخرى من هي الجهة التي حولها القانون محاسبة هؤلاء الاشخاص وعلى اي مستوى تتم المساءلة.

ولقد استحوذ موضوع مساءلة القطاع العام بموظفيه على اختلاف درجاتهم على اهمية كبرى من الفقه والاجتهاد الاداريين لسنوات خلت ومازال حتى يومنا هذا حيث نرى ان الدراسات التي اعدت من الاكاديمية والوظيفية من جانب الباحثين في الجامعات والصروح التعليمية او المؤسسات والادارات العامة كلها اولت تطوير القطاع العام وحماية المصلحة العامة اهمية كبرى مع حفظ حقوق العاملين في الادارة ، لذلك تكمن

اهمية البحث في الاضاعة على كيفية تعزيز اجهزة الرقابة الادارية والخارجية على اعمال الادارة وهذا بهدف ضبط اساليب العمل وتحسينه وصولاً الى امكانية النظر في النصوص والانظمة لضمان حسن تأمين الشفافية والعدالة في محاسبة الموظفين الذين يرتكبون المخالفات الادارية والجزائية ومكافحة اوجه الفساد في العمل الاداري .

وبات مألوفاً اليوم ان تسمع الكثير ونقرأ المزيد عن الادارة والعاملين فيها والمقصود بالعاملين فيها " الموظف الذي هو في حقيقته ليس سلعة تباع وتشترى ، انه مواطن قبل ان يكون موظفاً " ^١

وقد نصت الفقرة ٢ من المادة الاولى من نظام الموظفين (مرسوم اشتراعي ٥٩/١١٢) على ما يلي :

" الموظف الدائم من ولي عملاً دائماً في وظيفته في احدى الملاكات التي يحددها القانون ، سواء خضع لشركة التقاعد ام لم يخضع " ^٢

إذاً الموظف هو المحور اذا جاز التعبير الذي يقع على عاتقه تطبيق القانون في جميع الادارات العامة و المؤسسات العامة وعليه ان المراقبة السابقة الذكر تقع على اداء وعمل هذا الموظف في اي موقع كان يشغله في الدولة.

كما ينبغي على الموظف " يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها، وان يسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة ، دون اي تجاوز او مخالفة او اهمال،(المادة ١٤ من النظام العام للموظفين) ^٣

وعليه ينجز ان معاملات اصحاب المصالح بسرعة ودقة واخلاص ضمن حدود اختصاصه ^٤. ويتحمل شخصياً مسؤولية الاوامر والتعليمات التي يعطيها الى مرؤوسيه .

ان هذه القواعد التي ذكرت اعلاه لكفيلة بتحديد الاطار العام والشامل للمسؤولية التي تقع على عاتق الموظف العام في معرض قيامه بمهامه الوظيفية في الخدمة العامة وبناء على ما تقدم فإنه كما انيط بالتشريع العام

^١ علي ايوب ، النظام التأديبي العام ضمانات حقوق وتدابير رادعة ، صادر ، طبعة أولى ، ٢٠٠١ / ص ٩

^٢ المرسوم الشراعي رقم ١١٢ نظام الموظفين ، تاريخ ٥٩/٦/١٢ ، مادة رقم -١-

^٣ المرسوم الاشتراعي ١١٢ - مرجع سابق ذكره

^٤ المرسوم الاشتراعي السابق

تحديد مهام ومسؤوليات الموظف العام فإن المساءلة عن التقصير والاهمال وكل ما يعتبر جرمًا او مخالفة في معرض تنفيذ الوظيفة العامة يكون مصدره لزاماً لهيئة او جهة من اشخاص القانون العام تعنى مباشرة بالموظفين العموميين، ومحاسبتهم على افعالهم الخاطئة .

لذلك فإننا في تقريرنا هذا وفي اطار بحثنا سوف نتطرق الى جانب مهم من اوجه الوظيفة العامة في لبنان وهي اشكالية تأديب الموظف العام في ظل القوانين والانظمة المركبة الاجراء في لبنان كما هو الحال في نظام الموظف العام محدد بقواعد وانظمة قانونية شتى فإن التأديب ليس ممارسة لرقابة على شخص واحد او فرد واحد مستقل عن اطاره العام ، بل هو نظام قانوني متكامل ومستقل ، متكامل من ناحية الاطار القانوني الذي اوجده من قوانين ومراسيم وانظمة ، وهو مستقل كونه جهة خارجية توازي الادارة في معرض مراقبته لأدائها ومحاسبة المرتكبين .

ولقد مرت المجالس التأديبية الملحوظة في انظمة الموظفين المتعاقبة منذ العام ١٩٢١ بثلاث مراحل:

- **المرحلة الأولى :** بدأت في العام ١٩٢١ وانتهت في العام ١٩٥٣ وقد تميزت بوحدة المجلس ولكن دون سلطات واسعة تخوله اتخاذ قرارات نافذة منها ، بل آراء غير ملزمة يحيلها الى السلطة التأديبية التي يعود لها حق اتخاذ القرار المناسب ، الامر الذي كان يحد من فعالية هذا المجلس .
 - **المرحلة الثانية :** ابتدأت هذه المرحلة حيث انتهت المرحلة الأولى اي في العام ١٩٥٣ ، ولكن في هذه المرحلة تعددت المجالس التأديبية مما كان يثير مسألة تحديد المجلس الصالح لمحاكمة موظفين من فئات وظيفية مختلفة محالين في قضية واحدة ، الأمر الذي أدى الى صدور قرارات غير متجانسة فضلاً عن ان هذا الامر يتعارض مع وحدة القضية .
 - **المرحلة الثالثة :** ابتدأت في العام ١٩٦٥ بإنشاء المجلس التأديبي العام بموجب القانون رقم ٦٥/٥٤ المعروف بالقانون التنظيمي والذي تضمن احكام خاصة بالصرف والاحالة على التقاعد .
- وأخيراً عدلت تسمية هذا المجلس بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ لتصبح الهيئة العليا للتأديب بدلاً من المجلس التأديبي العام .

والسؤال المحوري الذي يسعى الباحث للإجابة عليه هو هل فعلاً نجحت الإدارة التأديبية في تحقيق المرجو منها في معرض حماية الإدارة العامة في ظل القوانين المركبة؟؟ ما هي العقبات التي واجهتها؟؟ اين نجد الحلول لتعزيزها وتطوير ادائها؟؟

دون البحث عقبات تحول بين الباحث والاجابة عما طرحه من اشكالية اولاً وان الهيئة العليا للتأديب هي هيئة رقابية ذات طابع حساس واعمالها تتصف بالسرية لذلك من الناحية العملية لا يمكننا لمس واقعها كثيراً الا فيما ندر وهذا حفاظاً على شفافية السير بالملفات قيد البحث امامها.

ثانياً ايضاً من الناحية العملية ان مكان تمرکز الهيئة ونظراً لما ورد اعلاه اضافة الى المحاذير التي وضعت من الرئاسة منحت العمل كادر بشري ضيق من الهيئة لربما لو امكن بمراكز قانونية اخرى لأغني البحث قيمة من ناحية التقرير العملي .

اخيراً ان البحث في واقع ادارة ما وموضوعنا هو الهيئة العليا للتأديب والحديث بالمقارنة بين القوانين المركبة الاجراء من جهة وبين مقترحات قانونية وتعديلات عليها هو يدور دوماً في الفرضيات التي يرجى التوصل اليها وتطوير الاداء حسب ما يرى اصحاب وجهات النظر العلمية وحتى المشرفين على عمل الهيئة وذلك لارتباط القرار بالنهوض الاداري بأخاه السياسي لذا فإن البحث يوصف عملياً واقع احدى الادارات والهيئات العامة ولكنه يستنتج افتراضاً حلولاً لمشاكل واقعة دون التأكد او التحقق منها .

سنتناول في بحثنا هذا دراسة عمل الهيئة العليا للتأديب في ظل التشريع الحالي والاطار القانوني والعملي الذي يرافق عملية اصدار القرارات التأديبية بحق الموظفين المحالين امامه مقسمين البحث الى قسمين اساسيين يكملان بعضهما البعض في القسم الاول سنحاول شرح الواقع العملي والاداري والتنظيمي للهيئة العليا للتأديب وفي القسم الثاني سنتناول دراسة هذا الواقع وتحليله من عقبات و طبيعة عمل الهيئة وصولاً الى طبيعة القرارات الصادرة عنها والضمانات الموكبة لعملية استصدار القرارات والاعتراض عليها ولهذه الغاية نتوسل الى اعتماد المنهج الوصفي التحليلي وذلك من اجل الوصول الى الاستنتاجات والخلاصات اللازمة التي تقيد وتخدم هذه الدراسة الاكاديمية .

القسم الأول : ماهية العليا للتأديب (وهيكلتها الادارية والتنظيمية ومعوقاتهما الاساسية)

تعتبر الهيئة العليا للتأديب من الاجهزة الرقابية في النظام التأديبي اللبنانية ولعلها بمثابة المحكمة التأديبية التي تصدر القرار الاخير في القضايا التي نفترض انها مرت لدى جهاز التحقيق وهو التفتيش المركزي بدءاً من مسرح الجريمة وهي الادارة حيث وقع الخطأ المسلكي .

ولذلك نجد ان الهيئة العليا للتأديب من تسميتها تتخذ صفة المحكمة ولم يصطلح المشرع لها تسمية الادارة او المؤسسة لذلك انها هيئة اي هناك لجنة او مرتبة يؤخذ على مستواها قرار اداري الظاهر قضائي المضمون لذلك هي هيئة ادارية ذات صفة قضائية وفي لبنان لحظ المشرع قانون الهيئة ونظم عملها بالمراسيم التي عدل بعضها الاحكام التي جاء بها القانون رقم ٥٤ في العام ١٩٦٥ ولقد جاء المرسوم رقم ٦٧/٧٢٣٦ "نظام الهيئة العليا للتأديب" ليرسم خطة عملها وعلاقتها ببقية اجهزة الرقابة وسائر ادارات الدولة والمحاكم في معرض اضطلاعها بالقيام بعملها في مجال التأديب للموظفين في لبنان .

بطبيعة الحال ان عمل الهيئة انطلاقاً من الصفة القضائية التي تحكمها فإنها بالتالي تصدر قرارات قضائية بحق الموظفين المحالين عليها فيما يتعلق بحياتهم الوظيفية .

(الادارة موضوع التقرير) نصت المادة ١٣ فقرة اولى من القانون رقم ٦٥/٥٤ والمعدلة بموجب المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٥/١١ تستبدل اين ما وردت في القوانين والنصوص المركبة الاجراء عبارة المجلس التأمين العام على ما يلي " ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء هيئة عليا للتأديب ، تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفة التي يحال عليها بسببها الموظف المحدد " ^١

الفصل الأول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب وطبيعة التدريب

سنتناول في هذا الفصل المقسم من فرعين وكل فرع من مبحثين الهيكلية العامة للهيئة العليا للتأديب وطبيعة التدريب لدى الهيئة وما الخطوات المتبعة من قبل المدرب والمتدربين لديها وعملها كمحكمة تحاسب الموظفين العاملين في القطاع العام في لبنان في ظل القوانين والانظمة الخاصة بها .

^١ قانون رقم 54 ، ١٠/٢/١٩٦٥ - انشاء الهيئة العليا للتأديب "

الفرع الاول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب والقرارات التي تصدر عنها .

حيث سنستعرض لعمل اهم وحدتين ان جاز التعبير في الهيئة العليا للتأديب الا وهي رئاسة الهيئة وعضويتها ومفوضية الحكومة لديها .

مبحث اول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب :

الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب والقرارات التي تصدر عنها بموجب القانون رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ تم الغاء نص الفقرة الاولى من البند ثانياً من المادة ١٣ من قانون ٦٥/٤٥ واتيعض عنه بالنص التالي " تتألف الهيئة العليا للتأديب من رئيس وعضوين لاكمال عضوية الهيئة في حال مرض او تغيب او تنحي احد اعضائها " ^١ وهذه هي الهيئة التي تصدر القرارات التأديبية عنها .

وكما هو الحال في الاجهزة الادارية والقضائية التي لا ترتبط مباشرة بوزارة مختصة فإنه يكون للحكومة يد تعتبر الصلة بين الجهاز الرقابي والادارة ويقوم بوظيفة مفوض حكومة لدى الهيئة العليا للتأديب مفتش عام من ملاك ادارة التفتيش المركزي ^٢ ويحدد لدى التفتيش المركزي ملاك مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب وفقاً للجدول رقم (٢) المرفق بهذا القانون ويحدد ملاك الهيئة العليا للتأديب وفقاً للجدول رقم (١) المرفق بهذا القانون المعدل بموجب القانون رقم ٩٤/٣١٥ والمرسوم رقم ٥٥٩٣ تاريخ ١٩٩٤/٨/٣١ .

^١ قانون ٦٥/٥٤ - مرجع سابق (انشاء مجلس تاديبى العام)

^٢ قانون رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ (قانون تقسيم الهيئة العليا الاداري)

فيما يلي جدول رقم (١) وجدول رقم (٢) يوضح فيهما ملاك كل من الهيئة العليا للتأديب وملاك مفوضية الحكومة لدى الهيئة :

مستند رقم (١)

استبدل الجدول رقم ١ بموجب المادة ٢ من القانون رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ ، ثم بموجب المادة الاولى من المرسوم رقم ٥٥٩٣ تاريخ ١٩٩٤/٨/٣١ ثم عدل بموجب المادة الاولى من المرسوم رقم ٧٥٠٠ تاريخ ٢٠٠٢/٣/١ واصبح على الوجه التالي :

جدول رقم ١- ملاك الهيئة العليا للتأديب			
ملحق بالقانون رقم ٤٥ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ المعدل بالقانون رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤			
والمرسوم رقم ٥٥٩٣ تاريخ ١٩٩٤/٠٨/٣١			
الوظيفة	الفئة	العدد	الراتب
رئيس الهيئة العليا للتأديب	من الفئة الاولى	١	
عضو	من الفئة الاولى	٢	
عضويين احتياطيين	من الفئة الاولى	٢	
امين سر	من الفئة الثانية	٢	
رئيس دائرة	من الفئة الثالثة	١	
محرر او كاتب	من الفئة الرابعة	٢	
مستكتب	من الفئة الرابعة	٦	
محاسب	من الفئة الرابعة	٤	
مباشر		١	
حاجب	من الفئة الخامسة		
رئيس دائرة المعلوماتية	من الفئة الثالثة	٢	
محلل نظم معلوماتية	من الفئة الثالثة	١	راتب الفئة الثالثة
سائق	من الفئة الخامسة	١	راتب الفئة الثالثة
		١	راتب الفئة الخامسة

جدول رقم ٢ - ملاك مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب ملحق بالقانون رقم ٥٤ تاريخ ١٠/٢/١٩٦٥	
العدد	الوظيفة
١	مفتش علم (مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب)
١	مفتش او مفتش معاون
٢	محرر او كاتب
١	مستكتب
١	حاجب

مبحث ثاني : طبيعة القرارات التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب :

حدد القانون العقوبات التأديبية التي تصدرها الهيئة العليا للتأديب حصراً في المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (النظام العام للموظفين) لا سيما المادتين ٥٤ و ٥٥ من المرسوم المذكور اعلاه وقد قسمت المادة ٥٥ من الباب الثاني عشر - العقوبات الى درجتين :

عقوبات الدرجة الاولى :

- ١- التأديب
- ٢- حسم الراتب لمدة ١٥ يوماً على الأكثر
- ٣- تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر

عقوبات الدرجة الثانية :

- ١- تأخير التدرج لمدة ٣٠ شهراً على الأكثر
- ٢- التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر

^١ مرسوم اشتراعي رقم ٥٩/١١٢ م.س ذ مادة ٥٥/٤٥ منه

٣- انزال درجة واحدة او اكثر ضمن الرتبة نفسها

٤- انزال الرتبة

٥- انتهاء الخدمة

٦- العزل

وبهذا التحديد تكون قرارات الهيئة العليا للتأديب قد حددت حصراً بتسميتها اي التأديب بوجه خاص وبتوجيه عمل اعضائها نحو التأديب بما يتناسب مع الذنب او المخالفة المرتكبة وهذا ما سناقشه في القسم الثاني من دراستنا .

الفرع الثاني : آلية وطبيعة التدريب في الهيئة العليا للتأديب

اذا كان التدريب هو منهج عملي بحد ذاته يطل بنا على عمل اي مؤسسة او ادارة عامة وبالتالي انارة رأي المتدرب بالافكار والواقع العملي الذي يساعده على وضع تصور واضح عن واقع الادارة المعنية ، لكن دون هذا الهدف صعوبات وعراقيل واحياناً تحديات قد تقف عائقاً امام الوصول الى النتيجة المرجوة واستخلاص العبر وهذا يعود بالدرجة الاولى لطبيعة عمل هذه الهيئة او الادارة ومعالجة الخطة الموضوعية من قبل الباحث واخيراً التجارب من قبل المعنيين في الادارة .

مبحث اول : آلية التدريب من الناحية الادارية والعملية

في الواقع ان الهيئة العليا للتأديب بوصفها مرجعاً يصدر احكاماً تأديبية بحق الموظفين الذين يخضعون لسلطة رقابية هي تتمتع بصفة الحكمة الادارية وليست بمحكمة لان القرارات التي تصدر عنها هي ذات صفة شبه قضائية ولكنها بالأصل ادارية لذلك ان التدريب وقع على مدى وكيفية تطبيق القانون على القضايا التي تحال امام هذه الهيئة ، وايضاً حول علاقة هذه الهيئة مع الادارات التي يتبع لها المحال اي الموظف الذي ارتكب الخطأ او الذنب الوظيفي ، واخيراً علاقتها مع سائر الاجهزة القضائية الاخرى بشقيها العدلي والاداري .

لذلك فإن الآلية التي اعتمدت كانت عبارة عن توجيه الاسئلة وتكوين ملف دراسي لعمل الهيئة في ظل القوانين والانظمة الحالية المرعبة الاجراء وكان الرد على هذه الاسئلة بداية مع أمين السر في الهيئة بشخص

السيد (مراد قصارجيان) والذي عين كمشرف على المتدرب من قبل رئيس الهيئة القاضي (مروان عبود) وفي مرحلة لاحقة كانت هناك عدة مقابلات مع رئيس الهيئة حيث تركز النقاش والبحث خلالها على عمل الهيئة في ضوء القوانين النافذة لا سيما المرسوم ٧٢٣٦ تاريخ ٦٧/٥/٨ المتعلق " نظام الهيئة العليا للتأديب"^١ ومن النطلق القانوني البحث انطلق البحث ليدخل في واقع الهيئة الحالي والمقررات التي تتخذها بحق الموظفين المخالفين وما قد شوب سير عملها من خلل وعوائق يسعى الرئيس مع عضوي الهيئة لتقاديها او التخفيف من وطأتها .

مبحث ثاني : طبيعة التدريب في دوائر الهيئة

لا يخفى على القاصي والداني سرية المذاكرة واهمية القرارات التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب ذلك ان مستقبل موظف قد يكون على المحك، ولأن هذا الامر أولاً واخيراً يتعلق بالقوانين وما يصدر عن المشرع بخصوصها نجد ان سير الملفات التأديبية يمر في حلقة ضيقة بين ادارة الموظف والهيئة واحياناً بناء لتقرير التفتيش المركزي او ديوان المحاسبة وحتى النيابات العامة المالية والاستئنافية واخيراً فيما يتعلق بالملف الشخصي هناك علاقة مع مجلس الخدمة المدنية فيما خصه، وبعض الافادات والاختبارات ذات الصلة . لذلك ان التدريب كان بعيداً عن المراقبة والمتابعة للملفات كل على حدة انما اقتصر السؤال والنقاش حول بعض الملفات التي تحفظ الهيئة عن ذكر اسماء المحالين عليها خصوصاً ان التوضيحات جاءت على خلفية اشكاليات اعترضت عملها في بعض النقاط لا سيما التدخل السياسي بشكل او بآخر .

^١ مرسوم رقم ٧٢٣٦ صادر بتاريخ ١٩٦٧/٥/٨ "نظام الهيئة العليا للتأديب"

الفصل الثاني : طبيعة الاعمال المنفذة خلال فترة التدريب والخبرات المكتسبة ومعوقاتها الاساسية .

الفرع الاول : طبيعة الاعمال المنفذة

مبحث أول : على الصعيد العملي

بند ١ : عدد القرارات

خلال الفترة الممتدة من ٢٠١٦/١٢/١٢ و ٢٠١٧/٢/١٥ لم اعلم ان الهيئة قد كانت بصدد البت نهائياً بقرارات وذلك حفاظاً على سرية عمل الهيئة ، لكن بين يدينا قراران صادران عن الهيئة العليا للتأديب على سبيل المثال يعرضان علاقة الهيئة بالتفتيش المركزي والنيابة العامة الاستئنافية .

- قرار رقم ٢٠١٦/٥ تاريخ ٢٠١٦/٦/١٦ يتعلق بقضية الموظف في ادارة الجمارك ع.ف والقاضي بإنزال ٦ درجات من راتبه وتوصية الادارة المختصة بأن لا تسند اليه اي وظيفة تتعلق بإدارة الاموال العمومية .

- قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٧/٩ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢٣ المتعلق بإحالة مدير م.إ. في مرفأ صيدا السيد و.ب. والقاضي بعزله مع توجيه الى وزارة الاشغال العامة اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين ضمان استرداد سلفة قرنية معطاة له بما في ذلك اصدار اوامر تحصيل والقاء الحجز على اموال السيد (و.ب) نشير اننا سنعرض العلاقة مع بقية الاجهزة في فصل لاحق من هذا التقرير .

بند ٢ : نوعية القرارات

قصد المشرع اللبناني بإعتبار القرارات التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب بالقرارات الادارية وليس القضائية وهذا لانه حيث وجدت السلطة وجدت المسؤولية والا استحال على الرئيس الاداري القيام بأعباء منصبه ، يصف الدكتور علي ايوب في كتابه "النظام التأديبي العام" هذه الحالة بالتالي : " وفي اعتقادنا ان هذه الحجية المنطقية التي دفعت المشرع الى الابقاء على الصفة الادارية للتأديب وابعاد الطابع القضائي عنه رغم انه اجاز امكانية تطعيم هيئة التأديب بعناصر قضائية"^٢

^١ قرار رقم ٢٠١٧/٩ - صادر عن الهيئة العليا للتأديب ، تاريخ ٢٠١٧/٨/٢٣

^٢ علي ايوب - النظام التأديبي العام - م . س - ص ٤٦٥

وهذا الامر ثابت باعتبار ان قرارات الهيئة تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة الذي ينظر فيها بوصفه مرجع نقص او تمييز فتكون المراجعة مراجعة نقص وهذا ما يحصل في بقية المجالس التأديبية التي تقبل المراجعة امام مجلس شورى الدولة مثل : المديرية العامة لقوى الامن الداخلي ، لجان الاستملاك ، التفتيش المركزي إلخ...

تبقى أولاً واخيراً القرارات التي تصدرها الهيئة نابعة من التسمية القانونية التي منحت لها تأديبية في المضمون والشكل غايتها حصراً انزال العقوبة المناسبة قياساً بالخطأ المسلكي المرتكب .

بند ٣ : التقرير السنوي

في نهاية كل عام يعد مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب تقريره السنوي ويرفعه الى رئاسة الهيئة التي ترفعه بدورها الى مقام رئاسة مجلس الوزراء السلطة التابعة لها الهيئة مباشرة وينشر في الجريدة الرسمية كما يبلغ هذا التقرير من جهة اخرى مثل الاجهزة الرقابية الاخرى وغيرها كما يبلغ هذا التقرير من رئاستي الجمهورية ومجلس النواب ولكن يعود تاريخ آخر تقرير نشر للعام ٢٠٠٩ اي حوالي العقد من الزمن فلماذا هذا التأخير.

يشرح رئيس الهيئة للتأديب في المقابلة التي اجريت معه انه كثيراً ما ترسل الادارة ملفاً ناقصاً الى الهيئة العليا للتأديب او الى مفوض الحكومة ولا يحتوي على مرسوم الاحالة ما يلزم المفوض الطلب من الادارة تأمين كامل المستندات وتزويده بالتحقيق الاداري المفروض لتأمين عناصر الاثبات وذلك بالرغم من التعاميم المتكررة من قبل رئاسة مجلس الوزراء لضرورة التقيد بالنصوص القانونية وهذا ما يوفر عمل المفوض في اعداد تقرير دقيق بالعمل المنجز مما ادى الى هذا التراكم والعجز ، نذكر من التعاميم المذكورة :

التعميم رقم ٨ تاريخ ٢٠١٨/٢/١٢ الموجه من رئيس الحكومة سعد الحريري الى جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بشأن احالة الموظفين والمستخدمين وسائر العاملين في القطاع العام الخاضعين لرقابته الذين يرتكبون مخالفات " وحيث تبين ان مجموع القضايا التي احيلت امام الهيئة كان ضئيلاً قياساً مع حجم المخالفات المرتكبة في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات خلال تلك الفترة"^١

هذا بالاضافة الى جدول المرفق بالتقرير السنوي للاعوام ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ والذي يوضح ما يلي:^١

المجموع	من ٢٠٠٨/١/١ الى ٢٠٠٨/١١/٣٠	من ٢٠٠٧/١/١ الى ٢٠٠٧/١٢/٣١	من ٢٠٠٦/١/١ الى ٢٠٠٦/١٢/٣١	نوع الاحالة
١٨	٣	٣	١٢	مرسوم او قرار من سلطة التعيين
١٥	٣	٤	٨	قرار هيئة التفتيش المركزي

يشير هذا الجدول الى تراجع كبير في عدد القضايا المحالة امام الهيئة اعتباراً من ٢٠٠٧/١/١ حتى ٢٠٠٨/١١/٣٠ اي خلال فترة سنتين متتاليتين سواء المحالة بموجب قرارات صادرة من هيئة التفتيش المركزي او بموجب مراسيم او قرارات صادرة عن سلطة التعيين ، الامر الذي يشير الى شبه غياب للرقابة خلال العامين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ ولعل الامر ايضاً بقي على حالة طالما كان التقرير المشار اليه هو آخر التقارير المنشورة في الجريدة الرسمية وهذا ايضاً بسبب الشعور في الهيئة الى حين تم تعيين اعضائها في عام ٢٠١٢ .

مبحث ثاني : على الصعيد البحثي والتحليلي

بند ١ : من حيث المضمون

ان تركيز العمل لدى الهيئة العليا للتأديب في فترة التمرين بالنقاش الاكاديمي مع المدرب المعين من قبل الهيئة الاستاذ "مراد قصارجيان" والاستاذة "ماري الميسي" ، واخيراً مع عضو الهيئة "الاستاذ علي فقيه" (متقاعد حالياً) واخيراً مع رئيس الهيئة بشخص القاضي مروان عبود والذي عكس صورة عمل الهيئة في ظل القوانين المرعية الاجراء التي ترعى عمل الهيئة وبين الواقع الفعلي الذي تمر به الادارة اللبنانية الحالية وهذا واضح من الاجابة على الاسئلة والتي ساققتها الدراسة الاكاديمية في الاطار البحثي لعمل الهيئة العليا للتأديب وعملاً بمضمون البند (١) من المبحث الثاني سنعرض لما ادلى به رئيس الهيئة من شرح لعمل الهيئة وأي

^١ تقرير الهيئة العليا للتأديب ، الجريدة الرسمية ، عدد ٩ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٨٩/١١١٦

تصور لها في المستقبل سواء أكان عبر تصوير الانظمة القانونية التي ترعاها او التحديث والتطوير في الاداء وليس التصور هنا هو عمل الهيئة منفردة بل المراد به التعاون مع باقي الاجهزة الرقابية وسائر الادارات والمؤسسات العامة التي تخضع لرقابة الهيئة والتي جاءت على الشكل التالي :

- ترسل ادارة المحال بناء لطلب الهيئة الملف الاداري للموظف والذي يكون ايضاً لدى مجلس الخدمة المدنية لكن الهيئة لا تتبنى الملف الشخصي كاملاً وتعتمد فقط على سلوك الموظف واحياناً لا يعتبر ويأخذ فقط بالتحقيقات التي جرت في ادارة الموظف .
- تستعين الهيئة بالخبراء لتبيان او اثبات او نفي واقعة مادية ما وكل ضمن اختصاصه على سبيل المثال في احالة موظف مالي او محتسب بالاضافة الى الشهادات التي يدلي بها شهود عيان سواء اكانوا موظفين من الادارة نفسها او اي شخص مدني (طبيعي) له علاقة او على اطلاع بالواقعة التي من اجلها احيل الموظف امام الهيئة .
- ملاحظة : عملياً ان رئاسة الهيئة حالياً تعتمد بشكل اساسي للسير بالحاكمة على اعترافات واقرار المحال بالمخالفات الحاصلة في حال كانت العقوبة المراد انزالها به الصرف او العزل .

اما في حال كان موضوع الإحالة على الهيئة إعتبار الموظف لسوء السلوك مثل (الغياب غير المشروع) وثبت أثناء المحاكمة ارتكاب الموظف جرماً أو مخالفة أخرى يحال الموظف مجدداً على التفتيش المركزي لاستكمال التحقيق والتوسع به .

وفي حال تبين أن للمحال شركاء في القضية تحيل الهيئة العليا للتأديب الملف بأكمله على التفتيش المركزي للتوسع بالتحقيق ويحق هنا للمفتش المضي قدماً دون العودة إلى إدارة الموظف أثناء إجراء تحقيقاته ومن ثم يعيد الملف إلى الهيئة لإستكمال الدراسة.

ملاحظة " هناك فصل بين المخالفة المرتكبة من قبل المحال أما الهيئة حتى لو شكلت هذه المخالفة جرماً يعاقب عليه القانون ويكون الإختلاف بالتسمية للفعل المرتكب، ويحق للهيئة وفقاً للتعليمات النافذة إحالة الموظف الذي يرتكب جرماً جزائياً أمام القضاء العدلي، إلا أنه غالباً ما تكتفي الهيئة بالعقوبة المسلكية دون سواها " .

وعملياً تحيل الهيئة الموظف الجاني على التفتيش المركزي الذي غالباً لا يحيله على القضاء العدلي وإنما يكتفي بالتوسع بالتحقيق من الناحية الادارية والمسلكية.

مثال: حصل في قضية الجمارك (مرفأ بيروت لعام ٢٠١٥) أن قام جهاز أمني بالنتبث من قيام لإرتكاب موظف بالتقاضي رشوة من اصحاب العلاقة ولكن بالرغم من إحالته أمام القضاء العدلي، وديوان المحاسبة (إلا أنه لغاية تاريخ فترة التدريب لم يكن قد صدر حكم بشأنه بعد، وبالرغم من هذا الأمر عند إحالته أمام الهيئة العليا للتأديب صدر قرار بإنزال درجات الموظف المحال^١)

نذكر أن القرار هو موضوع طعن أمام مجلس شورى الدولة والتي لم يصدر حكم بعد بشأنه لغاية تاريخ كتابة هذا التقرير.^٢

مثال آخر قضية أمين السجل العقاري المعاون في صيدا (ف.ح) حيث إن تدبير الإدارة بحقه كان نقله من مركز محله إلى مركز آخر ولم يصدر أي حكم جزائي بحقه وإنما صرف من عمله بقرار من الهيئة العليا للتأديب .

لذلك القول بفصل الملاحقة المسلكية التأديبية للموظف هو أمر ضروري من تلك الجزائية وهنا لا تطبق قاعدة الجزاء بعقل الحقوق بحيث ان الملاحقة الجزائية لا توقف الملاحقة المسلكية المنفصلة عنها .

عملياً تطبق الهيئة وبعد صدور التقارير السنوية لضألة الإحالة أمامها بضرورة إحالة الموظف أمامها عند إحالته أمام القضاء الجزائي وهذا بصورة تلقائية ليصار إلى صدور قرار مسلكي بحقه . بوجوب القيام بهذه العملية عند إحالة الموظف المخالف أمام القضاء العدلي إلا أن العكس ليس صحيح إذ لا يعقل أن يحال موظف بدر منه سوء سلوك الإهمال او التقصير والذي ينص عليه قانون الموظفين العموميين بإحالته أمام الهيئة وتباعاً أمام القضاء .

^١ قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٦/٥، علي عبد العزيز فاعور، صادر ٢٠١٦/٦/١٦.

^٢ مراجعة رقم ٢٠١٦/٢١٥٥١، السيد علي فاعور/ الدولة اللبنانية (إدارة الجمارك).

مثال: التمرد على الرؤساء، التأخر عن العمل، الغياب غير المشروع، تأخير إنجاز المعاملات، إلا إذا إقترن الفعل أو الخطأ المسلكي بجرم يعاقب عليه القانون مثل: أن يتأخر الموظف في إنجاز معاملة لمواطن مقابل رشوة وهذا يشكل فعل يعاقب عليه القانون عملاً بالمبدأ "لا جرم دون نص، ولا عقوبة دون نص".

لا تلتزم قرارات المحكمة الجزائية قرارات الهيئة إنما تلتزم الهيئة بالوقائع المثبتة في التحقيقات العدلية.

فإذا حكم على موظف أمام المحكمة الابتدائية أم الإستئنافية بالبراءة لعدم كفاية الدليل، فإن هذا الأمر لا يقيد الهيئة بقرارها وذلك يعود لسبب وجيه وهو اعتماد إعتبار الفعل المرتكب جرمًا يعاقب عليه القانون على ثلاث ركائز ألا وهي الركن المادي، الركن المعنوي، الركن القانوني أي وقوع الفعل والنية الجرمية ووصف القانون لهذا الفعل أو ما شابهه بالجرم، وهذا الأمر لا نجده في بناءات قرار الهيئة العليا للتأديب والتي تحتاج فقط إلى وقوع الخطأ المسلكي أي الركن المادي لذلك تلتزم الهيئة فقط بما تثبته التحقيقات العدلية التي تجريها المحكمة المختصة بنفسها أو بواسطة الضابطة العدلية المساعدة لها وأيضاً لجوءها أحياناً إلى الإستعانة بهذه الضابطة أو أي أجهزة مختصة أخرى.

إن مطالعة مفوض الحكومة ليست ملزمة لرئيس الهيئة وتعتبر بيان رأي بالنسبة لها، بحيث يترك المفوض النظر للهيئة ويقترح العقوبة، وليس له أي دور في الجلسات المعقودة من قبلها .

المطالعة التي يعدها مفوض الحكومة هي عبارة من تلخيص للملف، ولا تمر علاقة الهيئة بالتفتيش المركزي عبر مفوضية الحكومة لا يحق للمفوضية التحقيق بالملف، ولا التوسع بالتحقيق من تلقاء ذاتها .

تستكمل المفوضية الملفات المحالة أمام الهيئة إدارياً مع إدارة الموظف المحال قبل رفع المطالعة للهيئة.

وفي حال تمنع المحال عن التوقيع على التبليغ تتكرر العملية ثلاث مرات ثم يصار إلى إستكمال الإجراءات بحسب قواعد اصول المحاكمات الجزائية يجري التبليغ على وثيقة من ثلاث نسخ.

من المعلوم ايضاً بحسب قانون انشاء الهيئة العليا للتأديب أن الأجهزة الأمنية والعسكرية والقضاة والموظفين المدنيين الملحقين بهذه الأجهزة يناط بهم مجالس تأديبية خاصة ولا يحالون أمام الهيئة العليا للتأديب وهذا ما جاء في المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ : "تستثنى من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية القضاة،

اعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية، والأفراد المدنيين العاملين في الجيش"¹ وافراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية إلا أنه حصل أن أحيل عنصر في الضابطة الجمركية مع موظف مدني في الجمارك أمام الهيئة وثم ملاحقتهما أمامها وقد صدر قرار من قبل الهيئة بحق عنصر الجمارك بتأخير التدرج، واللافت في الأمر أن العنصر العسكري في الضابطة الجمركية إعترض على هذا القرار التأديبي امام مجلس شورى الدولة وكان القرار برفض المراجعة بالشكل لجهة ما أدلى به عدم إختصاص الهيئة بالنظر في المخالفة المنسوبة إليه.

جرت العادة ان تقوم الهيئة بإعادة نصف الراتب المقتطع من الموظف المحال بقرار من رئيس الهيئة (كتوصية) يضمنه للقرار الذي يعيده إلى الإدارة أو إلى التفتيش المركزي للتنفيذ وهذا الأمر يحصل في حال كانت العقوبة المفروضة بحقه من الدرجة الثانية.

في حال إقترف الموظف الشاهد مخالفة أثناء المحاكمة يمكن محاكمته فوراً دون الحاجة على قرار إحالة أمام الهيئة من جديد.

لا تقبل إستقالة موظف محال أمام الهيئة قبل صدور قرارها بشأنه. أما في حالة بلوغه السن القانونية للتقاعد تعتمد الهيئة إلى إصدار القرار قبل بلوغه هذا السن (حصل مرة أن تواصلت الهيئة مع مديرية الصريفات في وزارة المالية وطلبت توقيف صرف تعويض نهاية الخدمة لموظف محال ريثما يصدر قرارها وطلبت إيداعها نتيجة بذلك الاجراء) (المراقب الكشاف لدى ادارة الجمارك ر.خ)

يصار أحياناً إلى إستماع المفتش الذي أجرى التحقيق في القضية لدى التفتيش المركزي ويحصل نقاش مع المحال أو وكيله أمام الهيئة وأمام التفتيش وهذا يؤثر في تكوين صورة واضحة عن الملف لدى الرئاسة في الهيئة ، إن قرارات الهيئة العليا للتأديب هي قرارات إدارية ذات صفة شبه قضائية.

أعضاء الهيئة ليس لهم أي صلاحيات على الموظفين بصورة مباشرة لكن يتمتع رئيس الهيئة بصلاحيات الوزير الادارية والمالية باستثناء الصلاحيات الدستورية التي تشكل ضوابط ومقاييس علمية عند اتخاذ للقرارات.

¹ قانون ٦٥/٥٤، مادة ١٣، م.ش.ذ.

معايير عمل الهيئة:

ونبدأ بتكرار الذنب -العقوبات السابقة ومجموعها- الإستقامة والتقييم السلبي أو التقدير الإيجابي للموظف ، السجل الوظيفي، الجدية في العمل، كل هذه الاعتبارات تؤثر على القرارات المتخذة من قبل الهيئة خاصة تلك التي تكون نتيجتها الصرف أو العزل وبصرف النظر عن الذنب الذي من أجله أحيل الموظف تأديبياً في بداية التحقيق .

مثال: "جريمة الرشوة" هي ضرر للمال العام لكن يؤخذ بعين الاعتبار تكرار العمل سابقاً ، وهنا معيار التشدد في اتخاذ العقوبة.

إن المهلة الممنوحة للهيئة للبت في القضية هي شهرين تبدأ إعتباراً من تاريخ اول جلسة محاكمة.¹ ولكن غالباً ما لا يتم مراعاة هذه المهلة وهذا من أبرز معوقات العمل الذي تواجهه الهيئة العليا للتأديب.

تقوم الهيئة بمراقبة الموظف بعد إحالته أمامها للوقوف على تطور سلوكه الوظيفي سلباً أما إيجاباً للوقوف على قرارها النهائي (عنصر ملائمة) وتعتبر هذه حق للموظف لتحسين أدائه وتقويم سلوكه بعد الإحالة والمراقبة تتم بالإتصال مع الرؤساء للتأكد من إرتداعه من ارتكاب اي مخالفة وهذا يعتبر من الاسباب التخفيفية في فرض العقوبة.

"مثال" في حالة الموظف السيد أ.ب. والذي كان يشغل وظيفة أمين السجل العقاري في الجنوب فرضت عقوبة بحقه تأديبية قضت بنقله تأديبياً إلى منطقة الشمال ثم لاحقاً كرر الموظف مخالفته المسلكية "رشوة" فتم بقرار من الهيئة صرفه من الخدمة.²

الهيئة العليا للتأديب تستوحي في عملها مصلحة المواطن اللبناني وحسب سير العمل في الادارة اللبنانية بالإضافة إلى مهمة السهر على الأموال العمومية وتستهدف بذلك حفظ النظام العام شأنها شأن أي سلك أممي أو قضائي يعنى بهذه الأمور وهذا من اجل حفظ الكرامة الوظيفية لكل موظف شريف ولئلا تصبح الدولة "ماوى للعجزة" على حد تعبير رئيس الهيئة اي تهزم الإدارة بإدارة فاسدة بأناس فاسدين.

¹ المادة ٣ من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ (نظام الهيئة العليا للتأديب).

² تحفظت الهيئة عن ذكر أي معلومة عن الملف.

يحمل رئيس الهيئة العليا للتأديب أفكار على هيئة مشروع قانون ينوي القيام به لتعديل النظام لسد بعض الثغرات فيه نذكر منها ما يلي:

- i. إدخال برنامج تدريسي للنظام التأديبي العام في صلب مواد المعهد الوطني للإدارة عند تعيين الموظفين وإخضاع جميع الموظفين له وفي دورات الاعداد والتدريب .
- ii. ثبات الوظيفة أي إقتراح آلية جديدة لتعيين الموظفين كل حسب إختصاصه ومقوماته وكفاءته وسلوكه هذا ما يكف نوعاً ما اليد السياسية عن التوظيف.
- iii. الإقتراحات التي تتبناها الهيئة في قراراتها لتعديل نظام الملاحقة (الإجتهااد الإداري) لترسيخه كقانون مثل: عند تقاعد الموظف بسبب بلوغه السن القانونية جواز ملاحقته مالياً وبقرار من الهيئة دون الحاجة للجوء إلى القضاء (هناك مراسلة مع مجلس الخدمة المدنية بهذا الصدد) لوقف صرف الموظف من الخدمة حتى صدور القرار بشأنه عن الهيئة وتوقيف رواتبه التقاعدية .
- iv. جعل الهيئة هي الجهة الوحيدة التي تحدد مقدار العقوبة الواجب فرضها أي فصل مراقبة شورى الدولة للقرارات التي تصدر عن الهيئة، لأن مجلس شورى الدولة ينظر في صحة تطبيق القانون ولا ينظر في صحة العقوبة وملاءمتها وينظر في عدم مخالفة الأصول الجوهرية وهنا تكون المراجعة تمييزية اي نقض القرار التأديبي وليست مراجعة إدارية عادية .
- v. يقوم المجلس التأديبي بتبليغ القرارات التأديبية التي تصدر عنه الى إدارة الموظف المحال وإلى مديرية الصريفات في وزارة المالية خلافاً للقانون وهذا اجراء لوقف معاشات التقاعد والتعويضات في حالة الإسترداد وكسباً للوقت خوفاً من مراوغة الإدارة المعنية.
- vi. حكم الذي يصدر عن الهيئة العليا للتأديب هو نافذ على أصله ولا يحتاج لصيغة تنفيذية وفقاً لقانون انشاء الهيئة .
- vii. ان تقاعس الإدارة في إبلاغ الحكم للمحال تتبع نفس الأصول في إبلاغ سائر الأوراق حسب قانون أصول المحاكمات المدنية أي تستعين الهيئة بالضابطة العدلية وهذا يحصل في الحالات التي تكون للإدارة سلطة رئاسية وصولاً حتى الوزارة المختصة أي عندما يتدخل الوزير المعني شخصياً بالملف.
- viii. غن إبلاغ الأحكام من الهيئات الرقابية الأخرى له أهمية كبيرة في تحسين الأداء الجماعي في إدارة مكافحة الفساد الإداري ويعزز العلاقة بالسلطة التنظيمية بالإطلاع على مكامن الخلل لديها.

ix. إن التدخلات السياسية التي تحصل لدى الهيئة العليا للتأديب لا تشمل ملفات موظفي الإدارة العامة فقط بل تتعداها إلى البلديات والتي هي بحسب مرسوم تنظيم عمل الهيئة خاضعة لها وهنا يقول القاضي عبود رئيس الهيئة المشكلة بالنظام لكل شيء "أبواب ومفاتيح".

x. يبقى الهدف هو الأمل الأخير للحفاظ على هيبة الدولة وقابلية الموظف المحال بذنب ما للإصلاح. مثال على التدخل في عمل الهيئات الرقابية "في العام ٢٠١٣ حوّل التفتيش المركزي ٢٤ ملفاً على القضاء الجزائي و ٩ ملفات للتأديب والسؤال المطروح هنا بما أن هناك فصل بين عمل القضاء وعمل الهيئة الرقابية لماذا يحول الملف إلى الجزاء قبل إحالته للتأديب؟؟ هل يعتبر هذا الإجراء تلمصاً من طرد الموظف المرتكب والمخل بالأنظمة والقوانين أو من صرفه من الخدمة؟؟

بند ٢: القيمة العملية لمعرفة واقع الهيئة العليا للتأديب :

لمن المفيد التعرف واقعاً على أعمال الهيئة الرقابية الأهم والتي يوليها رئيس الحكومة والعهد إن صح التعبير الأهمية القصوى في زمن محاربة الفساد ومكافحة الهدر والسرقة للمال العام وأيضاً معرفة المعوقات القانونية غير تلك المادية التي تقف فعلاً في وجه إدارة النهوض بالواقع الإداري لمستوى على قدر الوطن.

هذا بالإضافة الى التشديد على اهمية ايلاء كل موظف عام الاهمية لجهة معرفة توجهات الهيئة وهذا بإعتماد الى ضرورة اطلاع الموظفين على جدول سنوي بقرارات الهيئة حتى لا تبقى في الذهن السيف المسلط وتستبدل النظرة اليها بأن القوم للعمل الاداري ولهذا يصح ان يقوم اشخاص القطاع العام وجهات نظرهم التي تدعم وتطور عمل هيئة في الواقع هي السلاح الاوفى لحماية حقوقهم .

مبحث ثالث : دور مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب:

لحظ المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ في المادة ٥٧ وظيفة مفوض حكومة لدى المجلس التأديبي العام أسندت إلى مفتش عام في ملاك التفتيش المركزي والمادة ٢٥٩ من المرسوم المذكور نصت على صلاحيات مفوض الحكومة بصورة مقتضبة وهي: ١- يدررس مفوض الحكومة ملف القضية، ويطلب من الموظف جميع الإيضاحات التي يعتبرها لازمة، ثم ينظم مطالعة يرسلها مع الملف إلى رئيس مجلس التأديب خلال شهر من تسلمه الملف.

والقانون رقم ٦٥/٥٤ الذي أنشأ مجلس تأديب عام للموظفين (أصبح فيما بعد الهيئة العليا للتأديب) لحظ في المادة ١٣ منه فقرة ٦ "يقوم بوظيفة مفوض حكومة لدى الهيئة العليا للتأديب مفتش عام من ملاك التفتيش المركزي".

"يحدد لدى التفتيش المركزي ملاك مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب وفقاً للجدول رقم ٢ المرفق بهذا القانون"^٣ والذي أشرنا إليه سابقاً ولمهام المفوض لدى الهيئة بإختصار.

أما صلاحيات مفوض الحكومة لدى هذه الهيئة فقد ورد ذكرها ضمن المرسوم رقم ٦٧/٧٢٣٦ تاريخ ٩٧/٥/٨ (نظام الهيئة العليا للتأديب) بالمواد ١١، ١٢، ١٣، ٣١، ٣٢ منه بصورة مقتضبة حيث بقيت بعض نقاط صلاحياته مبهمة وترك للإجتهد إمكانية توضيحها.

من الملاحظ أنه هناك أسباب حالت دون عدم إمكانية وضع برنامج سنوي والتأخير في وضع بعض المطالبات وهذا يعزى وبحسب ما ذكر القانون من علاقة تربط عمل مفوض الحكومة بالإدارات التابع لها المحال أو بالتفتيش المركزي في الواقع كثيراً ما ترسل الإدارة ملفاً ناقصاً إلى الهيئة العليا أو إلى مفوض الحكومة لا يحتوي على مرسوم الإحالة والمخالفة المنسوبة إلى المحال مما يلزم مفوض الحكومة الطلب من الإدارة المعنية تأمين كامل المستندات المنصوص عنها في المادتين ٤، ٥ من المرسوم المذكور أعلاه،

^١ مرسوم إشتراعي رقم ٥٩/١١٢، المادة ٥٧، م.س.د. "ألغيت هذه المادة ضمناً وفقاً للمادة ١٣ من القانون ٦٥/٥٤ والمعدلة وفقاً للقانون رقم ٩٤/٣١٥".

^٢ مرسوم إشتراعي رقم ٥٩/١١٢، المادة ٥٩، م.س.د.

^٣ القانون ٦٥/٥٤ مادة ١٣ فقرة ٥

وتزويده بالتحقيق الإداري المفترض إجراؤه في الإدارة لتأمين عناصر اثبات وذلك بالرغم من التعاميم المتكررة من قبل رئاسة مجلس الوزراء لضرورة التقيد بالنصوص القانونية وتكوين ملف كامل للمحال قبل إرساله إلى المفوضية هذا ما يجعل المفوض في بعض الاحيان غير قادر على إتمام مهامه على أكمل وجه في القضايا المنجزة على سبيل المثال: التقرير السنوي لعام ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ حيث تسلمت المفوضية لدى الهيئة العليا للتأديب ٦٠ ملفاً وضعت في ٤٨ منها مطالعة أساسية أودعتها الهيئة العليا للتأديب ووضعت ٢٤ مطالعة عن ملفات مدورة عن الأعوام السابقة، وأعدت ٦٩ كتاباً إلى كل من الإدارات العامة لإستكمال الملفات والنيابة العامة المالية وشورى الدولة، لتزويدها بنسخ عن القرارات المتخذة بحق الموظفين المحالين أمامها وأمام الهيئة العليا للتأديب.

الفرع الثاني: الخبرات المكتسبة خلال التدريب والمعوقات التي واجهها المتدرب :

مبحث اول: الخبرات المكتسبة خلال التدريب:

الحق يقال أن التدريب لدى هيئة رقابية لا يحمل للمتدرب أي خبرة عملية وذلك لأنه يدور حول ملفات إدارية ذات صفة قضائية محاطة بكثير من التكتم حول تفاصيلها وهذا من الأصول القانونية التي ترعى عمل الهيئة العليا للتأديب ولكن بالرغم من ذلك ليس بمقدور اي شخص كان الوصول إلى حرم إدارة مثلها بغير ذي صفة كطالب في الجامعة اللبنانية بالإطار التدريبي والذي لولاه لما خولت الحصول على هذه المقابلات ولم يتسنى لي السؤال حول معوقات الملفات وطبيعتها والفائدة أو الخبرة ويمكن ذلك في التفاصيل التي لن يقدر المتابع على الحصول عليها من الوسائل الإعلامية ولا حتى من الكتب العلمية ذات الصلة وهذه أكبر فائدة للتدريب لدى الإدارات والمؤسسات العامة حسب تنوع إختصاصاتها.

مبحث ثاني: المعوقات التي واجهها المتدرب :

كما ذكرنا في الفقرة السابقة فإن الصعوبة البالغة في أخذ تفاصيل حول ملفات تبث بها الهيئة العليا فيما هي غاية في الأهمية فإن تحصيل الثقة من أولى مقابلات أجريتها كانت من أولى المعوقات بالرغم من الكتاب المقدم من الجامعة اللبنانية والذي توج بموافقة رئاسة الهيئة في نهاية المطاف.

ومن نفس المنطق الذي يحيط بعمل الهيئة عند مرحلة إتخاذ القرار، والظروف التي تدفع الهيئة إلى إتخاذ القرار فإن الكتمان يبقى حائلاً قانونياً دون الإطلاع على عمل الهيئة الأساسي والذي جله يكون في المطالعة التي يعدها مفوض الحكومة والقرار الذي تتخذه الهيئة نفسها بعد الاطلاع على مطالعتها .

القسم الثاني: عمل الهيئة العليا للتأديب ودورها في مكافحة الفساد بين الواقع والمرتبى:

الفصل الأول: علاقة الهيئة العليا للتأديب مع الأجهزة الرقابية والقضائية الأخرى:

فرع أول: علاقة الهيئة العليا للتأديب مع الأجهزة الرقابية:

مبحث أول: علاقة الهيئة بالتفتيش المركزي:^١

يُنَاط التفتيش المركزي مراقبة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء المشورة للسلطات الإدارية، تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة، القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.^٢

أنشئ هذا الجهاز لأول مرة بمقتضى المرسوم رقم ٥٥/١٢ تاريخ ١٩٥٥/١/٥

"يكون لدى الدولة هيئة تفتيش عليا ترتبط بمجلس الوزارة وتدعى هيئة تفتيش الدولة" (مادة ٢٥)^٣

وكان يشغل رئيس هيئة التفتيش الدولة وظيفه مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي العام في القدم، ولم يكن له حق الإشتراك في المذاكرة والتصويت في تلك الحقبة، حيث لم يعطه التشريع حق فرض العقوبة التأديبية، وإنما إقتصر عملها على التحقيق لتبيان الحق المسلكي. ولكن بعد إصدار المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢ وتبعه المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ٥٩/٧/٩ (تنظيم التفتيش المركزي) والرسوم ٢٨٦٢ تاريخ ٥٩/١٢/١٦ (أصول التفتيش)، هذا التشريع كون منهجية نظام التفتيش في الإدارة اللبنانية، وكل ما يهمنها منه يتعلق بالجانب التأديبي للموظف.

^١ علي أيوب، نظام تأديبي العام، ص ٣٦٤، م. س. ذ.

^٢ يراجع المرسوم اشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢.

^٣ مرسوم رقم ٥٥، الصادر سنة ١٩٥٥/١/٥، المادة ٢٥.

يتجسد العمل الرقابي في نطاق مساءلة ومحاسبة الموظفين عن المخالفات المرتكبة لإنزال العقوبات التأديبية بحقهم لا كسلطة مختصة بالتأديب، إلا أنه يمكن للتفتيش المركزي البت في العقوبات الواجب فرضها على الموظفين الذين يدينهم^١، وبعد ذلك للهيئة أن تحيل الموظف على المجلس التأديبي حيث تبلغ هيئة التفتيش المركزي قرار المعاقبة من الهيئة العليا للتأديب وإلى مراجع أخرى وصاحب العلاقة. أن الجهاز الرقابي يتفاعل مع أجهزة ومراجع ولا يكون نشاطه مجدياً ما لم يكن على تنسيق وتعاون فيما بين الأجهزة لتأمين الصالح العام وبسط سلطان القانون.

يقدم التفتيش إلى الهيئة المقترحات والتوصيات ذات الطابع التوجيهي والتنظيمي في قرار الإحالة التي يستنتجها المفتشون.

إن هيئتي التفتيش المركزي والعليا للتأديب هما ذات صفة قضائية.^٢

مبحث ثاني: علاقتهما مع ديوان المحاسبة:

يشغل ديوان المحاسبة بإعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية في التنظيم اللبناني، وبإعتباره "محكمة إدارية تتولى القضاء المالي" إهتماماً بالغاً من المسؤولين بسبب المهام الموكلة إليه "السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة" و"محاكمة المسؤولين من مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها" فيما خص الهدر وعدم سلامة إستعمالها.

كما أن الهيئة العليا للتأديب تمارس دوراً رقابياً على الموظفين العموميين والمتعاقدين والأجراء كذلك الأمر فإن ديوان المحاسبة يجري هذه المراقبة على كل موظف له صلة بإستخدام الأموال العمومية ولكن نفس الحال يجمع الديوان مع الهيئة للمعوقات التي تحول دون إتمامه أعماله المنوطة به "ففي التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ١٩٩٣ إتخذ الديوان ٤٠ قراراً منها ٢٦ قراراً مؤقتاً طلب الديوان بموجبها إلى الموظفين المسؤولين عن المخالفات المبينة إبداء دفاعاتهم الخطية والباقي من هذه القرارات البالغ ١٤ قراراً منها سقطت

^١ المرسوم الإشتراعي السابق، الفقرة ٦ البند ٢ المادة ١٩ منه نفس المادة البند ٣.

^٢ هيئة التأديب، هيئة التفتيش المركزي سلطات إدارية ذات صفة قضائية.

بمرور الزمن^١، ويتشارك الديوان مع الهيئة في هذا الضعف الرقابي ذات اسباب التدخل السياسي إذ تبين أن الوزراء شخصياً هم المسؤولين عن ارتكاب معظم المخالفات أو إصرارهم على الموظف العمومي القيام بها بعد أن يكون هؤلاء الموظفون قد لفتوا نظرهم إلى المخالفات التي قد تترتب على ذلك. والعلاقة المباشرة بين الجهازين يدخل في صلب عمل مفوضية الحكومة لدى الهيئة التي تسعى لأن يكون الملف لديها كاملاً وشاملاً وغير مشوب بأي نقض أو غموض قبل رفعه للهيئة للبت به، وفي هذه الحالة تطلب الحكومة من جميع الإدارات المعنية بالملفات المحالة على الهيئة أن تستكمل جميع المعلومات والمستندات والنصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة وهنا شكل من أشكال التكامل والتعاون بين ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب وتتواصل مفوضية الحكومة لهذه الغاية مع النيابة العامة بكل أنواعها وديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية، وشورى الدولة لتزويدها بنسخ عن القرارات المتخذة بحق الموظفين المحالين أمامها سنوياً، وقد تطلب الهيئة من الديوان رأياً إستشارياً للإستئناس به فيما خص القضايا المالية.

تكون بعض القضايا موضع نظر في آن واحد من اكثر من جهاز رقابي تطبيقاً لما ورد اعلاه حيث انه في قضية احالة " مدير مصلحة استثمار مرفأ صيدا السيد و.ب امام الهيئة العليا للتأديب فإن ديوان المحاسبة بحكم اختصاصه كمحكمة مالية كان قد وضع يده ضمن اختصاصه على نفس القضية^٢

وبحسب التقرير السنوي لعام ١٩٩٣ الذي وضعه ديوان المحاسبة والمنشور في (الجريدة الرسمية العدد ٨ بتاريخ ١٩٩٥/٢/٢٣) فإن ديوان المحاسبة تربطه بالإدارات كافة والأجهزة القضائية الأخرى صلة طلب ابداء الراي الإلزامياً والإستشاري وجهة التدقيق في الحسابات والمعاملات المالية والتي هي من صلب عمله، أنواع القرارات أو الإستشارات التي تطلبها الهيئة وهي القرارات بالموافقة المسبقة، وهنا يتم التعاطي مع الهيئة كإدارة وأيضاً كمستشار في قضايا معروضة عليها.

والنوع الأخر هو القرارات بعدم الموافقة سيما تلك التي تشمل على مواقف وإجتهادات للديوان إزاء بعض المسائل.^٣

^١ التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ١٩٩٣، مجلس الإدارة اللبنانية، العدد الأول، ١٩٩٦، ص ١٠٤ و ١٠٥.

^٢ قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٧/٩/٢٣ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢٣ قضية الموظف و.ب " اختلاس اموال عمومية "

^٣ التقرير السنوي لديوان المحاسبة عام ١٩٩٣، م. س. ذ.

مبحث ثالث : علاقتها مع مجلس الخدمة المدنية:

أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، في مطلع عهد رئيس الجمهورية الاسبق الرئيس فؤاد شهاب، وفي أعقاب أكبر عملية إصلاح عرفها لبنان وتتناول صلاحية مجلس الخدمة المدنية في مجال الرقابة هذا بالإضافة إلى معاملات الموظفين العاملين في الإدارات العامة، ومعاملات الموظفين والمستخدمين في البلديات والمؤسسات العامة المشمولة بصلاحيته.

ولرقابة مجلس الخدمة المدنية هذه عدة أهداف تتقاطع مع تلك العائدة للهيئة العليا للتأديب منها:

أ- تأمين حسن تطبيق النصوص القانونية بما يتوافق وإرادة المشرع.

ب- تأمين حسن سير العمل في الإدارات العامة تمكيناً لها من أداء مهماتها.

ت- تأمين الضمانة اللازمة للموظفين تمكيناً لهم من القيام بدورهم.^١

وبموجب المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٤ فإن ذات الموظفين المشمولين برقابة المجلس والمستثنين هم أيضاً ذاتهم لدى الهيئة العليا للتأديب.

ونصت الفقرة (١) من المادة الثانية من المرسوم الإشتراعي المذكور اعلاه على أن يمارس مجلس الخدمة المدنية صلاحياته فيما خص تعيين الموظفين، وترقيتهم، وتاديبهم وصرفهم من الخدمة. وهذه أيضاً يتشارك بها مجلس الخدمة المدنية مع الهيئة العليا للتأديب سيما الصرف والتأديب وإدارة التفتيش المركزي.

هذا ويذكر أنه عندما تطلب الهيئة العليا للتأديب الملف الشخصي للموظف فإنها تطلب نسخة من تلك المودعة لدى مجلس الخدمة المدنية والتي تحتوي على التقديرات، والمكافآت، والعقوبات، والترقيات، الخ من معلومات تتعلق بحياة الموظف الوظيفية وأدائه خلال ممارسته مهامه الموكلة إليه.

وحيث أن نص المقطع الأول من الفقرة ٦ من المادة التاسعة من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٤ على ان كل معاملة تتعلق بالموظف العام والمتعاقد يجب أن تقترن بموافقة المجلس وكل معاملة غير مقترنة بهذه الموافقة أو بهذا القرار منه تعتبر ملغاة وغير نافذة.

^١ مجلة الإدارة اللبنانية، رقابة مجلس الخدمة على معاملات الموظفين، العدد ٤، ١٩٩٩، ص ٦.

وكذلك فقد أوجبت المادة الخامسة من المرسوم التنظيمي رقم ١٩٦٢/٨٣٣٧ على جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية، أن تحصر إعتماها في طلب الموافقة أو الرأي أو الإشارة أو الإستطلاع بهذا المجلس وهذا في كل شؤون الموظفين الدائمين والمؤقتين. وبذلك فإن قرارات الهيئة العليا للتأديب ووفقاً لمضمون نص الفقرة ٣ من المادة التاسعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٤، ومن الرجوع إلى نظام الموظفين تبين أن الحالات التي ترسل الهيئة العليا مجلس الخدمة المدنية بنوع القرار الذي تصدره وفقاً للحالة المعروضة وبحسب التعداد..... التثبيت.....التأديب، إنهاء الخدمة، إلخ.

أخيراً بلمحة سريعة فإن رقابة مجلس الخدمة المدنية نتيجة درس معاملات الموظفين المعروضة عليه^١ يندرج تحت ثلاثة أنواع وهي موافقة المجلس أو عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه، استطلاع رأي المجلس بإبداء الرأي بموافقته أو بعدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه، إبداء الرأي في المعاملة لجهة نقطة أو نقاط محددة، وما يهمننا في إطار بحثنا هذا هو عمل الهيئة العليا للتأديب وسنستعرض أمثلة من كل نوع من الأنواع المذكورة أعلاه التي تقوم الهيئة بمراجعة المجلس بشأنها: مثال : (النقل التأديبي من سلك الى سلك أو ضمن الإدارة الواحدة، تأخير التدرج، الوضع خارج الخدمة بقراري الصرف او العزل) والجدير بالذكر أن هذه القرارات لا تحتاج لموافقة المجلس عليها إذ لا صلاحية لمجلس الخدمة المدنية بالتدخل في قرارات الهيئة العليا للتأديب.

فرع ثاني: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالقضاء اللبناني:

مبحث أول: علاقتها بالقضاء العدلي فيما خص النيابات العامة المختصة:

ان مسؤولية الموظف المحال أمام الهيئة العليا للتأديب إما أن تكون مدنية أو جزائية. فالسؤولية المدنية تقع على عاتق الموظف الذي يضر بالغير أثناء ممارسته للوظيفة، أو بسببها واذا كانت الدولة مسؤولة عن هذا العمل تجاه الغير، ولها في حال الحكم عليها لهذا السبب بالعتل والضرر وأن تعود على الموظف إذ تبين لها أنه ارتكب "خطأ جسيماً" وكان من السهل تلافيه.

^١ مجلة الإدارة اللبنانية، رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين، عدد ٤، ١٩٩٩، ص ٣٧.

أما في نطاق المسؤولية الجزائية: يحال الموظف على القضاء المختص، إذ تبين أن الأعمال المنسوبة إليه "تشكل جرمًا جزائيًا" يعاقب عليه في قانون العقوبات وسواه من القوانين النافذة. وإذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف غلا بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها. ولا تتحرك "دعوى الحق العام" بواسطة الإدعاء الشخصي المباشر، ويكون من واجب النيابة العامة المختصة أن تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة الجزائية، إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة. وفي حال حصول خلاف بين النيابة العامة والإدارة المختصة حول وصف الجرم فيما إذا كان ناشئاً عن الوظيفة أو خلاف ذلك فيعرض الأمر على هيئة مجلس الخدمة المدنية للبت فيه غذا كان الموظف من الدوائر التابعة لسلطته. أما إذا كان الموظف غير تابع لها، فيكون القرار الفصل للإدارة المختصة.

ان دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية، ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها، فالملاحقة الجزائية لا توقف الملاحقة التأديبية.

بند ١: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة التمييزية:

نصت المادة ١٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٦٧/٧٢٣٦ بقرة ثانية على ما يلي: "يجب أن تتضمن هذه المطالعة وصف المخالفة وعناصر الإثبات والنصوص القانونية المسندة إليها مع الإقتراحات التي يراها".^١ ومن المعلوم أن الإدارة العامة المدنية في لبنان غير قادرة على إجراء التحقيقات اللازمة محلياً، لذلك نرى أنها تلجأ للإستعانة بالأجهزة القضائية على مختلف درجاتها، والأجهزة الرقابية أيضاً مثل إدارة التفتيش المركزي، وعندما يتعلق الأمر بجرم مرتكب من قبل الموظف في معرض ممارسة وظيفته كحالات (الرشوة، الإختلاس، إساءة الأمانة إلخ) من الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات في لبنان خصوصاً تلك المصنفة ضمن الجنائيات مثل التزوير فإن التحقيقات تتولاها عادة النيابة العامة على درجاتها المختلفة وتضع عليها بحكم مواد القانون المرعي الإجراء مثل قانون اصول المحاكمات الجزائية وأصول المحاكمات المدنية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نرى أن الإدارة التي تحيل موظفاً على الهيئة العليا للتأديب، فإن الملف المطلوب إرساله إلى مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب يجب أن يتضمن إضافة إلى الذنب المرتكب والتهم

^١ المرسوم الإشتراعي رقم ٧٢٣٦ الصادر في ١٩٦٧/٥/٨، (نظام الهيئة العليا للتأديب)، مادة ٢.

الموجهة إلى المحال، في حال كان القضاء قد وضع يده على الملف كل التحقيقات المنجزة في هذا الشأن ومن المعلوم أن رئاسة الحكومة أو رئيس الجمهورية يعطي توصياته اللازمة في قضايا الفساد التي تثار أمام الراي العام للنيابات العامة المختصة لا سيما التمييزية منها لوضع يدها على الملف، وبدء التحقيق لمعرفة المشاركين والمتورطين وكشف ملبسات الجرم المرتكب ليصار إلى تحديد المسؤوليات بشكل دقيق، وتطبق العقوبة المناسبة من قبل الهيئة دون مواربة أو تظلم هذا فضلاً عن أن الهيئة تطلب الإعانة القضائية والعدلية من الأجهزة المختصة كما هو حاصل مع المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي والتي تلقى على عاتقها إلى جانب التحقيقات التبليغات والتي تطلبها النيابة العامة التمييزية أو ائلاستثنائية في هذا الصدد، وسنتطرق الى عمل النيابة العامة التمييزية وفق القانون لنرى تداخل عملها في الاطار التأديبي الوظيفي العام.

"يقوم بوظائف النيابة العامة لدى محكمة التمييز نائب عام يعاونه محامون عامون"¹

كما نصت المادة ١٣ من القانون رقم ٢٠٠١/٣٢٨ والمعدلة بموجب القانون رقم ٣٥٩ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠١ على صلاحيات النائب العام لدى محكمة التمييز ونذكر منها ما يتعلق في سياق بحثنا ما يلي:

"تشمل سلطة النائب العام لدى محكمة التمييزتوجيه التعليمات الخطية والشفهية إلى النيابة العامة المختصة ومفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية في كل قضية ترفع إليه، ويطلب تحريك الدعوى العامة فيها...." "مع مراعاة.... جميع الحالات التي تقتضي فيها الملاحقة الجزائية ترخيصاً أو موافقة من أي مرجع غير قضائي، وفي حال الخلاف بين هذا المرجع وبين النيابة العامة ائلاستثنائية أو النيابة العامة المالية أو مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية، يكون للنائب العام لدى محكمة التمييز، خلافاً لأي نص عام أو خاص، أمر البت نهائياً في هذا الموضوع".

وفي المقابل فإن نظام الموظفين (المرسوم ائشتراعي ٥٩/١١٢) حدد الآلية المفروض ائتباعها في ملاحقة الموظف جزائياً من الجرم وليس المخالفة المسلكية في المادتين ٦١ و ٦٢ منه حيث نصت على ما يلي:

المادة ٦١ من المرسوم ائشتراعي رقم ٥٩/١١٢ حول "المسؤولية الجزائية"

¹ قانون أصول المحاكمات الجزائية، القانون رقم ٣٢٨، الصادر بتاريخ ٢/٨/٢٠٠١، مادة ١١.

١- يحال على القضاء الموظف الذي يتبين أن الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرمًا يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة.

٢- إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف إلا بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها هذا الموظف .

٣- لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الإدعاء الشخصي المباشر، وعلى النيابة أن تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة.

٤- إذا حصل خلاف بين النيابة العامة والإدارة المختصة حول وصف الجرم ما إذا كان ناشئاً عن الوظيفة أو غير ناشئ عنها، عرض الأمر على هيئة مجلس الخدمة المدنية للبت فيه إذا كان الموظف من الدوائر التابعة لسلطته، أما إذا كان الموظف من غير الدائرة التابعة لسلطته فيكون القول الفصل للإدارة المختصة.

٥- إذا دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأنيبية. ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأنيبية والسير بها والحكم بها".

وتنص المادة ٦٢ من المرسوم الإشتراعي المذكور أعلاه على ما يلي:

- حول المسؤولية المدنية

"إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته الوظيفة إياها كانت الادارة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف.

وللدولة في حالة الحكم عليها بالعطل والضرر أن تعود على الموظف اذا تراءى لها أنه ارتكب خطأ جسيماً كان من السهل تلافيه".

من خلال ما تقدم، نرى أن هناك تناقضاً واضحاً بين القانونين الجزائري والإداري (بخصوص الموظفين العموميين) حيث تتعارض مواد إستدعاء أي موظف عام مرتكب بجرم في معرض ممارسة وظيفته امام القضاء العدلي بين صلاحية الإدارة التي ينتمي إليها أو محكمة التمييز لكن ما يعنينا هنا هو ما ذكر في القسم الأول من البحث ألا وهو تهريب الموظف من المساءلة التأديبية بإعتبار إحالته أمام القضاء العدلي

هي السمة الغالبة على توقيف الموظفين في حين حالات إحالة الموظف المرتكب أمام الهيئة العليا للتأديب تكاد لا تذكر، وهذه من المعوقات التي سنتناولها في فصل لاحق.

بند ٢: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة الإستئنافية:

إذا إقترف الموظف المحال على المجلس التأديبي العام^١ أو الموظف الشاهد مخالفة أثناء المحاكمة، للمجلس أن يحيل بموجب محضر، المخالف، موظفاً كان أو غير موظف، إلى المراجع القضائية المختصة إذا كانت مخالفته تؤلف جرماً جزائياً^٢.

في حالة التعاطي مع النيابة العامة الإستئنافية سننطلق من إتجاه الهيئة العليا للتأديب تجاه القضاء لمعرفة العلاقة التي تربط الجهازين ببعضهما البعض .

يلحظ والحال هذه أن الهيئة العليا للتأديب تتكل على تحقيقات القضاء أو من يكلفه في بناء الملف المسلكي للمحال أمامها، وخاصة إذا كان موضوع القضية حساساً بالنسبة للمال العام وهذا ما لا نجده في النصوص القانونية في القضاء الجزائي والمدني والذي غالباً ما كانت القواعد بحسب ما نص عليها المشرع تعتمد على مبدأ " الجزء يعقل الحقوق" وكنا ذكرنا سابقاً أن هذا من الثغرات التي تقف سداً في وجه الهيئة العليا للتأديب في معرض إطلاعها بمهامها، لذلك فإن السؤال الذي يطرح كيف يجب أن تكون العلاقة بين النيابة العامة الإستئنافية والهيئة العليا للتأديب خصوصاً في ضوء التطور اللافت في مكافحة الفساد وإستحداث وزارة مختصة به والدعوة على جبهة وطنية ضد هذه البيئة المهترئة التي لطالما سوفت في هدر المال العام. لذلك فإننا سنتطرق إلى عمل القضاء مع الهيئة العليا للتأديب على صعيد الملفات المشتركة.

يتناول هذا المثل والذي تحدث عنه الكثيرون من أساتذة الفقه القانوني لا سيما العام منه الأستاذ المحامي جوزيف الشدياق^٣ " لكن وإن إستقلت دعوى الحق العام عن الدعوى التأديبية في النص القانوني، وكان

^١ أينما وردت في القوانين والنصوص المرعية الإجراء عبارة المجلس التأديبي العام بعبارة الهيئة العليا للتأديب بموجب المادة ٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١ تاريخ ١١/٢٣/١٩٨٥.

^٢ المرسوم الإشتراعي رقم ٧٢٣٦، ١٩٦٧/٥/٨، مادة رقم ٥٣، م. س. ذ.

^٣ جوزيف الشدياق، دور الإجتهد الإداري في الحد من مبدأ إستقلال الدعوى التأديبية عن دعوى الحق العام، مقالة منشورة في م. أ.، عدد ٧ - ٨، س ٩، ١٩٦٥، ص ١٧.

يقتضي بالتالي الفصل بالدعوى التأديبية بمعزل عما تؤول إليه الملاحقة الجزائية، غير أن ما إنطوت عليه أحكام قانون العقوبات من نصوص خاصة بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة ووضعها لبعض الأعمال التي يحظر على الموظف أمر القيام بها بموجب نظام الموظفين بأنها تشكل أعمالاً جرمية أيضاً، ومما عينه الإجتهد الإداري من ضابطة حول الأثر القانوني الذي يحدثه في بعض الحالات الحكم الجزائي في موضوع الأعمال المنسوبة إلى الموظف العام والتي تكون هدفاً للإدانة التأديبية أيضاً، ما يحمل على الإعتقاد بأن ذلك الإستقلال ليس بالإستقلال التام الناجز".

وهناك رأي آخر تشير إليه الدكتورة فيلومين نصر "الدعوى المسلكية action disciplinair مستقلة مبدئياً عن الدعوى العامة action public" وبشأن وقف الإجراءات ترى أن على المراجع التأديبية أن تتوقف ريثما تنتهي الملاحقة الجزائية إن كان عليها أن تتأكد من وقائع معينة^١.

هذا ما يثير أهمية عمل النيابة العامة والتحقيقات التي تجريها في عمل وقرارات المجالس التأديبية ولو سار كل على منوال غير الآخر إلا أن التقدير في الأمر يعود للهيئة في إتخاذ القرار أو الجزاء التأديبي المناسب، وهذا إنطلاقاً من فصل مسار الدعوتين عن بعضها البعض، مع الإشارة الى الأخذ بإثبات ما تقرره محاضر التحقيق والإستجواب للمرتكبين.

بند ٣: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة المالية:

ورد في الباب الثاني من قانون اصول المحاكمات الجزائية لا سيما في المادتين ١٨ و ١٩ ما يلي: "يتمتع النائب العام المالي، في حدود المهام المحددة له في هذا القانون بالصلاحيات العائدة للنائب العام التمييزي"، "يتولى النائب العام مهام الملاحقة في الجرائم الاتية: أ- الناشئة من مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات بما فيها الضرائب الأميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلوكية واللاسلكية.

^١ فلومين نصر، أ. م. ج. (دراسة مقارنة)، مطبعة بوليسية، لبنان، ١٩٩٨-١٩٩٩، ص ١٣٦ - ١٣٧.

هـ - جرائم إختلاس الأموال العمومية:

"لا تجري الملاحقة في المخالفات المتعلقة بالرسوم الجمركية إلا بناءً على طلب خطي من مدير عام الجمارك، في الحالات التي يحق فيها للإدارة المختصة أن تجري مصالحة مع المدعى عليه تسقط دعوى الحق العام إذا جرت المصالحة قبل صدور الحكم.

يتوقف تنفيذ العقوبة إذا جرت المصالحة بعده ما لم يرد نص قانوني مخالف.

وتنص الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من نفس القانون على ما يلي : "للنائب العام لدى محكمة التمييز أن يطلب تلقائياً أو بناءً على طلب النائب العام المالي بواسطة وزير العدل إلى رئاسة مجلس الوزراء، تكليف هيئة التفتيش المركزي إجراء أي تحقيق في القضايا المالية المناط به أمر النظر فيها".

نرى أنه في القضايا المالية والتي هي من المفروض أن تكون أساس عمل الهيئة العليا للتأديب وهذا حماية للمال العام، قد أعطيت صلاحيات واسعة للنيابة العامة المالية مثل النيابة العامة التمييزية وبالتنسيق مع النيابة العامة الإستئنافية في ملاحقة المرتكبين من الموظفين الذين حددهم قانون أصول المحاكمات الجزائية، والذين هم بالمناسبة في هذا التعداد يخضعون لرقابة الهيئة العليا للتأديب لكن المفارقة في القانون هي حصر ملاحقة الموظف أمام المحاكم العدلية والنيابات العامة ذات الصلة، وترك الحرية للإدارة التابع لها الموظف العام في طلب محاكمته وتحريك دعوى الحق العام بشأنه، إضافة إلى إمكانية المصالحة في أكثر وأبرز محلات الهدر والتهرب الضريبي والفساد الإداري أي الجمارك طبعاً ولا نعني غير أولئك المحالين تأديبياً عليها وليس الإدارة ككل (مع التذكير بالتصنيف السنوي للإدارات الأكثر فساداً في لبنان والذي تجرّيه الأمم المتحدة) ولكن ما يهمننا الإشارة إليه إذا كانت الإدارة هنا هي المعنية فقط في الإحالة أمام التأديب وهذا بناءً لطلبها، أو عندما يتحول الملف من وزارة العدل إلى التفتيش المركزي بواسطة رئاسة مجلس الوزراء والذي بدوره قد يحيل الملف أمام الهيئة العليا للتأديب نجد أن الموظفين في هذه الحال مع ذكر "المصالحة" التي تجري في بعض الأحوال كما ذكرنا أعلاه نرى بوضوح إمكانية تهريب الموظف من المساءلة المسلكية، لأن الهيئة العليا لا تضع يدها تلقائياً على الملف بتواتر معلومات حول شبهة أو صفقة ما بل بالإحالات التي حددها القانون، أي عبر الإدارة التفتيش المركزي،.... وهنا السؤال لماذا ترك هذه الثغرة في القانون لعدم

إمكانية التصحيح الإداري في السلم الوظيفي والجسم الإداري للدولة؟ وهل أن القضاء العدلي يسمو على المجالس الإدارية التأديبية التي أولها صلاحية القانون البت بالعقوبات المفروض إنزالها بحق المرتكبين والمخالفين، أليس من الأجدى أن تكون العلاقة تكاملية بدلاً من الفصل القانوني والذي غالباً ما يكون بعيداً كل البعد في القرارات التي تصدر عنه، وهذه ثغرة جديدة ومعوقة في عمل الهيئة العليا للتأديب ننظر في حل لها في فصل لاحق من بحثنا.

مبحث ثاني: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالقضاء الإداري (قابلية قرارات الهيئة للطعن):

في معرض حديثنا عن ولاية القضاء الإداري للنظر في الطعون المقدمة في المجال التأديبي فإننا نجد فضلاً عن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة، مراجعة "النقض cassation" التي تمثل سبيلاً آخر للطعن ضد القرارات التأديبية الصادرة من جهات ذات صفة قضائية، كما هي الحال في المجالس التأديبية الخاصة بأساتذة التعليم الجامعي^١، وقرارات مجلس القضاء الأعلى الخاصة بتأديب القضاة العدليين، ولا تختلف في حقيقة الأمر أوجه الطعن بالنقض عنها بالطعن بالإنهاء والإبطال لتجاوز حد السلطة.

إن القرارات التأديبية في لبنان تصدر إما من الجهات الرئاسية أو من هيئة التفتيش المركزي أو من قبل الهيئة العليا للتأديب.

وفي ضوء التشريع الحالي، فإن الرقابة القضائية تشمل مجمل القرارات الصادرة بغرض العقوبات المسلكية عن هذه المراجع وعلى النحو الآتي، وما يهمنا في موضوعنا هو تلك القرارات التأديبية التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب.

فلقد أجاز المشرع اللبناني للموظف الطعن بالقرارات التأديبية الصادرة بحقه إذ نصت المادة (٦٤) من القانون المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة على ما يلي: (خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين)^٢

^١ CE – 16/12/1936. Roth. Rec. p 561 Decret 24/3/1971, art 29.

^٢ المادة (٦٤) المعدلة من القانون المنفذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة.

وتسري مهل المراجعة المنصوص عنها في المادة ١١٢ من نظام مجلس شوري الدولة^١ على الطعون المقدمة من الموظف ضد قرار فرض العقوبة التأديبية بحقه، ومع أن مهلة المراجعة وفقاً لأحكام المادة ١١٢ هي ثلاثون يوماً وليس شهران، إلا أنه يمكن قطعها وفقاً لأحكام المادة (٧١) من نظام مجلس شوري الدولة، إذ يتساوى الحكم هنا بين القرارات الإدارية التأديبية وغير التأديبية.

ووفقاً لأحكام المادة (٧١) فإن من شأن تقديم الموظف للمراجعة الإدارية سواء أكانت إستراتيجية أو تسلسلية أن تقطع مهلة الثلاثين يوماً، وقد سار الإجتهد اللبنانيين على إشتراط تقديم المراجعة الإدارية حتى مهلة المراجعة القضائية اي خلال الثلاثين يوماً.^٢

ويترتب على ذلك منح الجهة مصدرة القرار مهلة شهرين آخرين للرد على المراجعة الإدارية، ومن ثم يكون للموظف صاحب العلاقة مهلة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ إبلاغه القرار الصريح بالرفض أو من تاريخ صدور القرار الضمني بالرفض.^٣

وقد إستقر الإجتهد على أن "المهل تتعلق بالإننتظام العام، وأن على القاضي ان يثيرها تلقائياً" وعليه فإن إنقضاء هذه المهل يحول دون إمكان الطعن بالقرار التأديبي بأي طريق كانت، وفي هذا الشأن يقضي الإجتهد " وبما أن هذه المراجعة تكون والحالة هذه واردة بعد إنقضاء المهلة القانونية فيقتضي بالتالي ردها شكلاً وعدم التطرق إلى باقي النقاط المثارة لعدم الفائدة.^٤

^١ في القضايا التأديبية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي، المادة ١٢ من المرسوم ١٠٤٣٤ نظام شور الدولة.

^٢ قرار ش.ل رقم ٩٩٦ في ١٨/١٠/١٩٦٨، م. ج/ الدولة، م أ، ١٩٦٨ ص ١٦٥، قرار ش.ل رقم ١٠٠٠ في ٢٩/١٠/١٩٦٨، بعقلين / الدولة، م. أ، ١٩٦٨، ص ٢٠٠، قرار ش.ل رقم ٥٢٣ في ١٤/٥/١٩٩٨، م.ق.و.أ.، ع ١٣، م ١٩٩٧، ٢ - ٥١، ١٩٩٨.

^٣ قرار ش.ل رقم ١٣٤ في ٢٤/١٢/١٩٩٧ - الرفاعي/بلدية طرابلس / مجلة م.ق.أ / عدد ١٣ / ١٩٩٩/ ص ١٨٠

^٤ قرار ش.ل رقم ٤ في ٢٤/١٠/٢٠٠٢، يونس الدولة، م. ق.و.إ. ع ٢٠٠٧، ١٩، ص ١١٧.

^٥ قرار ش.ل. رقم ٨٩ في ١٣/٥/١٩٨٧، قنطاري/ الدولة، م. ق.و.إ. ع ٤، ١٩٨٩، ص ١٥١.

أجاب الإجتهااد عن هذا التساؤل بقوله "لقد إستقر إجتهااد مجلس شورى الدولة على القول بأن مهلة الطعن لا تبدأ إلا من تاريخ تبليغ هذا القرار وإن هذا التبليغ يجب أن يتم وفقاً للأصول المتبعة في التبليغات الإدارية بحيث يكون كاملاً".^١

أما بشأن كيفية إجراء التبليغ في القرارات التأديبية وتحديد قرار إجتهااد مجلس شورى الدولة اللبناي "فإن تبليغ القرار ليس العلم به والإستماع إلى تلاوته، بل إستلام نسخ عن كامل مضمونه كي يتمكن صاحب العلاقة من التمعن به ودرسه وإتخاذ موقف نهائي بشأنه"^٢

ومن الطبيعي أن الطعن المقدم ينبغي أن ينصب على قرار تأديبي نهائي ونافذ بحق الموظف، وبالتالي ان لا يكون ضد الإجراءات والأعمال التحضيرية المؤدية إلى إصدار القرار^٣، كما أن طلب الإلغاء ينبغي أن يقدم من الموظف صاحب العلاقة.^٤ (المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة).

ووفقاً لما تقدم، فإن سلطة قاضي الإبطال على القرارات التأديبية هي سلطة شاملة لجميع جوانب (المشروعية الخارجية *legalite externe*) للقرار التأديبي، خصوصاً ما يتعلق بإختصاص مصدر القرار^٥ وسلامة الإجراءات والأصول المتبعة في إصدار القرار التأديبي، وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناي مراراً وتكراراً على ضرورة الإلتزام بالمعاملات الجوهرية المذكورة في القوانين تحت طائلة الإبطال، وعدّ الإجتهااد من الأمور الجوهرية إنزال عقوبة تأديبية دون أخذ إقتراح الجهة المخولة قانوناً بذلك.^٦

^١ قرار ش.ل. رقم ٤، في ١٩٨٤/١/٤، حداد / الدولة، م.ق.إ، ١٩٨٥، ص ٥، وجاء في حكم آخر = "إن القاعدة العامة في أصول المحاكمات الإدارية تعتبر جميع المهل حرة أي أن اليوم الذي يكون بدء المهلة واليوم الذي لا تنتهي فيه المهلة لا يدخلان في حسابهما"، قرار ش.ل. رقم ٣٦/٩٢ - ٩٣ في ١٩٩٢/١٢/١٧، بلبل/ الدولة، م.ق.إ، ع ١٩٩٤، ٧، ص ٧٤..

^٢ قرار ش.ل. رقم ١٤٢٨ في ١٩٦٣/١٢/٣، م.ش/ الدولة، م.ش/ الدولة، م.أ، ١٩٦٤، ص ٧٩، قرار ش.ل. رقم ٢٧٩ في ١٩٧٧/٦/٢٧ / الدولة ق.م.ش.

^٣ قرار ش.ل. رقم ١٧٩ في ١٩٩٧/١/٨، جابر/ الدولة، ١٤، م.ق.أ. ع ١٢، م ١، ١٩٩٨، ص ١٩.

^٤ (لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن ثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه) المادة ١٠٦ من المرسوم رقم (١٩٧٥/١٠٤٣٤) المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة.

^٥ إذا إتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق إتخاذها.

^٦ قرار ش.ل. رقم ١٠٠١ في ١٩٦٥/١/٢٢، إ.م/ الهيئة العليا للجمارك، م.إ، ١٩٦٥، ص ٢٠٧، قرار ش.ل. رقم ٤٣ في ٢٢ / ٢٠٠٢، / الدولة، م.ق.إ. ع ٢٠٠٧، ١٩، ص ٩٦.

كذلك إصدار قرار تأديبي دون الإلتزام بتعليقه،^١ وعدم إبلاغ صاحب العلاقة نسخة من تقرير المفتش العام ليتمكن الموظف في ضوءها من تقديم دفاعه في الموضوع المؤاخذ فيه^٢، كما إعتبر عدم إستدعاء الشهود يشكل مخالفة للأصول الجوهرية،^٣ ونقصاً في مجريات التحقيق .

أما بشأن، سلطة قاضي الإبطال بخصوص " المشروعية الداخلية – legalite interne " للقرارات التأديبية فهي سلطة شاملة كذلك، فللقاضي أن يتأكد فيما إذا كان القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون أو بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة.^٤ فالقاضي عادة وبعد أن يتولى البحث في اسباب عدم المشروعية الخارجية، وهي كما رأينا كل ما يتعلق بمراعاة الأصول الجوهرية في الحكم فضلاً عن كل ما له علاقة بصلاحيات مصدر القرار التأديبي ليقرر مدى مشروعية القرار من هذه الجوانب، ليتصدى بعد ذلك للبحث في المشروعية الداخلية للقرار التأديبي، أي أنه يمارس رقابة كاملة على صحة الوقائع والأفعال المنسوبة إلى الموظف وصحة تكييفها القانوني، إذ أنه يبحث فيما إذا كان الفعل المنسوب للموظف موجوداً فعلاً، وأنه يصلح لأن يكون سبباً للقرار التأديبي وبالتالي التوصل الى ان هذا الفعل يشكل مخالفة مسلكية أم لا.^٥

فإذا تبين لمجلس شورى الدولة أن القرار التأديبي قد بني على واقعة مادية غير موجودة أو على واقعة غير صحيحة كان القرار باطلاً لخطأ الحالة الواقعية، وكذلك إذا تبين للمجلس خطأ التوصيف القانوني للوقائع على فرض وجودها وصحتها، إذ لا يمكن إعتبار الأفعال التي قام بها الموظف من قبيل الأخطاء التي يمكن وصفها قانوناً بالمخالفات المسلكية، كان موقف مجلس شورى الدولة إبطال القرار لخطأ في وصف الحالة القانونية او الواقعة القانونية .

^١ قرار ش.ل. رقم ١٠٦ في ١٩٦٥/١/٢٢، حمدان/ الدولة، م.إ، ١٩٦٥، ص ١٢٩.

^٢ قرار ش.ل. رقم ١٢٧٢ في ١٩٦٣/١٠/١، أ.ب/ الدولة، م. إ. ١٩٦٤، ص ٧٣.

^٣ قرار ش.ل. رقم ١٣٢٤ في ١٩٦٧/٨/١٠، أش/ الدولة، م. إ. ١٩٦٧، ص ٢١٥.

^٤ "على الإدارة عند ممارستها السلطة الإستتبابية أن لا تخطئ في مادية الوقائع التي تعتمدها لإصدار قراراتها أو تسيء إستعمال السلطة وغلا تعرض قرارها للإبطال لتجاوز حد السلطة" قرار ش.ل. رقم ١٥٧ في ١٩٨٧/١١/١٩، الشدياق / بلدية بكفيا مجلة قضاء اداري

^٥ "على القاضي في معرض مراقبته شرعية العمل المشكو فيه أن يتحقق قبل كل شيء من صحة الوقائع التي إستند إليه القرار المعارض عليه ومن ثم إعطاء هذه الوقائع الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كان الموظف إرتكب مخالفة مسلكية يؤاخذ عليها" قرار ش.ل. رقم ٥١، ٢٠٠٢/٤/٢٤، فوز/ الدولة، م. ق. إ.، عدد ١٩، ٢٠٠٧، ص ١٢٤.

ومما لا شك فيه إن من مفاعيل الحكم بالإبطال على القرار التأديبي المطعون فيه إبطال كل تدبير أو أثر تنفيذي إتخذ إستناداً الى القرار المحكوم بإبطاله، وذلك إستناداً إلى القاعدة القانونية الثابتة "ما بني على باطل فهو باطل"، فعلى الإدارة أن تبادر وفقاً لما تقدم إلى تسوية وضع الموظف صاحب العلاقة مع إعادة كامل حقوقه التي سلبت منه نتيجة لصدور القرار الباطل، وتحسباً لأي تاخير متعمد أو غير متعمد من جانب الإدارة في الإلتزام بالأحكام.

فرع ثالث: علاقة الهيئة العليا للتأديب بالإدارة المعنية:

مبحث اول: على الصعيد القانوني (فيما خص الإدارات والموظفين الخاضعين لهذه الهيئة):

بند ١: القوانين والأنظمة ذات الصلة:

بعد صدور القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ الذي عدل بعض أحكام القانون ٦٥/٥٤ (قانون انشاء الهيئة العليا للتأديب) وتحديداً المادة ١٣، منه أصبحت سلطة الهيئة تشمل "جميع العاملين في الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات، وإستندت المادة نفسها من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها:

- ١- أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.
- ٢- القضاة على اختلافهم .
- ٣- رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والموظفين المدنيين العاملين لديهم .
- ٤- أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية.

كما تشمل سلطة الهيئة الكتاب بالعدل، وذلك إستناداً الى أحكام المادة ١٤ من القانون رقم ٩٤/٣٣٧ (نظام كتاب العدل) علماً بأن، الجهة الصالحة لإحالة هؤلاء أمام الهيئة هو وزير العدل وفقاً للمادة القانونية المذكورة.

لقد كان من المؤمل، بعد أن أصبحت الهيئة العليا للتأديب تتمتع بصلاحيه واسعة جداً لجهة الأشخاص الخاضعين لسلطتها، أن يزداد عدد المحالين أمامها، وكذلك عدد القضايا، الأمر الذي لم يحصل لاسيما خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير، وقد بلغ عدد القضايا ٣٣ قضية تناولت ٥٥ محالاً، وهذا العدد المتواضع من المحالين أمام الهيئة لا يتناسب إطلاقاً والأوضاع المتردية للإدارة والتي هي موضع شكوى المسؤولين والمواطنين على حد سواء وكذلك في المؤسسات العامة والبلديات، ورب قائل بان السبب في ذلك يعود إلى الأوضاع السياسية السيئة التي شهدتها البلاد مؤخراً.

ولكن قلة عدد المحالين أمام الهيئة رغم شمول سلطتها هذا العدد الضخم من الموظفين والمستخدمين والأجراء، كان دائماً موضوع شكوى عبرت عنها رئاسة الهيئة في التقارير التي شملت السنوات الماضية، لافتةً النظر الى وجوب إطلاق دراسة عملية تستند أولاً على تشخيص الأمراض التي تعاني منها الإدارة، ثم تقوم بوصف العلاج للتخلص من هذه الأمراض المزمنة.

لقد أصبحنا اليوم في أمس الحاجة إلى عملية إصلاحية شاملة تطال جميع القطاعات، كما جميع الموظفين العاملين في القطاع العام، وأن تكون مستمرة لا يحدها زمان معين، وتستطيع في كل حين أن تواكب عملية النهوض الإقتصادي وقضايا التنمية، ناهيك عن تأمين الخدمات للمواطنين وهي حق من حقوقهم.

والهيئة العليا للتأديب هي وحدها دون سائر السلطات الرئاسية التسلسلية والرقابية، المرجع الصالح لفرض أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في نظام الموظفين، والأنظمة الخاصة بموظفي البلديات ومستخدمي المؤسسات العامة، ففي حين تقتصر صلاحيات الرؤساء التسلسليين وهيئة التفتيش المركزي على عقوبات معينة ولا يجوز لهم أن يتعدوها، يعود للهيئة العليا للتأديب فرض أي من العقوبات الواردة في سلسلة العقوبات التي يلحظها النظام الذي يخضع له المحال، بما في ذلك العقوبات القصوى كالتوقيف عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر وإنزال درجة أو أكثر من الراتب ضمن الرتبة نفسها، وإنزال الرتبة، وإنهاء الخدمة، والعزل مع أو بدون الحرمان من المحسومات التقاعدية.

"يقول بلانتي أن التأديب هو مظهر السلطة الرئاسية على الموظف"

Le pouvoir disciplinaire est un des branches du pouvoir hierarchique. Il appartient normalement a l'autorite hierarchique, c'est-a-dire, a celle qui est ineste du pouvoir de nomination

ومرد ذلك ان الرئيس الإداري إبتداء هو مسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته، وعليه مسؤولية تحقيق الأهداف المنوطة بهذا المرفق تحقيقها^١. وعلى هذا سلك المشرع اللبناني فقسم سلطة التأديب الى النظام التسلسلي والنظام المتبع في المجلس التأديبي العام او "الهيئة العليا للتأديب" الى جانب السلطات الرقابية المتمثلة بمجلس الخدمة المدنية وادارة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة والقرارات التأديبية التي تصدر عنها لبط رقابة القضاء الاداري عليها المتمثل في سلطة مجلس شورى الدولة .

بند ٢ : أهمية التعديلات التي طرأت على القوانين المتعاقبة

قيل أن "النظام التأديبي هو جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي " و عليه نستنتج بأنه لو لم يكن وظيفة، لم يكن هناك نظام وظيفي، ولو لم يكن نظام وظيفي لم يكن هناك نظام تأديبي و نخلص إلى النتيجة التالية: إنه كلما طرأ على الوظيفة العامة من تطور لا بد من ان يشمل هذا التطور النظام الوظيفي، و بالتالي كان لهذا التطور صداه على نظام التأديب.فالترايط بل التلازم في التطور و النمو مستمران و عليه لا بد من لمحة تاريخية للتعرف على سير الوظيفة العامة.فالتأديب قديماً كان يقوم على الفصل لأن الأمر كان يتعلق ليس بأداء الموظف لا بل بشخصه و هذا كان موجوداً أيام حقبة الانتداب حيث كان التأديب من سلطان الرئاسة الأولى، ثم في عهد الاستقلال لم يوضع نظام للتأديب لوحده بسبب انشغال الإدارة و السلطة يومها بشؤون الوزارات كافة و الاستقلال.

إلى ان وضع تقنين في عهد الرئيس شمعون سنة ١٩٥٣ و عدل في سنة ١٩٥٥ و هنا تبرز أول خاصة إلى تحول التأديب إلى علم مستقل بحد ذاته بدل من ان يكون سيقاً مسلطاً،و إذا كان عهد الرئيس شمعون عهد تأسيس للإدارة اللبنانية، فإن عهد الرئيس فؤاد شهاب عرف بالعهد الذهبي للإدارة و تحديثها بصور عدة مراسيم إشتراعية عرفت بإرساء الإدارة الحديثة في لبنان و التي لا زالت قوانينها سارية حتى اليوم مع

^١ علي ايوب - نظام التأديبي العام - م.س /ص ٣٣٩

بعض التعديلات اللازمة التي كان لا بد من مراعاتها نظراً للظروف المحيطة بالحياة الوظيفية و الأوضاع الإدارية و الإقتصادية التي مر بها لبنان خلال الأزمة عام ١٩٥٨ و ما تلاها.

و الملفت أن أحكام التأديب تصدر بشكل مستقل (كقانون ٥٤/٦٥) و ما تبعه من تعديلات و تطوير، ثم لاحقاً مواكبة حقوق الموظف و هنا القفزة النوعية بالإضافة إلى تحديد موجباته بشكل أكثر دقة و أخيراً يفتح باب المراجعة أمام القرارات التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب و التي لم يكن مخاضها سهلاً.

إن النتيجة التي يمكن استخلاصها من التطور الذي أشرنا إليه سابقاً، هي ضمان الحقوق في مجال ما يتعلق بالوظيفة العامة لاسيما التأديب، بعد ان كانت الإدارة حرة في توقيع الجزاء المناسب على الموظف الذي لم يكن له أن يتقدم من القضاء الإداري شاكياً هذا الجزاء ، و قد اعتمد القضاء الإداري في اجتهاداته، قبول اي مراجعة مقدمة من الموظف أمامه، و بهذا يكون قد ساهم في طرق أحكام القانون في نظام التأديب الذي كان "لا يجوز العفو عن قرارات المجلس التأديبي العام، و لا تقبل قراراته أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة " في ضوء ما تقدم يتضح أن المشرع اللبناني قد أعطى المجلس التأديبي العام صلاحيات واسعة النطاق، و اعتبر قراراته نافذة على أصلها فور صدورها دون الرجوع عليه، ليكون القضاء لاحقاً بوابة لتعديل عام ٢٠٠٠ والذي اقر نقض القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب امام مجلس شورى الدولة . يذكر إن تأليف المجلس التأديبي قد مر بنصوص متعددة من حيث التسمية و الاعضاء .

أخيراً نأمل في أن يصل المشرع إلى أقصى حد من الإصلاح للوصول إلى نظام تأديبي مرن و متطور في عملية إصلاح الادارة و الموظفين و مراعاة لحقوقهم و الأهم سد كل الثغرات القانونية التي تفتح الطريق أمام الهدر و السرقة و اختلاس المال العام.

مبحث ثاني : على الصعيد العملي

بند ١ : التواصل وطلب المعلومات والتحقيقات المجرة من قبل الادارة والتفتيش المركزي كسلطتين لهما حق الملاحقة .

في النظام الرئاسي تخضع السلطة التسلسلية لمن يقرر حسب التراتبية ان الذين يقدرن الاخطاء التي توجب جزاءً تأديبياً ، حيث نصت المادة ٥٦ من نظام الموظفين على تعيين السلطات الادارية وصلاحياتها في فرض العقوبة التأديبية وطبعاً تعود هذه الصلاحية للسلطة الرئاسية التي يحق لها فرض العقوبة من الدرجة الاولى في نطاق صلاحيتها ويحق لها ان تقترح على المرجع الاعلى اتخاذ عقوبة اشد ولكن هذا الاقتراح لا يفيدها ولا يلزمها في شيء والاجتهاد يميل للحد من سلطة الرئيس التسلسلي خوفاً من التحكم والطغيان مع اعطائه نقطة الفصل في حال اراد الرئيس المباشر للموظف بإقتراحه على من هو اعلى رتبة منه احالة الموظف المخطئ امام المجلس التأديبي، ويستنسب هذا القرار وفق السلطة الاستثنائية التي تتمتع بها الادارة في حسن تسيير شؤون المرفق العام والادارة العامة .

وتنص المادة ٥٦ من نظام الموظفين على ما يلي :

- ١- يحق لرئيس الدائرة ان يفرض عقوبة التأنيب وحسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام .
- ٢- يحق للمدير ورئيس المصلحة والقائم مقام ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة ايام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف .
- ٣- يحق للمدير العام والمحافظ ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة ايام وذلك بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف .
- ٤- يحق للوزير بناءً على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفتيش المركزي، ان يفرض على الموظف اي عقوبة من الدرجة الاولى، على ان العقوبة الثالثة منها لا تفرض الا بعد توجيه تأمينين متتاليين للموظف خلال سنة .
- ٥- يحق لمجلس التأديب فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له ان يفرض اية عقوبة من الدرجة الاولى فيما اذا تبين له ان الموظف لا يستحق عقوبة اشد .

٦- يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الاولى من المادة ٥٦ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ بعد ان يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته ان يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة اشد .

اذن ، تكون المادة ٦٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ قد حددت العقوبات من الدرجة الاولى التي يمكن انزالها بحق الموظف ويلاحظ ان درجة العقوبة جاءت وفق التراتبية في السلم الاداري : رئيس دائرة ، رئيس مصلحة ، مدير ، قائم مقام ، مدير عام ، محافظ والوزير والمرجع المخول صلاحية العقاب يبتدىء من الفئة الثالثة ، وموظفو الفئة الثانية ، وموظفو الفئة الاولى ورئيس الادارة الاعلى وهو الوزير في الادارة العامة.

ان ما ذكرنا في اعلاه، هو عمل الادارة التابع لها المحال والتدابير المسلكية التي تنزل بحقه، وهكذا فإن الهيئة العليا للتأديب اسوة بالمجالس التأديبية التي كانت قائمة منذ العام ١٩٥٣ وخلافاً لما هو في التفتيش المركزي ، لا يمكنها وضع يدها غفواً على مخالفة مسلكية ومحاكمة مرتكبها وذلك عملاً بقاعدة التفريق بين سلطتي الاحالة والمحاكمة وهي قاعدة اساسية في الاصول القضائية كرسها الاجتهاد معتبراً انها من المبادئ العامة للقانون .

لذلك فإن صلاحية الهيئة بالمخالفة المنسوبة الى الموظف والمحددة في مرسوم او قرار الاحالة ، وانما عملاً بالقانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠١ ، فقد جرى تعديل اصول المحاكمة امام الهيئة بحيث اصبح في حال تبين اثناء المحاكمة، ان الموظف او المستخدم او المتعاقد او الاخير او المتعامل المحال اما الهيئة قد ارتكب مخالفة اخرى لم تذكرني في مرسوم الاحالة او ان لسواه من العاملين في احدى الادارات العامة او المؤسسات العامة او المصالح المستقلة او البلديات علاقة في المخالفات موضوع الاحالة ولم يحل على الهيئة بسببها او ان هناك مخالفة اخرى اقترفت من احد هؤلاء العاملين ولم يرد ذكرها في الاحالة، فللهيئة ان تطلب الى التفتيش المركزي اجراء التحقيق اللازم في القضية او التوسع فيه، وايداعها النتيجة وتنتظر الهيئة في القضية وثبت بها ضمن نطاق سلطتها .

هنا تكون الهيئة قد حيدت الإدارة عن التحقيق بإعتبار ان التعاون مهم بينهما وبين هيئة التفتيش المركزي وان اي تفعيل لدور التفتيش لا بد ان ينعكس ايجاباً على عمل التأديب والعكس صحيح وان قيام تعاون وثيق بين الهيئتين لا يمكن الا ان يعود بالنفع على الإدارة كلها .

و بالنسبة للتوسع في التحقيق، نعود لنص المادة ٢٨ منه والمادة ٤٥ من المرسوم رقم ٧٦/٧٢٣٦ حيث تنص المادة ٢٨ على ما يلي : " للمجلس عند الاقتضاء : ان يطلب تزويده بالملف الشخصي للموظف من الإدارة التابع لها، وبكل مستند او وثيقة يرى من اللازم الاطلاع عليها .

- ان يدعو بواسطة الإدارة المختصة الموظفين الذين قاموا بالتحقيق او بالتفتيش في القضايا المحالة عليه للاستماع اليهم واستيضاحهم واستكمال المعلومات منهم .

- ان يدعو الشهود من الموظفين وغيرهم ويجري تبليغهم بالطريقة التي يراها ملائمة "

كما تنص المادة ٤٥ من المرسوم نفسه على ما يلي " اذا تبين اثناء المحاكمة :

- ان الموظف المحال قد ارتكب مخالفة اخرى لم تذكر في الاحالة

- او ان لغيره من الموظفين علاقة في المخالفة موضوع الاحالة ولم يحل على المجلس بسببها

- او ان هناك مخالفة اخرى اقترفت من قبل موظف آخر ولم يرد ذكرها في الاحالة، فللمجلس ان

يطلب الى مفوض الحكومة اجراء التحقيق او التوسع فيه واشعار الادارات المختصة بالامر لاتخاذ

التدبير اللازم كما له ان يطلب ذلك مباشرة من هذه الادارات " .

ينصح مما ذكرنا اعلاه في نص المادتين ٢٨ ، ٤٥ من المرسوم السابق، نرى ان المجلس التأديبي العام او

"الهيئة العليا للتأديب " اعتمد في تعاطيه مع الإدارة في تبيان الاثباتات والمستندات اللازمة لمساعدة التحقيق

المجرى من قبله او من قبل التفتيش المركزي، والذي اصبح هو الركيزة الاساسية التي تعتمد الهيئة عليها

لإتخاذ قرار منصف غير جائر، في مثال واقعي على ضرورة اللجوء الى سلطة التفتيش المركزي لاجراء

التحقيق المسلكي او التوسع فيه وهو قضية المستخدم المحال امام الهيئة العليا للتأديب " الموظف أ.م حيث

بينت التحقيقات الادارية الجارية معه حسن نيته وعدم التماسه اي منفعة او اكراميات جراء عمله كون زميلة

^١ المرسوم رقم ٧٢٣٦ الصادر في ١٩٦٧/٥١٨ المادتين ٢٨ ، ٤٥ منه

هو من اوقعها بالغلط " فإن التوسع بالتحقيق هو الذي حمى الموظف من انزال عقوبة العزل او الصرف بحقه.

كما ان الهيئة تستعين بخبرة المحقق والمفتش في كشف ملابسات قضية عالقة امامها وهذا نوع آخر من التعاون مع الادارة بالاضافة الى السلاح الاخير وهو الاستعانة بشهادة الشهود لذا ان العلاقة واذا اردنا توصيفها هي علاقة تشبه التبعية المساعدة على كشف حقيقة فساد واقع على المال العام وهذا يعود لقوانين رعت عمل الهيئة من جهة وقيضت سلطانها سابقاً او من جهة اخرى حيث وانه في عهد التطهير المعروف بالعهد الشهابي برز دور الاجهزة الرقابية كسلاح منفضل عن الادارة بيد السلطات الدستورية لمحاربة الفساد، وهذا ما نأمل تحققه في عصرنا الحالي لكي نخرج من الواقع الاليم الى المرتجى كما هو عنوان موضوعنا .

مبحث ثالث : آلية الاحالة امام الهيئة العليا للتأديب

بند ١ : الاحالة بقرار يصدر عن الوزير

بموجب احكام المادة ٣ من المرسوم رقم ٦٧/٧٢٣٦ "تجري الاحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والانظمة المطبقة في الادارة التابع لها الموظف ويبلغ مرسوم او قرار الاحالة فور صدوره الى كل من المجلس ومفوض الحكومة والادارات الاخرى المختصة"

اي ان المشرع اراد من هذا المرسوم تحديد لكل جهة مختصة الآلية الخاصة بها في احالة الموظفين امام الهيئة العليا للتأديب في حال كان يتبع لها نص خاص مع مراعاة احكام القانون العام، والذي هو في بلدنا المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ "نظام الموظفين" لذلك فإن معظم حالات الاحالة امام الهيئة العليا للتأديب تأتي من ادارات يطبق على موظفيها هذا المرسوم وحيث تنص المادة ٥٨ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ على ما يلي " يحال الموظف على المجلس التأديبي بمرسوم او بقرار من السلطة التي لها حق التعيين ، ويحال ايضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي .

^١ قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٧/٤ تاريخ ٢٠١٧/٢/٢ قضية الموظف أ.م القاضي بانزال عقوبة حسم الراتب لمدة ١٥ يوماً

- يمكن ان ينص المرسوم او القرار القاضي بالاحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل، ويظل الموظف موقوفاً الى ان يبت مجلس التأديب في امره او يعود المرجع الذي احاله على التأديب عن قرار الاحالة .

- يحق للوزير ان يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل احالتهم على مجلس التأديب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً . فإن لم يحالوا على مجالس التأديب في نهاية هذه المدة اعيدت روايتهم اليهم بكاملها "

تشمل المادة ٥٨ من النظام العام للموظفين للحالات الثلاث اعلاه والتي هي ستكون موضوع دراستنا في هذا المبحث .

يعود لكل صاحب اختصاص وظيفي تحديد شاغلي الوظائف الذين يمكنهم اصدار قرار الجزاء التأديبي بحقهم ومن هذه الجهات اعلى سلطة ادارية وهو الوزير المختص فيما خص وزارته والادارات التابعة لها والمؤسسات او الادارات التي لها سلطة وصاية عليها، وعدا ذلك يبطل القرار التأديبي لكونه مشوباً لعدم الاختصاص .

" ان من ابرز التماثل بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي ان كليهما له خاصة الردع ، الا انه من ابرز خصائص الجزاء التأديبي اسناد الاختصاص بتوقيعه الى الجهة الادارية وهو بذلك يختلف عن الجزاء الجنائي والذي لا يمكنك توقيعه الا القضاء وحده "

يتمتع الوزير بحكم كونه على رأس الجهاز الاداري لوزارته بالعديد من الاختصاصات في اصدار القرارات التأديبية سواء عند قيامه بممارسة هذه الاختصاصات بصورة اصلية مبتدأة ، أو بصورة تعقيبية^٢ .

ولكن واقعاً، ان كثرة مسؤوليات عمل الوزير يؤدي الى نتيجة مؤكدة هي عجزه عن دراسة جميع الموضوعات دراسة موضوعية فيوقع على الاوراق دون معرفته بمحتوياتها معرفة تامة ، وهذا الامر سيؤدي الى امسك

^١ سعيد الشينوي ، المسألة التأديبية للموظف العام ، الازارطة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٩

^٢ سعيد الشينوي ، المسألة التأديبية للموظف العام ، م.س ص ٧٨

مستشاري الوزير بتصريف القرارات التأديبية التي تصدر عنه دون ان يتحملوا مسؤولية القرارات التي سيوقعها^١ .

هذا ويذكر ان القضاء والاجتهاد مستقران على عدم جواز التفويض في الاختصاصات التأديبية معتبراً ان التفويض في هذه الاختصاصات امر يتعارض مع الضمانات التأديبية وحق الوجاهية .

إحالة الموظف أمام الهيئة العليا للتأديب

سبق و ذكرنا في مطلع دراستنا لصلاحيات الهيئة (التفتيش المركزي)، و الأنظمة التي خولتها الإطلاع بهذه المهمة التأديبية و منعاً للتكرار سندخل إلى كيفية قيامها بهذه المهمة وما يحيط بعملها.

لمع نجم هذه الإدارة في العهد الثاني من الحكم اللبناني بين ١٩٥٢ و ١٩٥٨ حيث انتقل المشرع لمرحلة متطورة في التنظيم الإداري و سميت حركة العهد الشهابي، حيث بدأ العمل على إرساء قواعد الإدارة الحديثة فحددت الحالات ووضعت أنظمة بهدف رفع مستوى الإدارة.

هذا الواجب كما جاء في النص القانوني للمادة ١١ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ / ٥٩ (إنشاء التفتيش المركزي) (الفقرة ب البند ٣ " واجب على الموظف أن يستوفي في عمله المصلحة العامة دون سواها، و يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال ما هو إلا معيار لضبط المخالفات، و لتقييم الأداء و في حال الانحراف، يوجب التحقيق و تحديد المسؤولين، و يتجسد العمل الرقابي في نطاق مساءلة و محاسبة الموظفين المسؤولين عن ارتكاب المخالفات في مناط المسلكية، لإنزال العقوبات التأديبية بهم، لا كسلطة مختصة في التأديب .يأتي هذا الأمر من أن التفتيش المركزي خلال إضطلاعه بمسؤوليته في تحسين عمل الإدارة من خلال المقترحات التي يقوم بها.

و عليه إنه لهيئة التفتيش المركزي و بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، و أن تقرر إحالته أمام ديوان المحاسبة، و إن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزئياً، و لا يتوجب لهذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطات الإدارية^١ ."

^١ سعيد الشنوي ، المرجع السابق ، ص ٧٨

و يتابع المشرع، تبليغ قرارات الهيئة بالمعاقبة إلى الإدارات - السلطات الثلاث المذكورة أعلاه - المراجع المعنية للتنفيذ - مجلس الخدمة المدنية - صاحب العلاقة.

و أخيراً ينوه لأمر مهم هو أن القرار التأديبي هو في الحقيقة قرار إداري، و إن كان ذا طبيعة عقابية، و من ثم يسري عليه ما يسري على تلك القرارات من إجازة للتصحيح اللاحق له توكيماً لإلغائه، و ذلك قبل صدور حكم الإلغاء^٢ كما في حالة إصدار القرار عن غير السلطة المختصة، في حين قامت تلك السلطة بإعتماده فيعد وكأنه قد صدر عنها ابتداءً.

و تجدر الإشارة إلى أن هناك قرارات تأديبية تولد معدومة لفرط ما أصابها من عدم إختصاص جسيم، و الذي لا يجوز معه وصفها بكونها قرارات إدارية^٣ في قرار مجلس شوري الدولة رقم ٤٩٩ / ٩٨ - ٩٩^٤ نظر المجلس في صحة قرار وزير المال لجهة الإختصاص في إحالة موظف في ملاك المديرية العامة للجمارك على المجلس التأديبي بناء على اقتراح وزير المحال لكن المفارقة هو أنه بالرغم من السلطة الرئاسية لوزير الحال على هذه المديرية العامة إلا أنه أغفل طلب رأي المجلس الأعلى للجمارك و كان هذا السبب الجوهري الذي دفع المستدعي إلى التقدم بمراجعة طعن لتجاوز حد السلطة بالإضافة إلى عدم ذكر قرار الإحالة على مخالفة محددة.

من أهم ما ذكر في القرار هو عدم الجواز بالطعن بقرار الإحالة نفسه أمام المجلس التأديبي لئلا تشمل يد جهاز الرقابة، و الخلاصة التي تعيننا في الدراسة هو رد المراجعة في الأساس باعتبار أن إدارة الجمارك تنطبق عليها مواد قانون الموظفين اي المادة ٥٨ التي أسلفنا ذكرها و المرسوم رقم ٧٢٣٦/٦٧ فأن نقض القرارات التأديبية لا يكون بوصف شوري الدولة كمرجع استثنائي بل كمرجع تمييزي.

^١ المرسوم الاشتراعي السابق الفقرة ٦، البند ٢، المادة ١٩ منه نفس المادة البند ٣

^٢ المحكمة الادارية العليا (مصر)، طعن رقم ٣٤١، ٢١ ق، جلسة ١٩٧٧/٥/٢٢

^٣ عبد العزيز خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، م.س.ذ، ص ١٠٥

^٤ قرار شوري دولة رقم ٩٨/٤٩٩ - ٩٩، صادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٧، محمد علي فوز/ الدولة

بند ٢ : الإحالة بقرار يصدر عن هيئة التفتيش المركزي :

و هو من السلطات التي ترتبط بالتأديب من خارج إدارة ملاك الموظف و غاية المشتري من خلال هذه السلطة إعتبارين.

الأول : توفير الضمانة للموظفين بأن لا ينفرد رؤساء الإدارات و الدوائر التي تخضع لرقابتهم في اتخاذ تدابير تأديبية بحقه، رغم إطلاع هؤلاء الرؤساء على كافة ظروف العمل و على تصرفات الموظفين الذين ليسوا بغرباء عنهم كونهم يعملون في إدارة واحدة، و على هذا أيضاً بنى المشتري بأن تكون العقوبة الإدارية محدودة صمن حدين، و عقوبة خفيفة تقوم على التأنيب و حسم الراتب^١.

نلاحظ من هنا أن المشرع راعى هذا الجانب حتى لا تتحول السلطة التسلسلية إلى أسلوب سلطوي^٢.

الاعتبار الثاني : إن ممارسة الرئيس الإداري للتأديب بما يتطلب من إجراءات و مساءلة فرضتها المبادئ العامة للقانون، من تحقيق، و تبليغ، إلى ما هنالك من إجراءات واجب إتباعها تجاه الموظف قد تبعد الرئيس عن الإشراف و التوجيه لمرؤوسيه و بسبب بطء إجراءات التأديب الإدارية، لذا كان إدخال هذه المهمة من صلاحيات هيئة شبه قضائية يحقق ضمانة أوفر للموظف، لذلك يتبع هذا الاعتبار وجود هيئة يشترك فيها رئيس و عضوان في تحديد الخطأ من خلال قائمة العقوبات التي صدرها المشرع يقول الدكتور علي أيوب في خصوص هذا الشأن " و نضيف بأنه ياحبذا لو نص القانون على إنشاء نيابة عامة إدارية إسوة بسائر النيابة العامة الموجودة في النظام اللبناني لأنها تتمتع بالمبادرة و ليس كمفوضية الحكومة التي يقتصر دورها على التلقي^٣ ".

و على هذه الاعتبارات بنى المشتري رأيه بإيجاد هيئة تأديبية مستقلة عن الإدارة العامة .

و عليه نعرض إدارة من هيئات الرقابة ألا و هي ادارة التفتيش المركزي و دورها في الاحالة امام مجالس التأديب وتتحصر صلاحية الاحالة أمام الهيئة العليا للتأديب بيد هيئة التفتيش المركزي وليس بيد أي شخص

^١ علي أيوب، النظام التأديبي العام، م.س.ذ. ص ٣٦٣

^٢ المرجع السابق ، ص ٣٦٣

^٣ المرجع السابق، ص ٣٦٤

آخر من التفتيش المركزي حتى ولو كان عضواً في الهيئة . و تتألف هيئة (التفتيش المركزي) من رئيس وعضوين كما مر معنا سابقا وللهيئة إختصاصات أناطتها بها القوانين والنظام المعني بها ، ولكن ما يهمننا هو علاقتها بالمجلس التأديبي. كما نلتف النظر الى صلاحية رئيس التفتيش المركزي بالتحقيق مع عضوي الهيئة ، واقتراح احالتهما امام اللجان التأديبية انما هي بالاضافة الى امكانيته ان تقرر الهيئة احالة العاميين والمفتشين والمفتشين المعاونيين وفقاً للقانون امام الهيئة العليا للتأديب.

- إحالة المفتشين العاميين والمفتشين المعاونيين على المجلس التأديبي

- سائر الأمور التي تنيطها بالهيئة القوانين والأنظمة النافذة.^١

ما يهمننا من كل ما تقدم هو الجانب التأديبي عند هيئة التفتيش المركزي

إن هذا النوع من القرارات هو نافذ بحد ذاته وإلزامي بحكم القانون ومنها التدابير المسلكية والتي يخرج بعضها عن نطاق السلطة العائدة لها في الأحوال العادية ، وتدخل في النطاق المخصص للسلطة التأديبية التسلسلية أو سلطة المجلس التأديبي العام كهيئة تأديب عليا، وفي هذا المنحى تتخذ الصفة القضائية.^٢

وفيما يلي تعرض مثلا على قرار إحالة موظف أمام الهيئة العليا للتأديب صادر عن هيئة التفتيش المركزي ستعرض فيه للكيفية القانونية النظرية للإحالة ومحاولة شرح العلاقة بين الهيئتين من حيث تنفيذ التوصيات وإجراء التحقيق اللازم حول ظروف الوقائع القانونية.

تبدأ مسيرة البحث الإداري بين الهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي بالنصوص القانونية من قوانين وأنظمة ومراسيم وقرارات على مختلف أنواعها والتي هي بالمبدأ مشابهة لتلك التي تصدر عن الادارة، ولكن مع إختلاف هو بالتحقيقات المبراة حيث خبرة التفتيش المركزي غالبا ماتكون أوسع وأشمل والنتيجة المرجوة منها في تحقيق العدالة القضائية ، كون القرار الذي سيصدر بحق الموظف هو قضائي المضمون إداري الشكل لذلك في قضيتنا ومثلنا المطروح سنتعرف على ما يلي:

^١ راجع المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥ تفتيش مركزي المواد ١١، ١٠، ٩، ٨ منه

^٢ هيئة التأديب، هيئة التفتيش المركزي سلطات إدارية ذات صفة قضائية

يتوزع قرار الحال بين الهيئتين من القانون الأعلى ذات الصلة وصولاً للقرار الفردي المتعلق بصاحب القضية مثل : القانون ذات الرقم 65/54 إنشاءً وتحديد صلاحيات الهيئة وكافة تعديلاته.

- نظام الهيئة وكيفية المحاكمة أمامها.

- قانون أو نظام الموظفين العمومي 59/112 وتحدد المواد المطلوبة.

- وأخيراً "قرار هيئة التفتيش المركزي رقم ___ تاريخ القاضي بإحالة السيد و.ب. أمام الهيئة العليا للتأديب.

وتذكر متدرجات القرار، من أقوال المحال، التهم المنسوبة إليه، دراسة الدفوع الخطية المقدمة من المحال.

ولا ننسى ذكر صفة المحاكمة العلنية، وصفة المذاكرة والمداولة السرية في القرار

يبدأ القرار التأديبي بقرار إحالته أمام الهيئة العليا بقرار آخر من التفتيش المركزي يذكر فيه المخالفات

المرتبكة المالية والإدارية والأضرار التي تسبب بها بحق الإدارة والخسائر بالأموال العمومية.

ثم تذكر مطالعة مفوض الحكومة الخطية الأساسية في القضية والتي يرفعها إلى رئاسة الهيئة العليا، ثم يقرر

رئيس الهيئة إمكانية السير في المحاكمة، أو الحاجة إلى إستكمال الملف لتوضيح بعض النقاط وطبيعة

الحال هذه الإيضاحات من التفتيش أو الإدارة ولكن غالباً "ما تكون مهمة المفتش المحقق إستجلاء النواقص.

عند بدء الجلسات المعقودة للبت بالقضية أمام الهيئة العليا للتأديب، تعقد الهيئة إجتماعاً "سرياً" تدرس من

خلاله قضية إحالة الموظف أمامها وتبين من الملف والمستندات المرفقة ونتيجة التحقيق ثم تعدد المخالفات.

بعد هذا يصار للسماح للمحال بالاطلاع على الملف وإستنساخ ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه وتقديم مذكرة

دفاع خطية تضم للملف بموجب طلبات يتقدم بها المحال ما يراه مناسباً للدفاع عن وضعه.

ثم تبدأ الهيئة بمواجهة المحال بكل ما يبرر إتهامه ويؤيد الإداعات ضده والارتكابات والتجاوزات وما أدت

إليه من أضرار مادية بحق الأموال العمومية ويتم إستجوابه عن كل من لغة على حدى وما إذا كان هناك أية

حقائق أو أفعال لم تبين بعد.

إن دعوة الشهود سواء أكانوا من الموظفين التابعين لإدارة المحال أو عملهم متعلق بعمل المحال فيما خص ما تدعو الحاجة إليه، كما إن الإستماع لافادات الموظفين غير المعنيين بإدارة المحال ، ولكن في حال كان لديهم معطيات مهمة تفيد القضية، كل هذا بلعب دورا "بارزا" إما في تبرئة المحال أو إثبات التهم الموجهة إليه.

أخيرا تنتهي القرارات التأديبية كما تبدأ بالبناءات ولكن هنا يتم التركيز على الوقائع المادية والاثباتات والتهم المرتكبة وصلة الوصل بالفعل والمواد القانونية التي تنص على إعتبار هذه الأفعال مخالفات أو جرما "جزائيا" ثم يصار إلى تفصيل حيثيات القرار والخلاصات التي تنتهي إليها توصلا: لفرض جزاء يتناسب مع الذنب المرتكب .

يراجع في ملحقات هذا التقرير قرار الهيئة العليا للتأديب رقم 2010/155 (تاريخ 2018/8/23 قضية إحالة مدير مصلحة إستثمار مرفأ صيدا السيد و.ب. مستند رقم (1)

بند ٣ : الإحالة بقرار يصدر عن الهيئات الإدارية أو القضائية المختصة

-تنظم الادارة التابع لها الموظف ملفا "كاملا" للقضية موضوع الإحالة، وتودعه مفوض الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب مرفقا "بتصريح انه لم يعد لدى الإدارة أية وثيقة تتعلق بالقضية ونعني الإدارات التي تتمتع بالشخصية المعنوية مثال : " قرار احالة المستخدم في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي امام الهيئة العليا للتأديب بسبب ارتكابه مخالفات مالية وإدارية السيد ز.ج " ، بالإضافة إلى خلاصة الملف الشخصي للموظف المحال وتتضمن بيان مقامه الحقيقي وتاريخ تعيينه ورقمه المالي ورتبته ودرجته والعقوبات والمكافآت وكتب التقدير المتعلقة به وكذلك الوثيقة الخاصة المتعلقة بإختيار المقام الذي يجري تبليغ الموظف فيه.

- بعد إحالة الملف من قبل مفوض الحكومة مع مطالعته إلى الهيئة، يحدد رئيسها موعد أول جلسة محاكمة خلال أسبوع واحد من تاريخ تسلمه المطالعة المذكورة و تقوم الهيئة بتوجيه أوراق التبليغ إلى الموظف المخال في مركز عمله أو مقامه المختار او في مقامه الحقيقي بواسطة الإدارة التابع لها، او بواسطة قوى الأمن

¹ قرار رقم ٣ / ٢٠١٣ تاريخ ٢٣/٥/٢٠١٣ الصادر عن الهيئة العليا للتأديب ، بقضية المستخدم ز.ج ؛ قرار رقم ٢ / ٢٠١٧ تاريخ

٢/٢٠١٧ الصادر عن الهيئة العليا للتأديب بقضية المستخدم ر.ح "هدر الاموال العامة"

الداخلي، او بأية طريقة إدارية أخرى تراها ملائمة كما أجاز النص للهيئة عدم التقيد بقاعدة التسلسل الإداري في عملية التبليغ .

تعاد وثيقة التبليغ الى الهيئة ممهورة بتوقيع الموظف المطلوب تبليغه وإذا رفض الموظف التبليغ يصرح بذلك في شرح وقائع التبليغ وتودع الورقة مقامه ويعتبر التبليغ حاصلاً"، اما أثناء جلسات المحاكمة فيعتبر التبليغ وجاهاً بالنسبة للموظف قانونياً .

لقد درجت الهيئة بشكل إجمالي على تبليغ الموظف بواسطة الإدارة التابع لها، باستثناء بعض الحالات النادرة، كذلك التي يكون فيها الموظف مسجوناً، عندها يجري تبليغه بواسطة أمر السجن، وقد حصل هذا الأمر مع عدد من الموظفين تم توقيعها بقصد محاكمتها عدلياً "بتهمة الإستيلاء بصورة غير مشروعة على اموال عامة، وهي نفس التهمة التي أحيلوا بسببها امام الهيئة العليا للتأديب .

وهنا نجد انه يجب تسجيل لمعظم الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، تعاونها الجيد والمشكور مع الهيئة في هذا الأمر، اذ لم تعترض أي صعوبات أو عقبات من جراء هذه الطريقة في التبليغ بسبب التعاون المشار إليه.

أما تبليغ الشهود من غير الموظفين فكان يحصل بواسطة قوى الامن الداخلي او على مقر المحال إذا كان الشاهد القريب منه وعلى إتصال به.

ان مدة المحاكمة شهران ،وتبدأ هذه المدة من تاريخ اول جلسة محاكمة وليس من تاريخ إيداع مطالعة مفوض الحكومة، ويمكن تمديدها بصورة إستثنائية ولأسباب جوهرية بقرار معلل من الهيئة، وذلك وفق أحكام المادة 38 من نظامها. وقد مارست الهيئة هذا الحق تسع مرات خلال الفترة الزمنية التي تضمنها هذا التقرير. أما معظم القضايا المحالة، فإن قرارات الهيئة بشأنها نتيجة المحاكمات التأديبية قد صدرت خلال مهلة الشهرين النظامية.

يجوز للهيئة أن تعقد جلساتا أثناء أوقات الدوام الرسمي وخارجه في مركزها أو في أي مكان آخر إذا دعت الحاجة. وعلى الموظف أن يحضر الجلسات شخصياً، ولا يجوز حضور وكيله أو أي شخص آخر بدلاً عنه، وإذا تعيب يبلغ ثانية فإذا لم يحضر للمرة الثانية تمطر الهيئة في القضية، بالاستناد إلى التحقيق ويعتبر

القرار الصادر عنها قرارا "وجاهيا" وهذه القاعدة التي كرسها المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 في المادة 59 منه، وجرى التأكيد عليها في المادة 26 من نظام الهيئة الصادر بالمرسوم رقم 7236 تاريخ 1967/5/8 وقد حصل هذا الأمر مرة واحدة تخلف خلالها المحال أمام الهيئة عن حضور جلسات المحاكمة مرتين متتاليتين رغم تبليغه وفقا "للأصول، وكان متواريا "عن الأنظار بحسب المعلومات، فقامت الهيئة بإصدار قرارها بعد أن نظرت في القضية وفقا "للتحقيق الوارد في الملف، وقد قضى القرار المذكور بإنزال عقوبة العزل بحق الموظف وكان ذلك عام ٢٠٠٦ .

يحق للموظف ان يطلع على ملف القضية الموجود لدى الهيئة، وان يستنسخ منه ما يراه لازما :للدفاع عن نفسه. هذه القاعدة المكرسة في الفقرة الخامسة من المادة 59 من المرسوم الاشتراعي 59/112 تاريخ 1959/6/12 إعتدها نظام الهيئة في المادة 25 عنه ، ويستدل منها حرص المشرع على تأمين حق الدفاع وإعتباره من القضايا الجوهرية التي لا يجوز إغفالها لأي سبب من الأسباب، بل يجب احترامه بصورة مطلقة وتمكين المتقاضين من ممارسته.

لقد حرصت الهيئة في كل القضايا التي نظرت فيها، بدون إستثناء، على تمكين الموظف المحال أمامها من الاطلاع على الملف وإستنساخ ما يلزمه منه للدفاع عن نفسه، ووثيقة أخرى لاحقة يوقعها أيضا "إشعارا بحصوله على طلبه.

ففي أول جلسة محاكمة، كان يجري إعلام الموظف المحال امام الهيئة بهذا الحق، وأيضاً "عن حقه بالاستعانة بمحام أو موظف واحد من رتبته.

و لمزيد من العدالة وحفاظا "على موضوعية المحاكمة، لحظ نظام الهيئة في المادة 40 وما يليها التي تشكل اساسا "للتحبة رئيس الهيئة أو أحد أعضاؤها او مفوض الحكومة لديها، وكذلك شروط وأصول البث بها ولكن ما تجدر ملاحظته، انه خلال جميع المحاكمات التي أجرتها الهيئة خلال الفترة الزمنية من تعيين هيئة كاملة أي حوالي الست سنوات الأخيرة لم يردها أي طلب بتتحية رئيسها او احد عضويها او مفوض الحكومة لديها.

ونتيجة المحاكمة السرية، وبعد إستكمال مراحلها تتذاكر الهيئة سراً ، وتتخذ قراراً معللاً بالاجماع او بالأكثرية،

فوراً ، او تحدد موعداً آخر لإصداره خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إختتام المحاكمة، على ان يصدر القرار خلال مهلة شهرين من تاريخ اول جلسة محاكمة، ما لم تقرر الهيئة بصورة إستثنائية ولأسباب جوهرية تحديد المهلة بقرار معل منها.

فإذا صدر القرار بأكثرية الآراء يشار فيه إلى ذلك وعلى الرئيس أو العضو المخالف ان يدون مخالفته (المادتان 35، 34 من نظام الهيئة) ويذكر أيضا "لفترة طويلة خلت إتخذت الهيئة بسبب المعايير الثانية والتحقيقات الموسعة قراراتها بالإجماع.

ربطاً ثلاث قرارات نماذج قرارات إحالة موظفين في مؤسستي كهرباء لبنان ومؤسسة مياه لبنان الجنوبي تحتوي على ملخص لمفردات الملف العائد لمحالين تحت الأرقام 4، 2، 3 مرفقين ربطاً ، ومراجعة مع اللوائح الجوابية المقدمة من وكيل موظف محال يعمل في إدارة الجمارك مع طلب إعادة محاكمة مقدمتين امام مجلس شورى الدولة تحمل الرقم مستند 6، 5.

الفصل الثاني : ضمانات ومعوقات محيطية بعمل الهيئة العليا للتأديب

فرع اول : ضمانات المحال امام الهيئة العليا للتأديب

من الطبيعي ان لا يقوم عمل هيئة إدارية ذات صفة قضائية إلا باستقامة عملها وحسن تنظيم شؤونها وقراراتها التي تصدر بحق الموظف الذي يحال امامها، ولأن هذا القرار واقعا "يتعلق بحياة موظف غالبا "ما ترتبط به اسرة، ومن ناحية أخرى هناك مصلحة باقي الأسر ونعني بها حماية مصلحة الدولة ومالياتها من الهدر والفساد والسرقة، لذلك إن موازين المحاكمة الناضجة والناصفة لجهة الاطمئنان والحياد والنزاهة والشفافية والكفاؤة ليست شعارات ترفع إذ يقف على نتائجها ما يتعدى مصير اناس مرتبكين ببعض الموظفين، بل تساهم هذه الضمانات كركيزة في مقومات عمل هذه الهيئة الرقابية، ورب من قال بأنه إذا قام القضاء وإعتدل في بلد ما فإن الدولة تستمر وتبقى وإذا فسد ولم يصلح علينا البحث عن بقايا هذه الدولة. وماذا نفعل في حال فقدان ثقة المواطن بإدارته وما نفع الادارة دون رقابة على موظفيها ودون ثواب وعقاب ولأن استقامة الموظف ليست فقط من تأديبه مسلكيا "او ردعه قانونا "إلا ان المعايير القانونية ذات البعد الأخلاقي هي الكفيلة بتقويم السلوك الوظيفي وإيجاد التوازن بين العقاب والخطأ المسلكي ولعلنا يجب ان ننوه بالملاحظات المنالحة التي يطلقها رؤوساء الأجهزة الرقابية في كيفية صياغة القوانين خاصة في ظل الكلام اليومي في بلدنا من مكافحة الفساد وما يرافقه من تعديل وإستخدامات لقوانين تتعلق بالوظيفة العامة لذلك

سنحاول في هذا الفصل التعرف ولو تقليدياً "بحسب أصول البحث العلمي عن ضمانات والتي كما أسلفنا مقومات العمل لدى هذا الجهاز الرقابي الحساس وعن معوقات العمل في فصلنا الآتي.

مبحث أول : الضمانات السابقة لإحالة الموظف امام الهيئة العليا للتأديب

سنقارب في هذا الفصل ملف إحالة موظف امام الهيئة العليا للتأديب مع ما هو معروف من بدء التحقيقات المسلكية معه وتلك العدلية المختصة مع ما يجري مع أي متهم او مدعى عليه يمثل امام قاضي التحقيق او النيابة العامة على كافة درجاتها وقضاء الحكم سواء المنفرد الجزائي او محكمة الجنايات وسائر الجهات القضائية والتحكيمية التي ترتب مبادئ موحدة وتتبع اصول محاكمة تضمن عدالة المحاكمة وصوابية القرار التأديبي، إذ ان الغاية من التأديب هو الردع عن ارتكاب الذنب والمخالفات وتقويم إعوجاج الإدارة فيما مضى الموظفين المخلين بالنظام العام وإصلاح السلك الوظيفي وتثبيت القيم الادارية الصحيحة وهذا من أصول الادارة في القانون اللبناني، قد يصح القول عن فساد مستشر في بعض الدوائر ذات الطابع النفعي العام والمردود الحالي الكبير لكن لا يصح القول بأن كل من في الإدارة فاسد ولولا هذا الأمر لما ضمن المشرع منذ عقود خلت مواد قانونية كانت تفصيلية في بعض الأحيان لضمان تحقيق أدنى حد من العدالة في محاكمة قد تتضمن أقصى حد من الجسامة للمخالفة المسلكية.

يطبيعة الحال عندما نتحدث عن محاكمة لموظف إداري عام فإننا نتحدث عن خطأ مسلكي ارتكب، وهذا له عدة أسباب إما الموظف نفسه أو الظروف المحيطة بعمله في الإدارة بالإضافة لشخصه، ومن البديهي والحال هذه عقاب رادع وجزاء ينزل به جراء فعله، ولكن ما قيمة العقاب دون ردع ولا نقصد هنا إنزال أقصى العقوبة فقط، وكأن التأديب عقاب جنائي إنما من إسم النظام يستفاد المقصود الا وهو تأديب الموظف أي تقويم مسلكه الرسمي وتصحيح خلل في عمله ومن هنا ندخل إلى هذا الفصل من دراستنا كيف أن الإدارة بأجهزتها. الرقابية ذات الطابع الردعي تضمن للموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية الحصول على أدنى حقوقه ، وانها ليست الخصم حتى لو سمي الشريف، إنما هي جسد واحد يساعد العضو على تنظيف نفسه ليقوم بوظائفه قبل الحاجة إلى اللجوء إلى استئصاله .

إن مبدأ حق الدفاع عن النفس قد أنزله الإجتهد منزلة القانون^١، فهو يلقي على علق الإدارة موجبة يجب عليها ان تلتزم بها تحت طائلة الطعن والإبطال من قبل القضاء الإداري، في حال عدم مراعاته. وبالعودة إلى القانون فإن التدبير المسلكي في حال المخالفة يبدأ في العقوبات من الدرجة الأولى وهذه المرحلة هي المقصودة بإنزال عقوبة قبل الإحالة امام الهيئة العليا للتأديب. على الإدارة إبتداء ان تحيط صاحب العلاقة علما "،ومسبقا" بالتدبير الذي تنوي إتخاذه بحقه،ويجب ان يسبق هذه المرحلة إجراءات الإحالة.

فحتى التنبيه الخطي والتأنيب الذي يقع على موظفي الفئات الخمسة، فإنه مرفق بتصريح المعاقب على بيان العقوبة الموقعة بحقه وهذا من شأنه إستعاره بأنه ستفرض عقوبة تبرم بحقه وعليه يقدم الإدلاءه الخطي على متنها وهذا من الضمانات التي ترتفق عقوبات ما قبل الإحالة امام الهيئة العليا للتأديب مثال آخر في العقوبات التي يفرضها الوزير بحق المدير العام التابع له، ان يوجه اللوم إليه مرتين لنفس الذنب المسلكي على الأخطاء المسلكية قبل المباشرة في إحالته تأديبيا "شروط الموافقة من الإدارة التابع لها الموظف المعاقب من جهة ملزمة لها بحكم القانون ولو حتى الرأي الإستشاري يعتبر من الضمانة إذ قد يحدث وإن يدخل الطابع الشخصي في العلاقة الإدارية بين الرئيس والمرؤوس.

إن عدم إبرام العقاب من قبل الإدارة قبل إطلاع الرئيس المباشر وتصريحه على ما ادلى به صاحب العلاقة خاصة وإن كان صاحب العلاقة قد مثل وقدم هذه الملاحظات في مهلة معقولة، وإلا فإنه بغير هذه التدابير فإن القرار بالعقاب المتخذة يكون قد شابه عيب جوهري ويكون بالتالي في غير محله.

و في المقابل إن عدم إطلاع المستدعي على مطالعة رئيس هيئة التفتيش المركزي او المفتش المختص التي تتضمن مؤاخذته تأديبيا، ليقدم دفاعه بشأنها، يشكل إغفالا لمعاملة جوهريه من أصول التحقيق التأديبي، و بالتالي إنتهاكا لحق الدفاع الذي يعتبر من أحد المبادئ العليا التي كرسها الإجتهد و القانون.

ويتساءل البعض إن كان فرض عقوبة التنبيه بدل التأنيب على الموظف هل يمكن إعتبره ضمانه لهذا الموظف إذ ان تكرار فرض العقوبة ولو لم يكن له الأثر المادي المباشر إلا انه عند الترقيات و الترفيعات

^١علي أيوب، نظام تأديب العام، م.س.ز.، ص ١٤٥

تضم هذه العقوبة إلى سجله الشخصي في حين ان التنبيه الشفهي لا يحول دون ترك الفعل دون عقاب لذلك الإستعاضة عن التأنيب بالتنبيه، إذا كانت المخالفة المسلكية غير ذات شأن كبير¹

مثال آخر إن إنزال عقوبة تأخير التدرج لمدة ستة أشهر مع ما يرافقه من قساوة مالية بحق الموظف المخالف الذي يرتكب ذنباً يستحق هذا العقاب المادي عليه فإنه يجب ان يكون قد نال تأنيبين متتاليين لفرضه بحقه و هذه ضمانات قانونية أيضاً للموظف اذا كان من موظفي الفئة الأولى .

إن التقسيم القانوني للعقوبات على درجتين و فرض تلك من الدرجة الثانية من قبل هيئة عقابية مستقلة هي موضوع بحثنا) الهيئة العليا للتأديب (هو بحد ذاته ضمانات للموظف من تعسف الإدارة في استعمال حقها في إنزال العقوبات بحق المخالفين وحق المحال في نقض القرار امام مجلس شورى الدولة في حالة استبقاء شروطه .

و قد أحاط المشرع العقوبة التأديبية ببعض الضمانات للموظف بأن فرض اتخاذها بناء على اقتراح الرئيس المباشر له، و إطلاق العبارة يفيد بأن الاقتراح يمكن أن يكون شفهيّاً . و إذا أغفلت الإشارة إلى اقتراح الرئيس المباشر في صيغة حيثيات قرار العقوبة فإن ذلك من شأنه - كما نرى - ان يعرض القرار للطعن لتجاوز احد السلطة .

مبحث ثاني : إشعار الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

إن الإدارة معفاة من نشر تفاصيل مأخذها أمام أصحاب العلاقة، ولكنها ليست معفاة أبداً من موجب إطلاعهم على خلاصة ما نسب إليهم، و على أهم التهم المنسوبة إليهم فإذا كان الاجتهاد يرمي إلى تقليص موجبات الإدارة، في الوقت نفسه يحرص على الحفاظ على امتيازاتها و إبقائها في الموقع الأفضل، و منها تبسيط و اختصار الأصول و المهل لصالحها، و على حساب صاحب العلاقة.

و قد عزز المشرع ضمانات حقوق الموظفين، عندما أوجب على الإدارة الأمور التالية:

- إعطاء الموظف العلم المسبق في الوقت المناسب

¹ عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نسا و تطبيقا (قراءة نقدية) ، منشورات الحلبي الحقوقية

- منح صاحب العلاقة مهلة كافية و معقولة، تسبق اتخاذ القرار، للدفاع عن النفس و للولوج إلى المواد القانونية ذات الصلة فإن المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٧٢٣٦/٦٧ قد نصت تحت عنوان أصول التبليغ على ما يلي :

"يوجه المجلس أوراق التبليغ إلى الموظف في مركز عمله أو في مقامه المختار أو في مقامه الحقيقي بواسطة الإدارة التابع لها، أو بواسطة قوى الأمن الداخلي، أو في أي طريقة إدارية تراها ملائمة، و يمكن عدم التقيد بقاعدة التسلسل الإداري^١ ". هذا القانون يطبق عملياً في حالة العقوبة المسلكية الموقعة من الرؤساء التسلسليين في الإدارة التابع لها الموظف، كما هي الحال في إحالة الموظف أمام الهيئة العليا للتأديب.

و عليه و استتماماً في حالات عدم قبول الموظف تبليغه الأشعار أو الاخطار بما نسب إليه، يعتبر التبليغ حاصلًا بعدما يصرح بذلك في متن محضر التبليغ يلاحظ أيضاً أنه كما في قانون أصول المحاكمات المدنية فإنه اتبع هذا الأصل في المرسوم المذكور حيث اعتبر أنه يمكن تسليم الأوراق المطلوب إبلاغها في مقره إلى من وجد فيه شروط أن يستدل من مظهره الخارجي انه بلغ الثامنة عشر من عمره .و في حال لم يختار الموظف مقاماً، يجري تبليغه في المقام الحقيقي بلصق الورقة على باب المقام و تسليم نسختها إلى مختار المحلة و بلصق نسخة أخرى على باب المجلس (الهيئة العليا)، حيث يعتبر هذا التبليغ حاصلًا بعد سبعة أيام.

"يعتبر التبليغ وجاهياً بالنسبة للموظف و الشاهد أثناء الجلسات قانونياً^٢ ". وهنا أيضاً يصرح القول فيه في حالة ارتكاب الموظف لمخالفات أخرى لم تكن قد ذكرت في قرار الإحالة الأول، و عليه يجب اتباع نفس الأصول أي إشعار الموظف بما ينسب إليه مجدداً ليتمكن من تحضير نفسه للدفاع عن حقوقه و استكمال ما يلزم من إجراءات وثيقة لذلك.

^١ المرسوم رقم ٧٢٣٦، م.س.ذ. ، مادة ٢٢ ، فقرة أولى

^٢ المرجع السابق، المادة ٢٣

مبحث ثالث : تحديد و شمولية التهمة الموجهة إلى المحال

يجب على الإدارة في معرض تأديب الموظفين إطلاعهم على كامل المآخذ المنسوبة إليهم، و على كل المستندات التي تدينهم أو تتضمن اقتراحاً بمؤاخذتهم.

و عملاً بالقاعدة الجزائية المطبقة في القانون التأديبي " لا عقوبة بدون نص " ¹ فإن القاعدة العامة أن المشرع يحدد قائمة العقوبات التأديبية المختصة، حرية إختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة و تكييف الواقعة المراد بها التهمة الموجهة للمحال بما يحيطها من المخالفات التأديبية المستحقة للعقاب .إنما مرجعه إلى تقدير الإدارة، كما أن تقدير العقوبة، و اختيار ملاءمتها، متروك لسلطة الإدارة أيضاً، و هنا ما يخصنا في عنوان مبحثنا ان الإدارة تضيء من خلال الفعل (الخطأ المسلكي) على الضرر الواقع على مصلحة الإدارة و الخلل المحدث في الأثر المالي للدولة.

إن تحديد الذنب المرتكب وماهيته و شمولية الذنب تفيد في تبصير الموظف بعواقب الخطأ، و إن كانت تبطن التعليم أكثر مما تحمل معنى العقاب عندما تعالج الموظف المخطئ، و يفيده إلى مادة الصواب في عمله الوظيفي فترده إلى الإدارة عضواً سليماً ، هذا لأن بقدر الأفعال التي يمكن أن تشكل خطأ مسلكياً أكثر من أن تحصي في طيات قانون ما، لذلك فإن القواعد العامة للقانون تحدد عناصر لو اكتملت في فعل ما يعتبر ذنباً مسلكياً يعاقب عليه مرتكبه، أما وقد تعذر ذلك وجب تحديد هذا الخطأ بعينه من جملة الأفعال، بسبب عدم قدرة كل موظفي الدولة على تحديد من إذا هموا للقيام بشيء يعتبر مخالفة بحد ذاته أم لا ؟ و من الملاحظ إن وصف بعض المخالفات قد ورد في صلب قانون الموظفين ، كما وردت قوائم العقوبات بصورة حصرية، قد مددها المشرع في نصوص قانونية في المادتين ٥٦،٥٥ مع ذكر المرجع الذي يعود له حق فرض العقوبات المسلكية.

إن الخطأ الذي يبرر العقوبة التأديبية من الوجهة المسلكية، يقصد به الخطأ المرتكب في أثناء الوظيفة أو في معرض أظائها، فهو ناتج عن عدم تقيد الموظف بالموجبات المفروض عليه في القوانين و الأنظمة، و عليه

¹ قرار شورى دولة رقم ٦ ، تاريخ ١٠/١٠/٩١ ، مجلة القضاء الإداري عدد ٦ ، عام ٩٢-٩٣ ، ص ١٤٦

يعتبر خطأً مسلكياً كل إخلال بالموجبات المهن و كل تصرف ينم عن عدم احترام واجبات الوظيفة أو المهنة.

و من المعلوم أن واجبات الوظيفة منها ما هو منصوص عنه، وليس على سبيل التحديد و الحصر و النوع وفق المبدأ القائل " لا جريمة إلا بقانون " فهذه القاعدة لا مجال لتطبيقها على المخالفة التأديبية، لأن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة، و إنما مردها بوجه عام للإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها، و عليه فإن كل فعل بالذات لم يحدد ما يناسبه من عقاب، و إنما ترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية، أو السلطة التسلسلية بحسب تقدير كل منهما لجسامة العمل، و ما يستأهل من عقاب في حدود ما نص عليه القانون .و إنما يستوي في ذلك بأن هذه الموجبات أو الأعمال المحظرة قد ترد في نصوص قانونية صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته.

و يستدرك القول " إن عدم وجود نص مانع أو مؤثر لفعل معين، لا يعني بالضرورة ان هذا الفعل مباح للموظف كما هو في قانون العقوبات^١ ."

مبحث رابع : حق الإطلاع على الملف التأديبي

ينبغي أن يكون إطلاع الموظف على الملف بشكل تام و كامل أي ان يستعمل الأوراق و المستندات ذات الصلة بالمحاكمة التأديبية كافة.

و منطقياً فإن هذا يعني بأن أي مستند ليس ذي صلة بالمخالفات المنسوبة لا يكون من الضرورة الإطلاع عليه، و لا يشكل هذا الأمر بالمقابل عيباً يبطل القرار التأديبي.

و أكدت أحكام المحكمة الإدارية العليا على ضرورة تمكين المتهم من الأطلاع على التحقيقات التي أجريت معه بل و السماح له بأخذ صورة منها.^٢

^١ المرجع السابق، ص ١٦٠

^٢ احكام م.إ.ع.م. في ١٩٦٠/٢/٢٧ ، س ٥ ، ص ٤٩٤ ، ١٩٦٢/٦/٢ ، ص ٧ ، ص ٩٩٦ ، ١٩٦١/٢/١١ ، القضية رقم ١٩١٥ ، س ٥ ، مجموعة المبادئ، ج ١ ، ص ٢٥٢

تمكين المتهم من الإحاطة بالتهم المنسوبة إليه و تهيئة دفاعة أما بالأصالة أو بالوكالة، فالأصل أن يهيئ الموظف هو بنفسه مضامين دفاعه عن التهم المنسوبة إليه، ولكن قد يبدو له في أحيان معينة إن الاستعانة بمحام أو موظف آخر لإعداد الدفاع تكون أجدى مما لو تولى هذا الأمر بنفسه^١.

و مع أن حق الاستعانة بمحام في المحاكمات التأديبية مكرس في بعض الأنظمة بنصوص تشريعية^٢.

إلا أن الاجتهاد يؤكد على ذلك حتى من دون نص تطبيقاً للأصول العامة، و في هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر ... " ينبغي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة، و بمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته، بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة و الحيدة و الاستقصاء لصالح الحقيقة، إن تكتل حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة، بأن تسمح له بإبداء أقواله و دفاعه و ملاحظاته، إما كتابة بمذكرة أم شفويّاً أو مرافعة سواء بنفسه أو بواسطة محام عنه^٣. "

لم ير المجلس ذاته وجوداً لإخلال في الضمانات التأديبية إذا جرى تمكين المحامي من الإطلاع على الملف و حضور جلسات التأديب و إبداء الملاحظات عن المخالفات المنسوبة للموظف.

و يرى الاجتهاد اللبناني بأن " السماح بالإطلاع على الملف و ما يتضمنه من مأخذ لغير الشخص المعني بالملاحقة غير واجب ولا يلزم الإدارة أو الهيئة التي تتولى الملاحقة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة الأمر غير المتوافر في أحكام قانون التفتيش المركزي و في قانون أصول التفتيش و إذا كان الاجتهاد يسمح في بعض الحالات لصاحب العلاقة الاستعانة بمحام للإطلاع على ملف موكله رغم عدم وجود نص بذلك فإن زوج المستدعية ليس من الاشخاص الممثلين لها قانوناً^٤. "

^١ يرى الاجتهاد الفرنسي ان وضعية الموظف يجب ان تكون مؤهلة للإطلاع بصورة مفيدة على الملف ، و هذا الامر قد لا يستلزم بالضرورة الاستعانة بمحام.

^٢ انظر المادة (١) سالفة الذكر من قانون رقم ٩٦١/٨٤ الفرنسي ، الخاص بأصول الاجراءات التأديبية للموظفين في فرنسا

^٣ حكم م.إ.ع.م ، في ١٩٦٠/٢/٢٧ ، مجموعة س ٥ ، ص ٤٩٤

^٤ قرار ش.ل. رقم ١٨ ، روز نبدي/الدولة

إن مجلس شورى الدولة " يعتبر الاجراءات المتضمنة إبلاغ الموظف ملف معلومات المتوفرة لدى السلطة التأديبية بغية الدفاع عن نفسه، من الأصول الجوهرية لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى إبطال القرار التأديبي^١.

و هو الامر ذاته الذي يؤكد الاجتهاد الحصري باستمرار^٢.

في النهاية على الإدارة ان تطلع صاحب العلاقة بصورة كافية، عن مجمل التدابير التي تنوي إجراءها، فمثلاً هناك تدابير تتضمن أكثر من إجراء، فالإدارة عندما تبلغ موظفاً عزمها على عزله، و بعد اتباع أصول الدفاع عن النفس تنفذ هذا الإجراء، ومن ثم تستتبع العزل بحرمانه من المعاش، أو التعويض، دون اتباع الأصول نفسها مجدداً، و عليه قد تكون خرقت مبدأ حق الدفاع عن النفس و عرضت القرار للإبطال، لأن الإبلاغ الأول ليس كافياً بحد ذاته لوضع الموظف المدان في جو التدبير الأخير.

و ما هو ثابت في المرسوم رقم ٧٢٣٦ / ٦٧ لاسيما المادة ٢٥ - عنوانها " حق الإطلاع على الملف و حق الدفاع " و هذا بحد ذاته نص واضح و صريح ذكرته المادة ٢٥ المذكورة في حيثياتها وهو " حق الموظف بالإطلاع على ملف القضية الموجود لدى المجلس و ان يستنسخ منه ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه و عليه توقيع وثيقة تعهد لهذه الغاية تثبت إطلاعه هذا و تحفظ في الملف..."^٣

فرع ثاني : الضمانات المواكبة لتوقيع العقوبة التأديبية

مبحث أول : حق الدفاع أمام المجلس التأديبي (تعيين محام إذا أمكن - التحقيق و الاستجواب)

في هذا المبحث نستكمل ما انتهينا البحث فيه في الفرع السابق، أي القانون الذي يولى حق الدفاع للموظف فقد نص المرسوم المذكور أعلاه ٧٢٣٦ / ٦٧ في الفقرة الثانية من المادة ٢٥ على ما يلي " : و له أن يستعين للدفاع عن نفسه بمحام واحد أو بموظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس و ذلك وفقاً لأحكام الفقرة ٤ من المادة ٥٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ ."

^١قرار ش.ل.رقم ٢٩٢ في ١٨/٤/٢٠٠٠، هرموش/ الدولة ، م.ق.إ، ع ١٥، م ٢٠٠٣ ص ٥٧١

^٢ينظر: د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري، ص ٤٢٤

^٣ المرسوم الاشتراعي رقم ٧٢٣٦ ، م.س.ذ. مادة ٢٥ .

كما نصت المادة ٢٧ من نفس المرسوم على ما يلي "للموظف أن يقدم إلى المجلس المذكرات و المستندات التي يراها مناسبة و أسماء شهود الدفاع مباشرة أو بواسطة من يتولى الدفاع عنه و ذلك خلال مهلة تحددها هيئة المجلس ".إن إجراءات التحقيق تشكل جزءاً من مراحل الإستقصاء و التفتيش و الاستجواب و التوضيح الذي يقوم به المفتش المولج إجلاء قضية معينة، و هي تعتبر أيضاً معلومات مطلوبة من الموظف موضع التحقيق، و أجوبة على أسئلة موجهة إليه، أثناء مرحلة التحقيق .هذه الإجراءات هي غير التقرير الموضوع نتيجة هذا الإستجواب و التحقيق.

و عليه فإن الفرق شاسع ما بين إجراءات التحقيق، و بين ممارسة حق الدفاع، كما كرستها المبادئ العامة و القانون الوضعي، فإجراءات التحقيق و التفتيش لا تعطي سلطة التفتيش عدم إبلاغ الموظف تقرير المفتش - أو على الأقل خلاصة عنه، و عن مضمونه، و عن النتيجة التي توصل إليها و الاقتراحات المقدمة من قبله، ليتمكن المستدعي في ضوءها من تقديم دفاعه الخطي في التهم المؤخذ بها .

يشكل إغفالاً للمعاملات الجوهرية و مخالفة بالتالي للقانون و المبادئ العامة^١.

إن تأمين حق الدفاع عن النفس هو من الأصول الجوهرية التي يجب على الإدارة أن تحترمها في معرض تأديب الموظفين، و التحقيق معهم، و إنزال العقوبات بهم، و يترتب عليها إطلاعهم على كل المآخذ السنوية إليهم، و على كل المستندات التي تدينهم ، أو تتضمن إقتراحاً بمؤاخذتهم.

و رب سائل يسأل لماذا أناط المشرع صلاحية العقوبة التأديبية لجهاز التفتيش طالما يوجد مجلس تأديبي عام متفرغ لمحاكمة و مساءلة و محاسبة الموظفين المسؤولين عن ارتكاب المخالفات المسلكية؟؟

في الأصل إن التفتيش المركزي هو أحد أجهزة الرقابة الخارجية التي تهدف إلى تحسين الأداء الوظيفي و رفع مستوى الإدارة اللبنانية، و من المعلوم أن عمل الرقابة لا يجد غايته في ذاته فهو وجد لتأمين وضع إداري متفق مع أحكام القانون، مستوحياً من خلال صلاحية المصلحة العامة دون سواها، يمارس مهامه بطرق ووسائل لتحسين العمل الإداري في حدود القانون.

^١قرار مجلس شوري الدولة رقم ١١٠ تاريخ ١٠/٣/٩٣، مجلة القضاء الاداري، عدد ٧ لعام ٩٤ ص ١٩٩

هذا وقد أجاز المشتري للموظف المعاقب بالاعتراض على العقوبة المفروضة عليه من قبل المفتش العام و المفتش لدى هيئة التفتيش المركزي حيث يقدم الإعتراض بواسطة المفتش العام في خلال خمسة أيام من تاريخ تبلغه قرار المعاقبة،و يسقط حق الموظف بعد مضي هذه المهلة في الادلاء بوقوع الخطيئة في المرحلة البدائية .

إن إجراءات التحقيق و الاستجواب و الاستقصاء لا تؤمن حق الدفاع عن النفس أو حق الدفاع و الدفع بل يتعداها هذا الأمر إلى احترام أبسط المبادئ في ضمان شفافية و مصداقية التحقيق المجري.

إن بدء المحاكمة التأديبية بحق الإطلاع لم يكن في غير محله بل كان حلقة من سلسلة ترجو الوصول إلى صوابية في الحكم .فإنه يراد بالمواجهة إعلام الموظف بحقيقة التهم المنسوبة إليه و تبدو هنا الفائدة هي تمكين الموظف من تهيئة دفاعه و جمع و مناقشة الأدلة و البراهين التي تمكنه من الرد على هذه التهم،ولهذا إن الموظف إذا لم يحظ بالوقت الكافي لإعداد دفاعه قد لا تتحقق هذه الفائدة أعلاه مبتغاه، و قاعدة المواجهة نجدها متصلة كذلك في التشريع الفرنسي و كما تشير إلى ذلك المادة ٦٥ من القانون الصادر ، والتي كرست حق المواجهة للموظف ليس قبل اتخاذ الإجراء التأديبي فحسب بل أيضاً في حالة نقل الموظف تلقائياً أو تأخير تدرجه¹.

كما كان الموظف يستعين للدفاع عن نفسه بمحام واحد أثناء مثوله أمام الهيئة.

و هذه القاعدة المكتملة للسابقة قد طبقت بدقة و كان الموظف يلفت في أول جلسة إلى حقه هذا و يعطى المهلة اللازمة لممارسة هذا الحق،و لتقديم المذكرات و المستندات التي يراها مناسبة للدفاع عن نفسه كما كان يستجاب طلبه للاستماع إلى شهود الدفاع من الموظفين و غير الموظفين.

¹ (tous les fonctionnaires civils et militaires,tous les employes et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit a la communication personnelle confidentielle de toutes les note,feuilles signletique et tous autre documents.)

وتراعي الهيئة بدقة الطابع الوجاهي لأصول المحاكمة امامها فكانت تعتمد إلى إبلاغ الإدارة، عند الاقتضاء، المذكرات و الطلبات المقدمة من الموظف، والطلب إليها بيان ردها، مما يساعد على جلاء بعض الأمور و على تكوين قناعتها.

مبحث ثاني : حيادية أعضاء المجلس التأديبي

(بالنسبة للمحال فيما خص صلة القربى والنزاعات القضائية)

من أجل الحفاظ على موضوعية المحاكمة، لحظ نظام الهيئة، لأول مرة في مضمار التأديب في لبنان، الحالات التي تشكل أساساً لطلب تنحية رئيس الهيئة أو العضو أو مفوض الحكومة عن النظر في القضية و شروط أصول البت في الطلب، وهي حالات ليست حصرية إذ يجوز طلب التنحية في حالات أخرى غير مذكورة في النص.

بالعودة إلى المرسوم الناظم لعمل الهيئة نرى أن الحيادية قد نص عليها في المواد المتعلقة بالفصل الخامس من المرسوم ٧٢٣٦ / ٦٧ من المادة ٤٠ حتى ٤٥ و التي جاءت على الشكل التالي:

٤٠ - أسباب التنحية عن النظر في القضية "

تشكل الحالات التالية أساساً لطلب تنحية رئيس المجلس أو العضو أو مفوض الحكومة عن النظر في القضية:

- إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية
- إذا كان بينه و بين الموظف قرابة أو مصاهرة من عمود النسب أو من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة، ولو بعد انحلال الزواج الذي نتج عن المصاهرة.
- إذا كان خطيباً لموظفة محالة على الهيئة العليا للتأديب
- إذا سبق أن كان ممثلاً قانونياً للموظف

- إذا سبق له أن أجرى تحقيقاً أو تفتيشاً في المخالفة التي إقترنت بالإحالة على المجلس، إذا وجد بينه و بين الموظف عداوة موصوفة.

-إذا وجد بينه و بين الموظف أو أحد أقاربه أو مصاهريه لغاية الدرجة الرابعة دعوة مدنية أو جزائية في خلال السنوات الخمس السابقة.

بعد تعداد أسباب التنحية نرى كيفية حصولها فالمادة ٤١ من المرسوم الأنف بالذكر نصت على ما ذكر في المادة ٤٠ بحيث يقدم طلب التنحيته خطياً في الحالات المبينة سابقاً كما أن المادة ٤٢ اجازت طلب التنحية في الحالات غير المذكورة في (المادة ٤٠) و يقدم الطلب خطياً إلى هيئة المجلس مادة ٤٣ التي يعود إليها فيه دون اشتراك الرئيس أو العضو المقصود، و تقرر قبول الطلب ذلك بقرار معلل بدء المحاكمة المادة ٤٤ تقديم طلب التنحية، أو سبب التنحية لم يقع أو لم يعلم به إلا بعد بدء المحاكمة فيكون الطلب حريا بالقبول استثنائياً في خلال ثمانية أيام من تاريخ التبليغ أو العلم به.

أخيراً و بعيداً عن اعتبار الحيادية ضمانات من ضمانات المحال و بحسب المادة ٤٥ من المرسوم المشار إليه سابقاً " إذا تبين أن طلب التنحية المقدم من الموظف او وكيله كان بغير حق أو من أجل التأخير غير المشروع في المحاكمة يأخذ المجلس هذا الأمر بعين الإعتبار عند اصدار قراره النهائي في القضية المحالة عليه، وهذا يعتبر ضماناً من التعسف و الحق المحتوم للموظف بموجب القانون.

لقد استوحى نظام الهيئة في هذا الإطار الأحكام المتعلقة بالتنحي الواردة في أصول المحاكمات المدنية المرعي. و إذا لم يرد الهيئة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير أي طلب بتنحية رئيسها أو احد عضويها أو مفوض الحكومة، فإن رئيس الهيئة قد تقدم، بعد تعيينه و مباشرة بكتاب طلب فيه من الهيئة قبول تنحيه عن رئاسة الهيئة عندما تنتظر في القضايا الو و التي لم تستكمل بشأنها المحاكمة و عندما تلتئم لإصدار القرارات اللازمة بشأ القضايا التي استكملت فيها المحاكمة و التي سبق ووضعت فيها مطالعات، و قد وافقت الهيئة الملتزمة برئاسة رئيسها بالوكالة على الطلب بموجب قرارها ٢٨/١/١٩٩٩. وعلى هذا الاساس التامت الهيئة

برئاسة الوكيل للنظر بقضايا المحالة إليها و سبق للأصيل ووضع فيها مطالعات أساسية، و إصدار القرارات اللازمة بشأنها و هي القرارات التي تحمل الأرقام من ١/٩٩ إلى ٥/٩٩^١.

في الأصل إن المحاكمات الجزائية و التأديبية تفرض أن من يبدي رأيه في قضية موضوع النظر فيها يتمتع عليه الإشتراك في نظرها ، و إعطاء القرار فيها، و ذلك ضماناً لحيدة عضو الهيئة التأديبية الذي يجلس من الموظف المتهم مجلس الحكم بينه و بين سلطة الإدارة التي تتهمه،حتى يطمئن إلى عدالة حاكمه،و التجريد من التأثير بفكرة يكون قد كونها عن الموظف المتهم موضوع المحاكمة.

إن قانون التأديب ينتمي إلى أسرة "قانون العقوبات" و مع ذلك إن بعض المبادئ و القواعد الأساسية هي مشتركة في أصول المحاكمات الإدارية، وفي الأصول المدنية.

فالدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه عن التأديب في الوظيفة العامة يقول: " إن القانون العام للإجراءات أمام المحاكم التأديبية ليس قانون المرافعات المدنية ، ولكن قانون الإجراءات الجنائية، فيجب الرجوع إليه في كل ما لم يرد به نص و بما لا يتعارض مع طبيعة النظام التأديبي^٢ "

و على هذا الأساس فإن القواعد العامة المتعلقة بإجراءات التأديب، أن يجري التحقيق الإداري، أو التأديبي، وتتم المحاكمة أمام هيئة التأديب في حدود الأصول العامة للمحاكمات من تشكيل هيئة،تمثيل الحكومة،تنظيم محضر لكل قضية، إلخ من إجراءات واردة في النظام المعمول به حالياً لضمان محاكمة من جهة محايدة مستقلة لجهة الاتهام وعلى مساحة من الموظف المحال تضمن جعل القرار التأديبي شفافاً و نزيهاً إن صح التعبير في طياته و مستنداً لقانون في نصه و روحه و ليس لهوى من يصوغه مع التشديد على أننا في هذا المورد لا نتطرق إلى تظلم موظفين من الهيئة الرقابية باعتبارها سيفاً مسلطاً بل إننا نتحدث بكل تواضع عن هيئة جذرية في مسار محاربة الفساد في إدارتنا لا نتمنى لها إلا كل تقدم و تطور دور أكبر في محاسبة الفاسدين.

^١ التقرير السنوي للهيئة العليا للتأديب، عام ١٩٩٩، الجريدة الرسمية، عدد ٤، ص ٢٥

^٢ عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، طبعة أولى ١٩٦٤ ص ٢١

مبحث ثالث : تعليل القرار التأديبي

تنص المادة ٣٦ - من المرسوم ٧٢٣٦ / ٦٧ في فقرتها الأولى- قرارات المجلس " -يجب أن تكون قرارات المجلس معللة ."

في هذا المبحث سيحاول الباحث تقديم شرح تتاسق التحقيق و أدلة الإثبات و القرائن مع مواد القانون و قناعة الهيئة العليا للتأديب في توجيه و إصدار القرار التأديبي بحق المحال سليماً و متيناً دون عيب فادح أو خطأ جسيم في صلبه لما لهذا القرار من تداعيات مالية تليها الاجتماعية على الموظف المحال نفسه، و من ناحية أخرى على إستقلال الإدارة و هيبتها في تحقيق العدالة الوظيفية و حماية مصالح المرافق العامة و الإدارات و المؤسسات كافة.

إذا كان التحقيق الإداري الذي تجرّيه الإدارة التابع لها المحال أو التحقيق الموسع الذي يجريه مفتش أو أكثر من هيئة التفتيش المركزي أو ذلك الذي تقوم به الهيئة العليا للتأديب أو من تعزو إليه بهذه المهمة يستهدف في المقام الأول التثبت من صحة الإدانة و تبيان عناصر المخالفة .فإن المحاكمة التأديبية إذا لم تكن قد بنت قرارها على بناءات سليمة قد تطيح بحياة الموظف العامة دون أن تتمكن من الوصول إلى غايتها و هي التأديب.

و في هذا المجال ورد في قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٩٢/١٤٢ إن الأصول الجوهرية في التحقيق و الحكم هي تلك الإجراءات التي لا بد من إثباتها لإعتبارها من مقومات التحقيق و الحكم لإتصالها بالإننتظام العام أو المبادئ العليا التي قد ينص القانون الوضعي عليها صراحة و يكرس مضمونها و آثارها.

-عند عدم وصف القانون إجراء ما بأنه جوهرى ، فإن هذا الوصف يعود للقاضي^١ " و بطبيعة الحال تعليل القرار يأتي في نهاية عملية إستكمال المحاكمة السرية حيث تتذاكر الهيئة سراً و تتخذ قرارها معللاً، بالإجماع أو بالأكثرية.

^١قرار ش.ل.رقم ١٤٢ تاريخ ١٨/٥/١٩٩٢ ميشال طعمة ورفاقه/الدولة-مجلس الوزراء

إن القيام بوصف المخالفة و تدوين عناصر الإثبات و النصوص القانونية المسندة إليها حسب ما ورد في المادة ١٢ - الفقرة ٢ - من المرسوم ٧٢٣٦ هو الركيزة الأولى التي يستند عليها القاضي في بناء قراره التأديبي.

و أيضاً لصحة التعليل التقيد بقرار الإحالة أي أنه من الصعب أن تنسب تهمة لموظف على فعل ما ثم يصار إلى البناء على معطيات أخرى إفتراضية أو غير واقعية لتوجيه العقاب له بإعتبار أنه في هذه الحالة الجزء لن يتوافق مع الخطأ. و يضاف إليها قاعدة أنه ليس لهيئة التأديب العامة أن تتصدى لغير المتهمين الواردة أسماءهم في قرار الإحالة، أو أن تعاقب الموظف المتهم عن أخطاء، أو مخالفات غير تلك التي وردت في القضية و هنا إن التأكد من النية الجرمية لفعل الموظف، فإن قدر العقاب يأخذ بعين الإعتبار السبب في قيام الموظف بهذا الخطأ المسلكي أو إعتياده القيام بخطأ مسلكي مثل الغياب غير المشروع، لذلك إذا تبين جهالة الموظف في نظام ما و هذا بالطبع غير مسموح به أو نقص المعرفة المسلكية لديه و التي هي أيضاً محل انتقاد بسبب وجود الدورات التأهيلية التي تقام عادة ناهيك عن دورة الإعداد لموظفي الفئة الثالثة في معهد الإدارة . فإنه لا يستوي معاقبة موظف بعقوبة موظف آخر يعتبر فاعلاً أساسياً تسبب الهدر في المال العام بنفس مقدار العقوبة في حال كان دوره ثانوياً أو يتم عن إهمال أو أتى تحت ضغط التراتبية المسلكية الوظيفي.

كذلك فإن الملف الشخصي الذي يتزود به المجلس التأديبي عند الطلب بحسب المادة ٢٨ من المرسوم الناظم لعمل الهيئة، و استماع الشهود، و الخبراء المكلفين ... كل هذه عناصر تلعب دوراً في ملائحة العقوبة و تعليل أو شرح السبب في التوصل لإتخاذها بما تتمته به الهيئة من سلطة التقدير .

- ان القاعدة المسلم بها في أصول المحاكمات التأديبية هي ذات القاعدة المتبعة في أصول المحاكمات الجزائية، و هي قائمة على حرية المحكمة في إستمداد قناعتها من أي دليل مقبول. وبهذا المعنى يقول اجتهاد مجلس شوري الدولة إن أصول المحاكمات الإدارية تتسم بالطابع الإستقصائي و

تتلاءم بسهولة أكبر مع حرية كبيرة في التفتيش عن البيئة وإقامتها و ذلك لتكوين قناعة القاضي لا يعني أن قناعة القاضي الراسخة تميل إلى التغلب على إقامة البيئة بالمعنى الحصري و الدقيق^١.
و التطرق هنا للأدلة هو القول بأهميتها في التحليل والتعليق الممكن على صوابية القرار الصادر بحق أي محال من عدمه.

يضيف الإجتهد الإداري في أكثر من قرار لجهة صلاحية المجلس التأديبي في تعليل القرارات التي تصدر عنه و بمدى القوة القانونية و التكيف الملائم للوقائع بالآتي:

"يبقى للمجلس بالنتيجة، و هو يضطلع بالتحقيق، أن يتثبت من توفر العناصر اللازمة لأجل إصدار القرار النهائي" و يتابع بالقول:

"إن المجلس مطلق اليد عند تمحيص الوقائع و تفسير القانون أثناء المذاكرة وله أن يكون قناعته كيما يتراءى له ضمن حدود القانون "

و بما أنه في مطلق الأحوال، إن التقرير الذي يضع المقرر مفوض الحكومة ليس بالعمل النهائي فهو يرفع الرئيس للهيئة الذي يطلب إستكمال النواقص و هذا إن حصل إنما يكون لصوابية تعليل القرار التأديبي .
وفي الواقع أن حرية تقدير الدليل توصلنا للإقناع ليس مقصوراً على مجلس شورى الدولة بل أيضاً يطبق في المحاكمات التأديبية لأنها في تقدير الدليل المؤدي إلى الذنب الإداري تستخلص الدليل من أصول ثابتة يخضع للقاضي الإداري من حيث الشرعية و ليس من حيث الملائمة و هذا المقصود بالقرار المعلل المفسر الواضح الثابت الركائز المادية و القانونية.

لذلك نصت المادى ١٣ من القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ / ٦ / ١٩٧٥) القضاء الإداري: " لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملائمة العقوبة المقررة .

و على هذا الأساس يتألف الحكم في الواقع من قسمين : الأول هو التسبب او التعليل و الثاني : هو الفقرة الحكمية.

^١قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٧٩ تاريخ ٦/٧/٩٢ مجلة القضاء الاداري عدد ٦ عام ٩٢-٩٣ ص٥٨

و عليه يجب أن يشتمل الحكم على الأسباب التي يبنى عليه و إلا كانت باطلة، و إعمالاً و التسبب هام جداً لطمأنينة المتقاضين من ناحية، و لإعمال رقابة القضاء الإداري من ناحية أخرى و لكي يأتي التعليل دوره، يبدأ بعرض موجز لعناصر الواقعة من حيث الخالفة، و يتناول وقائع القضية من حيث شخص الموظف المتهم، و الأفعال المسندة إليه، و الوسائل المعروضة للنصوص القانونية التي استندت إليها الهيئة، و العناصر الواقعية التي تعتبرها حمايته في تكوين قناعاتها . و أهمية التعليل يكون من جهة وسيلة و ليس غاية بحد ذاته، لإقناع الموظف المتهم بما اقتنعت به الهيئة . و من جهة ثانية :يمكن الرقابة القضائية التي تنتظر بالطعن الذي يمكن إن يقدم ضد القرار، من مراقبة صحة النتيجة التي خلص إليها القرار في فقرته الحكيمة، و موجب التعليل مفروض على الهيئة النازرة بالقضية تحت طائلة البطلان.

إن الموجب على هيئة التأديب العليا بتعليل قراراتها هو من الأمور الشكلية، ولا يتعلق بالعيوب الأساسية التي تعتري التعليل ذاته، و في هذا المعنى جاء في قرار مجلس شورى الدولة " إن النقص في التعليل و خلافاً لفقدان التعليل، لا يعتبر مخالفة جوهرية من شأنها جعل الحكم مشوباً بعيب"

و في قرار آخر " إذا القرار لم يعلل تعليلاً كافياً يمكن المجلس من مراقبة صحته و انطباقه على القانون "، بالمقابل المهم توفر التعليل بصرف النظر عن قيمة هذا التعليل، أو صحته لأن توفر التعليل يكفي لأن يجعل الحكم بمنأى عن الطعن الشكلي، ولأنه إذا كان التعليل خاطئاً أساساً من الوجهة القانونية، فإن الطعن بالقرار يكون عندئذٍ لمخالفة القانون.

و فقدان التعليل جزئياً، أي بالنسبة لمسألة من المسائل فقط، في هذه الحال لا يمكن اعتبار هذا العيب متعلقاً بالانتظام العام، و على هذا الأساس بنى القضاء الإداري رأيه في النقصان في التعليل خلافاً لفقدان التعليل، لا يعتبر مخالفة جوهرية من شأنها جعل الحكم مشوباً بعيب.

يستخلص : إن التعليل يهدف فقط لتبرير الحل الذي انتهت إليه الهيئة في الفقرة الحكيمة

مبحث رابع : التعليق على القرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة (اختصاص شورى الدولة)

من المعلوم أن سلطات التأديب في ممارستها لاختصاصها التأديبي، وهذه الرقابة على هذه السلطات تختلف بحسب الصورة التي تفرغ فيها العقوبة التأديبية، فإذا صدرت بقرار إداري فإن المهلة كما ذكرنا هي ٣٠ يوماً

تلي تبليغ الموظف القرار التأديبي مادة ١١٢ من قانون شورى الدولة المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ / ٧٥ " في القضايا التأديبية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال، أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي " .

إن الموظف بصفته، تجعله في مركز خاص إزاء القرار المطعون فيه أو استبدال غيره فيه.

إن قصر المدة مستمد من دواعي الاستقرار، و المشترع اللبناني وازن بين الإدارة و الموظف في هذا الصدد و في هذا المعنى جاء قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٩ تاريخ ١٣ / ٥ / ٨٧ صلاح قنطاري / بلدية بيروت ما يلي "بما أن المادة ١١٢ من القانون المنفذ بالرقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤ / ٦ / ١٩٧٥ نظام مجلس شورى الدولة المرعي الأجراء، تنص على أنه " في القضايا التأديبية يقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال، أو النقض، خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي "

" و بما أن المراجعة هذه تكون والحالة هذه واردة بعد انقضاء المهلة القانونية فيقتضي بالتالي ردها شكلاً، و عدم التطرق إلى باقي النقاط المثارة لعدم الفائدة "

و من الطبيعي أن الطعن المقدم ينبغي أن ينصب على قرار تأديبي نهائي و نافذ بحق الموظف و بالتالي فإنه لا يكون ضد الإجراءات و الأعمال التحضيرية المؤدية إلى إصدار القرار .

كما أن طلب الإلغاء (الطعن) ينبغي أن يقدم من الموظف صاحب العلاقة^١

ووفقاً لما تقدم فإن سلطة قاضي الإبطال على القرارات التأديبية هي سلطة شاملة

إن الكلام عن الرقابة القضائية على قرارات الهيئة العليا للتأديب يستلزمنا التمييز بين مرحلتين بهذا الخصوص، قبل تعديل نص المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة، و المرحلة الثابتة بعد تعديل النص المذكور بموجب القانون رقم (٢٢٧ / ٢٠٠٠)^٢

^١ لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز صد السلطة إلا ممن يثبت ان له مصلحة شخصية مباشرة ف في إبطال القرار المطعون فيه) المادة ١٠٦ من المرسوم ١٠٤٣٤ ؛ قرار ش.ل. رقم ١٥٧ في ٢٨/٣/١٩٥٨ م / الدولة ، م.أ. ١٩٥٨ ، ص ١٢٨ .

^٢ عدلت المادة) ٦٤ (بموجب القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ ، الجريدة الرسمية، ع ٢٨ ، في ٢٩/٦/٢٠٠٠ ، و المعدل بموجب القانون رقم ٤٢٨ تاريخ ٦/٦/٢٠٠٢ ، الجريدة الرسمية، ع ٣٨ ، في ٤/٧/٢٠٠٢

في المرحلة الأولى كانت قرارات الهيئة العليا للتأديب لا تقبل الطعن ابتداءً أمام أي جهة أو مرجع قضائي، بل على العكس من ذلك فقد أكدت المادة ٦٠ من المرسوم ١١٢/ ٥٩ على النفاذ المباشر و الفوري لقرارات هذه الهيئة و عدم جواز العفو عن العقوبات التي تفرضها مجالس التأديب، و قد جاءت أحكام المادة ١٣ من القانون رقم ٥٤/ ٦٤ المتعلق بإنشاء مجلس تأديبي عام للموظفين لتكرس حالة نهائية القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية^١

إلا ان ما تجدر الإشارة إليه أن طريقة المراجعة القضائية التي أراد المشرع إستبعادها هي النقض و ليس الإبطال لتجاوز صد السلطة، ذلك أنه وفقاً لما استقر عليه الإجتهد اللبناني، فإن القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب هي قرارات ذا صفة قضائية و ليست إدارية^٢ إذ إنها نهائية و نافذة بحد ذاتها ولا بملك السلطة الإدارية حيالها حق الإبطال أو التعديل أو ممارسة رقابة ما عليها.

إن نص المادة (١٣) سالفة الذكر تحرم الموظف من أهم ضمانات في مواجهة السلطات التأديبية، و التي تتمثل بالمراجعة القضائية، إذ يتناقض هذا الأمر في حقيقته مع حق المواطن بالتقاضي المكفول دستورياً و مع المبادئ القانونية العامة التي تكفل العدالة للجميع.

المرحلة الثانية جاء القانون ذي الرقم ٢٢٧ في ٣١/٥/٢٠٠٠ المعدل لبعض نصوص المرسوم ١٠٤٣٤ المتعلق بنظام مجلس شوري الدولة فضلاً عن القرارات التأديبية الصادرة من المراجع الأخرى.

إذ نص هذا القانون على تعديل نص المادة ٦٤ من نظام مجلس شوري الدولة لتكون على النحو الآتي خلافاً لأبي نص آخر ينظر مجلس شوري الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين

يشار إلى قرار صادر عن المجلس الدستوري حمل الرقم ٥/٢٠٠٠ بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ والذي استند إلى قرار قضائي إداري صادر عن مجلس شوري الدولة في قضية " السفير الياس غصن /الدولة و بمناسبة طعن

^١ لا يجوز العفو عن قرارات الهيئة العليا للتأديب، و لا تقبل قراراتها أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز صد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل (الفقرة ثانياً من المادة ١٣ من القانون (٥٤/٦٤))

^٢ قرار ش.ل. رقم ٨٠٢، في ٢٩/١٢/١٩٩٨، السمروط /الدولة، م.ق.إ، ع ١٤، م، ٢٠٠٣، ص ١٩٧

الدستوري ببعض مواد القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ اثار الجدل حول المفعول الرجعي للمادة المعدلة في قانون مجلس شورى الدولة بانسحابه على القضايا السابقة التي لم يبت بها المجلس بعد أو عدمه.

و كما هي حال في أي اجتهاد جديد، أثار قرار السفير غصن الكثير من النقاش و أفرز مواقف عديدة و متباينة و انقسم الفقه القانوني إزاء ذلك بين مؤيد و معارض .لكن التساؤل المطروح هنا هل لقرارات المجلس الدستوري إلزامية مطلقة تشمل جميع النصوص القانونية؟

في قرار السفير غصن نجد ان مجلس شورى الدولة اللبناني جاء باجتهاد مغاير و انتهى إلى نتيجة لم يحاكيها أو حتى يجاريها نظيره الفرنسي، فالاجتهاد اللبناني انتهى إلى أن ابطال المجلس الدستوري لنص تشريعي أو لقاعدة قانونية لمخالفتها نصاً دستورياً أو مبدأ ذا قيمة دستورية يشمل كل قاعدة أو نص مماثل، و لا يكون للقاضي بعد ذلك أن يطبق هذا النص أو أي نص لاحق أو سابق لذلك، إذ أن هذا الإبطال يؤدي إلى إخراج هذا النص من الانتظام القانوني للدولة.

الفرع الثالث : المعوقات التي تطل عمل الهيئة العليا للتأديب

مبحث أول : معوقات قانونية

عودة على ذي بدء لقد دار الفصل الأول من هذه الدراسة على التدريب لدى الهيئة العليا للتأديب و من مجمل ما حصل هو المقابلات التي جرت مع رئيس الهيئة الحالي القاضي مروان عبود. و لأن القيمين على الشيء أدرى به و عثراته و ما هو ممكن إجراؤه يقول القاضي عبود في مقال له و نشر في جريدة النهار مع الصحافية كلوديت سركيس عن واقع الحال لدى الهيئة العليا للتأديب حيث تطرق لعدة جوانب واقعية من الهيئة و ما يحيط بعملها.

فتحت عنوان رئيس هيئة التأديب ل " النهار :نظام المساءلة معطل و مقاومة الفساد تفوق قدرة الأجهزة المواكبة يقول القاضي عبود ما يلي "في لبنان فساد أكبر من قدرة الأجهزة القائمة على مقاومته.

ثمة نصوص قوانين تتضمن فساد^١، و هناك طبقة سياسية تعيش من إيراداته، و النظام القانوني القائم ليس فعالاً في مواجهته.

و يضيف إن أكبر عقبة تواجه رئيس الهيئة العليا للتأديب هي عدم الحق في التحرك عفواً و تلقائياً لوضع يده على الملفات. والجهة المخولة إحالتها هي التفتيش المركزي الذي توقف سابقاً عن إحالة بعض الملفات. بسبب بعض المشاكل التي أثرت في وسائل الإعلام وادت الى تعطيل عمل الهيئة لعدة سنوات خلت.

يحلينا هذا الأمر إلى أكبر تحدٍ يواجه الهيئة الرقابية موضوع البحث ألا و هو قدرة الموظف المرتكب من التقلت العقابي لعدم قدرة الهيئة العليا إلا التحرك لملاحقته مسكياً بناءً على قرار إحالة سواء من إدارته أو إذا كان التفتيش المركزي قد وضع يده على الملف، و المقصود بكلام رئاسة الهيئة هو تحرك المعنيين لإحالة الموظف أمام القضاء الجزائي، الأمر الذي قد يصدر حكماً بحقه بعيداً عن التأثير في مسيرته المهنية و يبقى القاضي المسلكي والحال هذه مغلول اليدين لذلك، يحتاج هذا الأمر إلى إصلاح قانوني يفك قيد الهيئة العليا و يطلق يدها في وضع الملف قيد المعالجة مباشرة عند العلم بارتكاب الموظف المخالفة.

و في حالة عمد الرؤساء التسلسليين باتخاذهم التدابير المؤقتة أو القرار بعدم الملاحقة المسلكية فإنه قد تكون الإدارة قد حرمت نفسها و الحال هذه من ملاحقة المرتكب ربما يكون وراء الاكمة ما وراؤها.

نقطة قانونية أخرى هو أن قرار الملاحقة ملزم للهيئة بمحاسبة الموظف المعني بما تضمنه قرار الملاحقة ولكن الملفت للنظر هو أنه باستماع إفادات المحالين أو الشهود تثار نقاط أمام الهيئة بعيدة نسبياً عن القضية ولكنها ضمناً تحمل ملفات تأديبية أكبر من القضية المعروضة فلا يملك حيالها رئيس الهيئة و الحال هذه إلا الطلب من الإدارة المعنية أو التفتيش بكتاب خاص التحقيق أو التوسع فيه و يبقى عليه أيضاً انتظار قرار الإحالة لمن وقعت التهمة و الشبهة عليه في الملف المستمع فيه كشاهد أو كمحال، أو أي صفة أخرى، و هذه نقطة أخرى فيها حائل قانوني من إطلاق يد الهيئة بالمباشرة بالملاحقة عفواً دون الحاجة لطلب الإذن او تحريك القضية من التفتيش المركزي او القيادات الادارية المسؤولة .

^١ مروان عبود، مقابلة منشورة، جريدة النهار، العدد ٢٠١٧، ٢٢٢٦/٧/١٥، ص ٠٦.

نقطة ثالثة تذكر أنه في حال ملاحقة الموظف جزائياً و لم يتقرر ملاحقته مسلكياً فبالنسبة لفصل المسارين قد تحتاج القضية لسنوات للبت فيها لحين صدور قرار جزائي بحق المخالف قد يبرئه كما أسلفنا أو قد يقتصر على غرامة على سبيل المثال.

هذا بالإضافة إلى آخر مقترح رافق إقرار القانون رقم ٤٦ " سلسلة الرتب و الرواتب " في العام ٢٠١٧ حيث تضمنت إقتراح للمادة ٣٧ والتي نصت على ما يلي:

“يعتمد نظام لتقييم أداء الموظفين سنوياً إستناداً إلى الأسس التالية:

- أن يشمل التقييم جميع فئات الموظفين دون أي إستثناء
- أن يستند التقييم إلى معايير مرتبطة بقدرات الموظف و صفاته التي تمكنه من أداء وظيفته من جهته و بأدائه و سلوكه الوظيفي
- أن يتاح للموظف حق المراجعة والتكلم بشأن التقارير تقييم الأداء السنوية لدى الوزير المختص

٢- تعتمد التقارير السنوية للأداء أساساً لتطبيق مبدأي الثواب والعقاب لجهة

- منح المكافآت الإنتاجية - تقديم التدرج - منح الدرجات الاستثنائية - الترفيع - الأخضاع لبرنامج تدريب- تأخير التدرج

٣- لمجلس الوزراء أن يصرف من الخدمة كل موظف، مهما كانت فئته أو رتبته، أثبتت تقارير تقييم الأداء السنوية المعتمدة بموجب نظام تقييم الأداء الوظيفي، إن أداءه كان وسطاً أو أقل من الوسط خلال سنتين متتاليتين أو لمرتين خلال ثلاث سنوات متتالية.

٤- تخضع تدابير الصرف من الخدمة المتخذة وفقاً لأحكام هذه المادة لرقابة القضاء المختص من أجل التثبت من مراعاة الأصول و الإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة^١.

بكل إختصار، إن تطبيق هذه المادة بحذافيرها هو ضرب لصلاحيات الهيئة العليا للتأديب التي تشكو أساساً من نقص التشريع لصالح تدعيم دورها الرقابي لذلك في نداء لرئاسة الجمهورية قبل إقرار القانون بإلغاء نص

^١مشروع القانون ٤٦، الوارد بالمرسوم ١٠٤١٦، ٢٠١٧، (رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور)

المادة المذكورة أعلاه التي أجازت الرقابة على أداء موظفي الدولة من قبل الإدارة التي من المفروض أنها تحيل أمام الهيئة العليا للتأديب الموظف قيد المساءلة المسلكية .

يبقى الأمل في الحديث عن العهد في مكافحة الفساد بإصدار قوانين متشابهة لثورة الخمسينيات التي أحدثت تطوراً في التشريع آنذاك وعززت دور الاجهزة الرقابية الى ارقى المستويات .

مبحث ثاني : معوقات إدارية و مالية

إن عمل الهيئة العليا للتأديب يتطلب مجهوداً و مقدرة ذهنية في مجالات عدة نظراً لأن إختصاص الإدارة شامل وواسع، بما في ذلك ملفات عقارية و المساحة و المستشفيات و الأطباء إلى ملفات البلدية، و هذا يتطلب من الموظفين في الهيئة العمل الدؤوب و المجهود المضني في تكوين ملف تأديبي بعدما يكون ورد إليه الملف المسلكي سواء من تحقيقات التنقيش أو الإدارة و مع العلم أن ملاك الهيئة لا زال على تعداد سنوات ولت فإن المراكز المتخصصة فيها بحاجة لرفع عديدها من مفوضية الحكومة إلى تعداد السنوات شأنها شأن شورى الدولة و إقامة الدورات التدريبية المتخصصة لتعيين أشخاص متحكمين في العمل الجماعي الإداري قبل البث بالقضية من قبل رئاسة الهيئة.

إن إعادة بناء القوى الإصلاحية الإدارية قبل الشروع بعملية الإصلاح الإداري تحتم ملء الشواغر الإدارية و القصور هنا التقنيات و الترفيعات أو النقل للموظف الكفوء في حال عدم تنظيم المباريات حيث تنتظر الهيئة إستكمال التعيينات فيها خصوصاً أن عملها توقف لفترة طويلة بسبب إحالة عضو على التقاعد فيحصل عضو رديف مكان الأصيل لمدة عامين قبل تعيين عضو أصيل آخر بديل عن المتقاعد ولغاية تاريخه لم يتم تعيين بديل بالرغم من مراجعة مجلس الوزراء بذلك.

يضاف إلى المعوقات لانفاة الذكر حالات التغيب و تأجيل الجلسات، ناهيك عن صعوبة البت بملفات الرشاوى لأن الأمر يتطلب إحضار الراشي و المرتشي وهو الأمر الصعب التوصل إليه في أغلب الحالات و بعد الاستعانة بالقوى الأجنبية.

أخيراً تطرح مسألة تمويل الهيئات الرقابية بموازانات تواكب التطور العملي الذي تصبو إليه الرئاسات المتعاقبة عليها لإنجاز الملفات بسرعة ممكنة دون إبطاء و تأمين كل الوسائل المناسبة في التعاون السريع مع بقية

الأجهزة المعنية في التحقيقات و الملاحقات و استحداث القطع الإدارية الملحة برئاسة الهيئة لتشمل فعلياً
القدر الممكن من معالجة الملفات الإدارية الواهمة التي تعرض عليها من قبل كادر بشري كفوء و مقتدر.

مبحث ثالث : التدخلات السياسية

لن يتخطى القول العمل الأكاديمي و هو غاية البحث و لكن لابد من إشارة بسيطة على معوق لا بد لنا
وللجميع الإقرار به التدخل السياسي بعمل أجهزة الرقابة دون أن يكون القصد منه التصويب تجاهه لعل
معالجات من السلطات الدستورية تعالج هذه الآفة أو تخفف منها.

و صور التدخل هي في انتشار الفساد عموماً في مختلف الإدارات ولو بدرجات متفاوتة، حيث تجد أن بعض
الموظفين إستحال تطبيق القوانين عليهم فيما ارتكبوه.

يضاف إلى إستنسابية مفرطة في معالجة الملفات حيث يوجد إنحراف في استخدام السلطة حيث لا تتم إحالة
كبار الموظفين إلا نادراً و بعدما يصبح الملف متداولاً إعلامياً و يمكن القول و الحال هذه أن الفساد الإداري
أحياناً يكون أكبر من قدرة الأجهزة على مقاومته،بالإضافة إلى أنه ثمة نصوصاً تتضمن فساداً و لكن ما
يميز بلدنا هو أننا ضحية حرب مرت على هذا البلد ولا زلنا نعاني آثارها على هذا الصعيد، أخيراً لا بد من
تفعيل خطط ملاحقة المرتكبين سواء أفراد أو جماعات و تطبيق القانون بعد تعديله دون أية إنتقائية ولتكن
مصلحة الإدارة مقدسة لاعادة الثقة بها وبمؤسس الدولة على اختلافها .

إستنتاجات عامة :

- ١- يتضح من بحث تقسيم العقوبات إلى درجتين أن العقوبة التأديبية تنصب على حرمان الموظف من مزايا وظيفته أحياناً أخرى آثارها تنال الموظف في حياته المهنية و الأسرية
- ٢- إن مبدأ شخصية العقوبة التي سلم به المشرع بأن تنال العقوبة الموظف نفسه فقط ولا تخطاه إلى أفراد عائلته رغم أن الرواتب أبعد من أن تسد حاجات العائلة
- ٣- إن هدف العقاب في النظام التأديبي اللبناني لا يزال يكمن في القصاص ولا يصب في تحسين الاداء كونه عام
- ٤- إن أثر العقاب المقصور على الموظف المخطئ يمكن أن تستفيد منه الإدارة كوسيلة تحذير لباقي الموظفين إذا بقيت الإجراءات العلنية في إعلام الغير
- ٥- لإظهار جسامة المخالفة على تعدد أنواعها قسم المشرع العقوبات لفتتين بعد أن كان ثلاثي قديماً أصبح ثنائي
- ٦- إن خاصة العقوبة التأديبية تهدف للنيل من الموظف في مزايا وظيفته و في المكاسب النظامية لذلك لا بد لسير العملية التأديبية أن تمر بسلاسة و سلامة في كل مراحلها وان تكون هادئة وبوجهة .
- ٧- إن المخالفة المالية يلاحق صاحبها حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية
- ٨- تقوم العقوبة التأديبية ولو ارتكزت للركن المحادي لإثباتها على مبادئ مهمة لا يقضي بعقوبة لم ينص القانون عليها
- ٩- عدم جواز فرض أكثر من جزء بحق الموظف المخالف في مخالفة واحدة تنسب إليه مبدأ العقوبة
- ١٠- ان مبدأ عدم المفعول الرجعي يطبق في نطاق القانون التأديبي فالسلطة التسلسلية أو التأديبية لا تستطيع إنزال عقوبة ذات مفعول رجعي حتى لو كان الخطأ جسيماً، وإنما يأخذ القرار مفعولاً منذ تاريخ الخطأ.
- ١١- تعليل قرارات التأديب المقررة سواء بالأكثرية أو بالإجماع هو ضروري والزامي
- ١٢- العقوبة التأديبية تقصر عن تحقيق الغاية منها في تعليم الموظف موجباته.
- ١٣- إن عدم جواز إعادة موظف محكوم بالعزل إلى الخدمة و عدم القدرة على تعيينه مجدداً يتعارض مع قاعدة حق المواطن في العمل

١٤- الحاجة الملحة لجعل هيئة التأديب في لبنان سيفاً مسلطاً ضد الفساد و رادعاً للفاسدين لا سيفاً على الموظفين بحد ذاتهم .

مقترحات عملية:

- ١- الأمل الكبير بالمشروع اللبناني لإعادة النظر بصورة جذرية في قائمة العقوبات التقليدية و استحداث أخرى من شأنها المعالجة للموظف المخطئ لا القصاص و العقاب بحد ذاته كهدف مرتجى
- ٢- فصل الموظف عن الخدمة لتتقيفه و توطينه على أساليب الخدمة العامة ليتلقى الثقافة المطلوبة و من ثم يعاد فإذا تحققت الإدارة من إستقامته يعاد إلى وظيفته وهذا أسمى غاية التأديب (اي مادة التأهيل)
- ٣- يجب تحديد الخطأ الجسيم لإنزال عقوبتي الصرف و العزل إذا ما أراد المشرع البقاء عليها و هذا حماية لأعضاء الهيئة العليا للتأديب من الصنف البشري أمام الاعترافات الإنسانية
- ٤- إتباع مبدأ العلنية في توقيع العقاب بحق الموظف رداً لسائر الموظفين بعيداً عن استعمالها للتشهير بالموظف المعاقب
- ٥- السماح للهيئة العليا للتأديب بوضع يدها عفواً على اي تقصير او مخالفة يرتكبها العاملون في الادارة دون الحاجة إلى إذن الملاحقة
- ٦- إنشاء نيابة عامة إدارية إسوة بسائر النيابة العامة الموجودة في النظام اللبناني، لأنها تتمتع بالمبادرة و ليس كمفوضية الحكومة، مع اقتراح الموازنة مع التطبيق للامركزية إدارية على كافة الأراضي اللبنانية
- ٧- الدعوة إلى إتزام الطابع القضائي في التأديب دون استبعاد دور الإدارة نظراً للإختصاص و الإلحاح بشؤون الوظيفة من اجل تقرير الحيادية والموضوعية في فرض العقوبة التأديبية
- ٨- قصر حق توقيع العقوبات على الهيئة التأديبية دون سواها
- ٩- تطعيم عناصر و هيئة المحاكمة لدى الهيئة العليا للتأديب ببعض العناصر القضائية الكفوءة
- ١٠- تحديد المخالفات التأديبية ابتداءً ،و اختيار ما يناسبها من العقوبات

الخاتمة:

إذا كان لا بد من كلمة أخيرة نقال في مجال التأديب، يجب القول إنه إذا كان يقتضي أن تكون لدينا القدرة الكافية على أن يعاقب الموظف المسيء أو الذي ينتهك القوانين و الأنظمة المرعية، فإنه يجب أن تكون لدينا في المقابل القدرة الكافية على مكافأة الموظف المنتج و المتفوق، لأن المكافأة و الثواب في هذه الحالة تفعل فاعلين هامين، فهي تزيد من قدرة الموظف المنتج على العطاء بنسبة أكبر، و تحفز غيره على الاقتداء به و تحسين عطائه بدوره.

و يقتضي القول أيضاً : إنه يقتضي أن نقيم توازناً دقيقاً بين الثواب و العقاب عن طريق :

- تقييم الأداء من جهة بصورة شفافة وموضوعية وعلمية

- المساءلة والعقاب من جهة ثانية بصورة هادفة وغير انتقامية او كيدية

إن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، فإن التطور الذي طرأ على الوظيفة العامة لا محالة أنه أصاب النظام التأديبي بشكل مباشر، و بعد أن كان الموظف يرتبط بالحاكم و الأمر كله موكلاً إليه، و يبقى الموظف في عمله ما دام محلاً لثقتهم، و يعزل من وظيفته، او يوقع عليه عقوبة أخف إذا ما فقد ثقتهم، أو تزعزعت هذه الثقة، و الموظف يعيش في ظله، و تحت رحمته وفي الوقت الحاضر انقلبت الأمور رأساً على عقب في ظل التعديلات الطارئة على الانظمة الوظيفية و مجالس التأديب و اساليبها المتنوعة

تتلخص فكرة خاتمة حقوق الموظف في كل ما يتعلق بحياته الوظيفية لاسيما في مجال التأديب فبعد أن كانت الإدارة حرة في توقيع الجزاء المناسب على الموظف بممارسة السلطة التسلسلية نشأت على إثر الانتقادات هذه الضمانات لحقوق الموظف العام في التشريعات القانونية و عمل المؤسسات الرقابية الخارجية من نطاق الادارة .

ولا ينكر بأن المجالس التأديبية تساعد على حماية الموظفين من سوء استعمال السلطة، و الاعمال الجائزة الإدارية، و تضمن مبدئياً نوعاً من المحاكم العادلة من قبل جهاز محايد، إلا أن التأديب في نظام الموظفين اللبناني سلبى الصورة و تطغى عليه فكرة العقاب و مروراً بكل المراسيم و القوانين التي صدرت يجب التركيز

على مبدأ التوجيه و الإرشاد لتسيير الموظف مع الحاجة للفهر و الإكراه في القرار التأديبي الصادر عن الهيئة العليا للتأديب الذي هو قرار إداري يخضع لقابة مجلس شورى الدولة اي الموازنة بين العقوبة ومصحة الادارة وبين مستوى العنفية ومستوى المخالفة

تجب الإشارة إلى مبدأ المشروعية في العقوبات التأديبية هو منقوص إذ يرتكز على غير الاسس التي يرتكز عليها في القانون الجزائي، ففي حين أن لكل جريمة عقوبة محددة، و لا جريمة دون نص "نرى أن هذا المبدأ منقوص في النظام التأديبي، و فضلاً عن التسليم بالسلطة التقديرية لهيئات و سلطات التأديب لإختيار العقوبة المناسبة لكل مخالفة، أو خطأ مسلكي وإذا كانت محصورة فإن المخالفات و الجرائم غير محصورة ومحددة بوجه الحصر .

إذا كان قانون مجلس شورى الدولة في المادة ١١٢ من المرسوم الاشتراعي ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٥ " فيما خص القضايا التأديبية يقدم الموظف صلح العلاقة طلب الإبطال، أو النقض، خلال ثلاثين يوماً من تبليغه القرار التأديبي"، فإن قانون رقم ٥٤/٦٥ إنشاء المجلس التأديبي لم يسمح في العفو عن العقوبات التأديبية، و لا بأي طريقة من طرق المراجعة لتعلقها بالانتظام العام .

لقد توفت الدراسة البحث في عمل الهيئة العليا للتأديب في ظل القوانين الحالية التي تنظمها و الإخفاقات والنجاحات التي طالت هذا العمل مع المقترحات و النظريات التي تسعى للوصول إلى نتيجة أفضل في مكافحة الفساد ومحاربه و مسألة مقولة "نحو إدارة أفضل " فإن دون هذه الدراسة واقع يصعب التكهن بما هو كائن إن على صعيد تطوير القوانين أو تطبيق الخطى العملية لتحسين الوضع الوظيفي في لبنان لذلك نختم القول لا بد من قيامه لكافة أجهزة الرقابة بإرادة إدارة حرة حقيقية نتعاون وثيقاً فيما بينها متوخية فقط مصلحة لبنان ولا نعني فقط الإدارة بل الشعب و الثروة القومية بكل مصادرها ونتوقع ان ينصب اهتمام الباحثين مستقبلاً على تطوير اجهزة الرقابية نصاً وروحاً من اجل ادارة ناجحة ومواطن راضٍ عن ادائها وتطوير اساليب العمل .

قائمة المصادر والمراجع

I. الكتب :

- الحجار حلمي - شرح قانون اصول المحاكمات المدنية
- الخوري سعد الله - القانون الاداري
- الشيتوي سعيد - المسألة التأديبية للموظف العام
- ايوب علي - النظام التأديبي العام ، منشورات صادر، ٢٠٠١
- بارود زياد - الصرف من الخدمة
- حسن عبد الفتاح - تأديب في الوظيفة العامة
- خليفة عبد العزيز - المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة
- غازي هيثم - مجالس التأديب ورقابة المحكمة الادارية العليا عليها
- قطيش عبد اللطيف - نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً
- نصر الله عباس - المالية العامة والموازنة العامة

II. النصوص القانونية :

- الدستور اللبناني (انشاء المجلس التأديبي)
- قانون ٦٥/٥٤ (مرسوم اشتراعي رقم ٣٤٠ سنة ١٩٤٣)
- قانون العقوبات اللبناني
- قانون ٩٤/٣١٥
- قانون ٢٠٠٠/٢٠١
- المرسوم ٩٨/١٢٦٦٢
- المرسوم الاشتراعي ٨٣/١١
- المرسوم ٢٠٠٢/٧٥٠٠
- المرسوم ٦٧/٧٢٣٦
- مرسوم ٥٥/٥٥
- المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٢
- مرسوم اشتراعي رقم ٨٥/١١
- المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ (نظام الموظفين)
- مرسوم ٩٤/٥٥٩٣

- مرسوم اشتراعي ٥٩/١١٥ (قانون انشاء التفتيش المركزي)
- قانون اصول المحاكمات الجزائية ٣٢٨/٢٠٠١
- قانون اصول المحاكمات المدنية (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٩٠)
- المرسوم ٧٥/١٠٤٣٤ (نظام شورى الدولة)

• النصوص الاجنبية

- قانون رقم ٨٤/٩٦١ (فرنسا)
- القانون ٢١٧/٤٦
- مشروع القانون ٢١٧/١٠٤١٦

III. الاجتهاد القضائي : (شورى الدولة)

مراجعة رقم ٢٠١٦/٢١٥٥١

١٩٨٤/١/٤	قرار شورى دولة رقم ٤ / تاريخ
١٩٨٧/٥/١٣	قرار شورى دولة رقم ٨٩ / تاريخ
٢٠٠٢/٧/٢٤	قرار شورى دولة رقم ٤ / تاريخ
١٩٦٨/١٠/١٨	قرار شورى دولة رقم ٩٩٦ / تاريخ
١٩٦٨/١٠/٢٩	قرار شورى دولة رقم ١٠٠٠ / تاريخ
١٩٩٨/٥/١٤	قرار شورى دولة رقم ٥٢٣ / تاريخ
١٩٩٧/١٢/٤	قرار شورى دولة رقم ١٣٤ / تاريخ
١٩٦٥/١/٢٢	قرار شورى دولة رقم ١٠٠١ / تاريخ
٢٠٠٢/١٠/٢٢	قرار شورى دولة رقم ٤٣ / تاريخ
١٩٩٧/١/١٨	قرار شورى دولة رقم ١٧٩ / تاريخ
١٩٩٢/١٢/١٧	قرار شورى دولة رقم ٩٣-٩٢/٣٦
١٩٦٣/١٢/٣	قرار شورى دولة رقم ١٤٢٨ / تاريخ
١٩٧٧/٦/٢٧	قرار شورى دولة رقم ٢٧٩ / تاريخ
١٩٦٥/١/٢٢	قرار شورى دولة رقم ١٠٦ / تاريخ
١٩٦٣/١٠/١	قرار شورى دولة رقم ١٢٧٢ / تاريخ
١٩٦٥/٨/١٠	قرار شورى دولة رقم ١٣٢٤ / تاريخ
١٩٨٧/١١/١٩	قرار شورى دولة رقم ١٥٧ / تاريخ

١٩٩٩/٤/٢٧	قرار شوري دولة رقم ٩٩-٩٨/٤٩٩
١٩٩١/١٠/٦	قرار شوري دولة رقم ٦ / تاريخ
١٩٩٣/٣/١٠	قرار شوري دولة رقم ١١٠ / تاريخ
١٩٩٧/٧/٢	قرار شوري دولة رقم ١١٨ / تاريخ
١٩٩٢/٥/١٨	قرار شوري دولة رقم ١٤٢ / تاريخ
١٩٩٢/٧/٦	قرار شوري دولة رقم ١٧٩ / تاريخ
١٩٨٨/٦/٢	قرار شوري دولة رقم ١٣٢ / تاريخ
١٩٨٨/١/١٤	قرار شوري دولة رقم ٩ / تاريخ
٢٠٠١/١١/٢٧	قرار شوري دولة رقم ١٧٢ / تاريخ
١٩٩٨/١٢/٢٩	قرار شوري دولة رقم ٢٠٨ / تاريخ
١٩٧٧/٥/١٩	قرار شوري دولة رقم ١٥٣ / تاريخ
١٩٧٨/٤/٢٠	قرار شوري دولة رقم ١٥٣ / تاريخ
١٩٥٨/٣/٢٨	قرار شوري دولة رقم ١٥٧ / تاريخ

• الإجتهاد الأجنبي

- طعن رقم ٣٤١ ١٩٧٧/٥/٢٢

• القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب

- قرار رقم ٢٠١٦/٥ ٢٠١٦/٦/١٦

- قرار رقم ٢٠١٧/٩ ٢٠١٧/٨/٢٣

- قرار رقم ٢٠١٧/٤ ٢٠١٧/٢/٢

- قرار رقم ٢٠١٧/٢ ٢٠١٧/٢/٢

- قرار رقم ٢٠١٣/٣ ٢٠١٣/٥/٢٣

- قرار رقم ٢٠١٧/٩ ٢٠١٨/٨/٢٣

• مواقع الكترونية

- www.pcm.gov.lb

• دوريات

- الجريدة الرسمية ٢٠٠٩
- مجلة الادارة اللبنانية ١٩٩٩-٢٠٠٠
- مجلة القضاء الاداري
- المجلة الادارية
- جريدة النهار ٢٠١٧

التقارير:

• التقرير السنوي لديوان المحاسبة ١٩٩٣

- تقارير السنوية للهيئة العليا للتأديب ٢٠٠٩ - ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ - ١٩٩٩
- التقرير السنوي لمجلس الخدمة المدنية ١٩٩٦

• دراسات ومقالات

- نصر فيلومن دراسة مقارنة
- الشدياق جوزيف - دور الاجتهاد الاداري

• مراجعة باللغة الاجنبية

- Derect Roth. rec 1971

• محاضرات

- ربحان وفيق - الاجهزة الرقابية ٢٠١٧

الفهرس

- ١ - المقدمة
- ٥ القسم الاول : ماهية العليا للتأديب (وهيكلتها الادارية والتنظيمية ومعوقاتهما الاساسية)
- ٥ الفصل الاول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب وطبيعة التدريب
- ٦ الفرع الاول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب والقرارات التي تصدر عنها
- مبحث اول : الهيكلية الادارية للهيئة العليا للتأديب
- مبحث ثاني : طبيعة القرارات التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب
- ٩ الفرع الثاني : آلية وطبيعة التدريب في الهيئة العليا للتأديب
- مبحث اول : آلية التدريب من الناحية الادارية والعملية
- مبحث ثاني : طبيعة التدريب في دوائر الهيئة
- ١١ الفصل الثاني : طبيعة الأعمال المنفذة خلال فترة التدريب والخبرات المكتسبة ومعوقاتهما الاساسية ...
- ١١ الفرع الأول : طبيعة الاعمال المنفذة
- مبحث اول : على الصعيد العملي
- ◀ بند ١ : عدد القرارات
- ◀ بند ٢ : نوعية القرارات
- ◀ بند ٣ : التقارير السنوية
- مبحث ثاني : على الصعيد البحثي والتحليلي
- ◀ بند ١ : من حيث المضمون
- ◀ بند ٢ : القيمة العملية لمعرفة واقع الهيئة العليا للتأديب
- مبحث ثالث : دور مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب
- ٢٢ الفرع الثاني : الخبرات المكتسبة خلال التدريب والمعوقات التي واجهها المتدرب

- مبحث اول : الخبرات المكتسبة خلال التدريب ٢٢
- مبحث ثاني : المعوقات التي واجهها المتدرب..... ٢٢
- القسم الثاني : عمل الهيئة العليا للتأديب ودورها في مكافحة الفساد بين الواقع والمرجى ٢٣**
- الفصل الاول : علاقة الهيئة العليا للتأديب مع الاجهزة الرقابية والقضائية الاخرى ٢٣
- فرع اول : علاقة الهيئة العليا للتأديب مع الاجهزة الرقابية ٢٣
- مبحث اول : علاقتها مع التفتيش المركزي ٢٣
- مبحث ثاني : علاقتها مع ديوان المحاسبة ٢٤
- مبحث ثالث : علاقتها مع مجلس الخدمة المدنية ٢٦
- فرع ثاني : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالقضاء اللبناني ٢٧**
- مبحث أول : علاقتها بالقضاء العدلي فيما خص النيابة العامة المختصة ٢٧
- ◀ بند ١ : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة التمييزية ٢٨
- ◀ بند ٢ : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة الاستئنافية ٣١
- ◀ بند ٣ : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالنيابة العامة المالية ٣٢
- مبحث ثاني : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالقضاء الاداري (قابلية قرارات الهيئة للطعن) ٢٤
- فرع ثالث : علاقة الهيئة العليا للتأديب بالادارة المعنية ٣٨**
- مبحث اول :على الصعيد القانوني (بخصوص الادارات والموظفين الخاضعين لهذه الهيئة) ٣٨
- ◀ بند ١ : القوانين والانظمة ذات الصلة ٣٨
- ◀ بند ٢ : أهمية التعديلات التي طرأت على القوانين المتعاقبة ٤٠
- مبحث ثاني : على الصعيد العملي ٤٢
- ◀ بند ١ : التواصل وطلب المعلومات والتحقيقات المجرة من قبل الادارة والتفتيش المركزي كسلطتين
لهما حق الملاحقة ٤٢
- مبحث ثالث : آلية الاحالة امام الهيئة العليا للتأديب ٤٥
- ◀ بند ١ : الاحالة بقرار يصدر عن الوزير ٤٥
- ◀ بند ٢ : الاحالة بقرار يصدر عن هيئة التفتيش المركزي ٤٩

٥٢	◀ بند ٣ : الاحالة بقرار يصدر عن الهيئات الادارية او القضائية المختصة
٥٥	الفصل الثاني : ضمانات ومعوقات محيطه بعمل الهيئة العليا للتأديب
٥٥	فرع اول : ضمانات المحال امام الهيئة العليا للتأديب
٥٦	• مبحث اول : الضمانات السابقة لاحالة الموظف امام الهيئة العليا للتأديب
٥٨	• مبحث ثاني : اشعار الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه
٦٠	• مبحث ثالث : تحديد وشمولية التهمة الموجهة الى المحال
٦١	• مبحث رابع : حق الاطلاع على الملف التأديبي
٦٣	فرع ثاني : الضمانات المراكبة لتوقيع العقوبة التأديبية
٦٣	• مبحث اول : حق الدفاع امام المجلس التأديبي (تعيين محام اذا امكن - تحقيق والاستجواب)
٦٣	• مبحث ثاني : حيادية اعضاء المجلس التأديبي (بالنسبة للمحال فيما خص صلة القربى والنزاعات القضائية)
٦٦
٦٩	• مبحث ثالث : تعليل القرار التأديبي
٧٢	• مبحث رابع : التعليق على القرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة (اختصاص شورى الدولة.....
٧٥	الفرع الثالث : المعوقات التي تظال عمل الهيئة العليا للتأديب
٧٥	• مبحث اول : معوقات قانونية
٧٨	• مبحث ثاني : معوقات ادارية ومالية
٧٩	• مبحث ثالث : التدخلات السياسية
٨٠	- استنتاجات عامة
٨١	- مقترحات عملية
٨٢	- الخاتمة
٨٤	- قائمة المصادر والمراجع.....
٨٨	- الفهرس.....
٩١	- الملاحق

الملاحق