

طبيعة العلاقات القانونية بين الموظف والإدارة في التشريع الليبي

أ. أمال سالم العريفي - قسم القانون العام - كلية القانون - جامعة طرابلس.

المقدمة:

استخدام المشرّع الليبي - اصطلاح الخدمة المدنية للدلالة على الوظائف العامة والجهاز الإداري الذي يتولى شؤون الموظفين ، إلا أنه أطلق اسم الموظف على الشخص الذي يعمل في الخدمة المدنية ، وبذلك يكون قد جمع بين التسمية الإنجليزية والفرنسية واستعار قسماً منها(1)، وقد استقرّ الفقه في بداية الأمر على تكييف علاقة الموظف بالوظيفة العامة على أساس أنها تعاقدية صرفة وبها تبدأ الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة(2) ، ولكن الاتجاه الحديث في الفقه والقضاء الإداري يفرض مثل هذا التكييف ، ويعتبر الموظف العام في مركز تنظيمي لائحي ، بمعنى: أنه يكيّف العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة على أنها علاقة تنظيمية لائحية وليست علاقة تعاقدية(3)

وعليه يثور التساؤل حول طبيعة العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة ، هل هي علاقة تعاقدية أم أنها علاقة تنظيمية أو لائحية ؟ فقد رأى بعض الفقهاء وبعض أحكام القضاء في البداية إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها تعاقدية ، ثم استقرّ الوضع إلى إن العلاقة بينهما تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، وبالتالي سنتناول في هذا البحث الخطة المنهجية التالية :
المبحث الأول: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية ، والمبحث الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية.

المبحث الأول - علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية:

بالتحاق الموظف بالوظيفة تقدّم العلاقة القانونية بين طرفين أحدهما جهة الإدارة وثانيهما الموظف العام . وبالتالي سنتناول في هذا المبحث تكييف العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بجهة الإدارة ، وذلك من خلال الآتي:
المطلب الأول : رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص. ، والمطلب الثاني : رابطة تعاقدية يحكمها القانون العام.

المطلب الأول - رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص:

نادى جانب من الفقه في أواخر القرن الماضي بأن العلاقة بين الموظف العام والإدارة التابع لها هي علاقة تعاقدية ، فالموظف يلتحق بالوظيفة العامة بناءً على عمل " إرادي من جانبه توافق عليه جهة الإدارة ، أي : بناء على تطابق إرادة الموظف من جهة وإرادة الإدارة من جهة أخرى" (4)

ويرى جانب من الفقه أن الحقوق والالتزامات كل منهما تتقرر وفقاً لما يتم عليه الاتفاق (5) ، والسبب في إن العلاقة التي تحكم الموظف علاقة تعاقدية أن القانون المدني هو السائد وقتها فأحياناً يوصف بأنه عقد إجازة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي ، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف هو عمل قانوني، فالموظف إذا كان في مركز ذاتي يستمد حقوقه وواجباته من العقد ويخضع لأحكام القانون المدني (6)

فمركز الموظف هو إذن مركز تعاقدية يجد أساسه إما في عقد وكالة عندما يكون العمل المكلف به الموظف عملاً قانونياً وإما في عقد إجازة أو عقد عمل عندما يكون العمل المكلف به الموظف عملاً مادياً صرفاً (7)

تظهر جهة الإدارة في هذه العلاقة ، وكأنها رب عمل يدخل في علاقة تعاقدية مع الأفراد الذين يعملون لحسابه ويتبع كل ذلك خضوع مثل هذه العلاقة للقواعد التي تحكم تلك العقود والمنصوص عليها في القانون المدني (8).

وبالتالي تعرض هذه النظرية للافتقار وهو أن العناصر الشكلية غير متوفرة ضمن الناحية الشكلية ، فإن عقود القانون المدني تتم بالإيجاب والقبول من كلا الطرفين (9) ويرى جانب من الفقه أن هذه النظرية تتعارض مع مقتضيات الوظيفة الإدارية ، فالموظف العام لا يمكن تشبيهه بالعامل المادي ذلك ؛ لأنه وإن كان يسعى مثل العامل إلى إشباع حاجاته الخاصة إلا إنه يختلف عنه في كونه يسهم في تسيير نشاط إداري (10)

ومن ثم فإنّ التكليف التعاقدية لمركز الموظف العام من شأنه أن يضع الموظف في علاقة متكافئة ومتساوية مع الجهة الإدارية التابع لها تخضع لمبدأ " العقد شريعة المتعاقدين" هو تكليف غير واقعي ؛ لأنه يتنافى مع فكرة المصلحة العامة التي تهيمن على الوظيفة العامة (11).

المطلب الثاني - رابطة تعاقدية يحكمها القانون العام:

ذهب جانب من الفقه والقضاء في مصر وليبيا بأن العلاقة بين الإدارة والموظف علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام ، حيث أن هذه العلاقة تعطى للإدارة سلطات كبيرة قبل المتعاقد لتحقيق المصلحة العامة ، فالموظف يلتحق بالوظيفة بناءً على عمل إرادي من جانبه وإرادة الإدارة من جهة أخرى، كما أن الحقوق والالتزامات تنقرر وفقاً لقواعد وأحكام القانون العام⁽¹²⁾.

وقد استند أصحاب هذا الرأي إلى فكرة التعيين حيث إن تعيين الموظف لا يكون من طرف واحد وهي الإدارة ؛ بل من الإدارة والموظف معاً ، فصدور قرار يعتبر إيجابياً من الإدارة وتنفيذ الموظف القرار وتسلمه العمل يعتبر قيماً من جانبه⁽¹³⁾ إن تعين الموظف لا يتم إلا عن طريق المسابقة وهي لا تختلف في العقود الإدارية حيث يهدف كل منها إلى اختيار أفضل المتقدمين.

تعرض هذا الرأي إلى النقد الشديد ، حيث إن عقود القانون العام هي عقود ملزمة للموظف والإدارة معاً⁽¹⁴⁾ ، ولا يجوز للإدارة التخلي عن التزاماتها متى أرادت وعلى أي وجهه كان وإذا كان لها الحق في ذلك فإنها مقيدة بتحقيق المصلحة العامة. وكانت أبرز الانتقادات التي تعرضت لها هذه النظرية إن فكرة المصلحة العامة فكرة واسعة ولا يمكن تقييدها إلا في حدود ضيقة ووفق شروط معينة أهمها.

(1) تغيير الظروف التي تم التعاقد في ظلها .

(2) ألا يتجاوز التعديل ما اتفق عليه في العقد أصلاً تجاوزاً كبيراً.

ومما تقدم يمكن أن نلخص إلى أن التكييف القانوني لعلاقة الموظف بإدارته على إنها علاقة تعاقدية سواء أنها في عقد من عقود القانون الخاص أو العام لم يفياً بمتطلبات هذه العلاقة القانونية ولا يتماشى مع منطق الواقع ، الأمر الذي أدى إلى وجود تكييف آخر يكون أكثر ملائمة مع روابط القانون العام

المبحث الثاني - علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية:

عرّفت المحكمة العليا الموظف العام على أنه " الشخص الذي تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات".⁽¹⁵⁾ ، ويستفاد من هذا التعريف ومن تطبيقاته القضائية اللاحقة أن القضاء يشترط لاعتبار المستخدم لدى الجهات الإدارية موظف عاماً⁽¹⁶⁾ ، أن يرتبط بالإدارة بعلاقة تنظيمية لائحية ، وبالتالي سنتناول في هذا المبحث علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية من خلال الآتي:

المطلب الأول : شغل المستخدم لوظيفة دائمة ، و المطلب الثاني : التحاق المستخدم بناء على تكليف رسمي

المطلب الأول - شغل المستخدم لوظيفة دائمة:

بعد فشل النظريات التعاقدية في تكييف علاقة الموظف بالإدارة ، استقرّ الفقه الحديث ومن بعده المشرع والقضاء الإداري حيث تقرّر اعتبار الموظف العام في مركز قانوني تنظيمي أو لائحي ، بمعنى : أن علاقته بالإدارة التابع لها هي علاقة لائحية تحكمها القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة وليست علاقة تعاقدية⁽¹⁷⁾ ومن ثم لا يعد من قبيل الموظفين العامين الأشخاص الذين تعهد إليهم الإدارة بأعمال مؤقتة موسمية وإنما هم بمثابة عمال عاديين يخضعون للقواعد المقررة في القانون العمل ويختص القضاء العادي وحده بالفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم وبين جهات عملهم.⁽¹⁸⁾

والعبرة هنا بديمومة الوظيفة لا شغل الموظف لها ، أي : أن مضمون هذه العلاقة هو أن القوانين واللوائح هي التي تنشئ الوظيفة العامة وهي التي تحدد شروط مسؤوليتها وحقوقها وواجباتها وبغض النظر عن يشغلها والذي يعد في مركز قانون لائحي⁽¹⁹⁾ ، وهو ما يعنى أن الموظف في مركز تنظيمي عام وأن قرار تعيينه لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً ، حيث يكون هذا المركز موجوداً وسابقاً على قرار التعيين ، فالقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز شاغلها في المستقبل ، وهو كذلك حين يحدّد ما يرتبط بها من مزايا وتكاليف ، العبرة هنا هي ديمومة الوظيفة فإنه لا يقصد شخص الموظف أو مصلحته ، بل المصلحة العامة⁽²⁰⁾ .

المطلب الثاني - التحاق الموظف بناء على تكليف رسمي :

لا اعتبار الشخص موظفاً عاماً لا بد أن يكون قد التحق بالوظيفة العامة وفقاً للشروط والأوضاع المقررة قانوناً⁽²¹⁾ ، بمعنى : أن تقوم الجهات المختصة في الدولة بتقليد الشخص الوظيفة العامة بمقتضى قرار إداري أو وفقاً لعقد استخدام تبرمه معه أو بأية طريقة أخرى ينص عليها القانون ، ومن ثم فإن كل من يتولى وظيفة عامة يلتزم بالخضوع لأحكام الوظيفة العامة⁽²²⁾.

وعليه استقر القضاء الإداري الليبي حيث استقر في معظم أحكامه على أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية وبناء على تكليف رسمي ، وهذا ما قضت به المحكمة العليا الليبية⁽²³⁾ ، في الطعن رقم 12 لسنة 1970م ، وحيث إنه إذا كان قرار إعفاء

الطاعن من منصبه في قوة الأمن ، فالصحيح في القانون هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة ، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم لمقتضيات المصلحة العامة تحقيقاً لحسن سير تلك المرافق. وهكذا استقر الفقه الحديث والقضاء الإداري⁽²⁴⁾ على أنّ علاقة الموظف العام بالإدارة علاقة تنظيمية أو لائحة ، وقد سبق أن رأينا كيف أن المحكمة العليا أشارت في أحكامها إلى هذه الطبيعة القانونية التنظيمية ؛ إذ تقول في حكم لها " إن رابطة الموظفين بالإدارة أبعد ما تكون من الرابطة التعاقدية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية ، لأن العقود التي تشكلها تحتاج إلى مناقشات لتحديد شروطها ، ومثل هذه المناقشات لا وجود لها في التعيين ، كما أكدت على ذلك بقولها "إن علاقة الموظفين بالإدارة ليست علاقة تعاقدية يحكمها اتفاق الطرفين، وإنما هي علاقة لائحة تنظمها القوانين واللوائح السارية"⁽²⁵⁾ و يترتب على ذلك ما يلي :

تقيد الموظف العام باللوائح والقوانين من حقوق وواجبات وهو الذي يعنى :تحریم التخلي عن وظيفته بمجرد تقديم الاستقالة حفظا على سير المرافق العامة ، كما يجبره القانون على تولي أعمال الوظيفة العامة ، ويحدد له الجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تنشأ بينه وبين جهة الإدارة المتبوع لها.

الخاتمة :

في نهاية هذا البحث خلص إلى الآتي :

- 1- طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة في التشريع الليبي وموقف القضاء والفقه منها ودراسة الأسس لنظرية لطبيعة هذه العلاقة نجد أن جانب من الفقه اعتبرها تعاقدية واستقر جانب آخر واعتبرها علاقة تنظيمية لائحة تحكمها القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة وليست تعاقدية تحكمها نصوص العقد أو قواعد قانون العمل.
- 2- دوائر القضاء الإداري الليبي تشترط لإخفاء الرابطة الوظيفية أن يخضع الموظف لأحكام القانون الإداري والذي يختص وحده بالفصل في طلباته.
- 3- متى ارتبط الموظف بجهة إدارة بعلاقة تنظيمية لائحة فإنه يحتفظ بهذه العلاقة حتى بعد إحالته إلى التقاعد.

- 4- ضرورة الاهتمام بالمرافق العامة والموظفون العموميون وإصلاح المرافق العامة بعد بيان طبيعة العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة والعمل على تطويرها ، ووضع

القواعد المتعلقة بأسلوب إدارتها وتسيير العمل بها مع ضمان هيبة الدولة واحترام مبدأ دوام سير المرافق العامة.

الهوامش :

- 1- د. خليفة على الجبراني ، الموظف العام والجريمة التأديبية في ليبيا والمغرب، دراسة مقارنة ، 2003، 2004، ص28.
- 2- د. محمد نصر القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي مكتبة القانون الاداري، ص182.
- 3- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية ص381.
- 4- تنص المادة التاسعة من القانون رقم 16 لسنة 1986 بشأن الجهاز الاداري على الاتي .. تسري على العاملين بالجهاز أحكام القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية.
- 5- ناقشي المستشار محمد حامد الجمل التعريفات الفقهية للموظف العام وما يشوبها من العيوب في مؤلفة القانون الاداري، والموظف العام، ص401 .
- 6- د. محمد عبد الحميد ابو زيد، اصول في القانون الإداري، القاهرة - مكتبة النهضة، الطبعة العشرين، 2007، ص196.
- 7- صبيح بشير مسكوني، مبادي القانون الاداري الليبي، القاهرة دار النهضة، دراسة مقارنة 1978، ص322
- 8- د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاء وقضاء، دار النهضة العربية، 1969، الطبعة الثانية، ص103، وما بعدها.
- 9- د. خليفة الجبراني، المرجع السابق، ص47.
- 10- انظر عل سبيل المثال . دي لوبدير، المطول في القانون الاداري الوظيف العامة ، الطبعة الخامسة 1970، ص23 .
- 11- محمد سامي حامد سليمان ، نظرية الخطأ الشخصي في الوظيفة الادارية ، القاهرة، 1988، الطبعة الثانية . ص: 201.
- 12- د. محمد ابراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية ، شارع عبد الخالق، ثروت، القاهرة 2006م ص53 وما بعدها .
- 13- د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق. ص380.
- 14- محمد ابراهيم الدسوقي على، المرجع السابق، ص87.
- 15- حسن حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، ص18.
- 16- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الإداري (رقابة دوائر القضاء الاداري 2003 ص173.
- 17- هذا ما اكده المشرع في قانون (12) لسنة (2010) بشأن علاقات العمل.. حيث ادرج الاحكام الخاصة بالوظيفة العامة في الباب الرابع .
- 18- قانون الخدمة المدنية لسنة 1976، المادة (29).
- 19- (د) عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة دراسة مقارنة ص62.
- 20- راجع د. خليفة الجبراني، المرجع السابق ، ص49.

- 21 - د. صبيح بشير مسكوني ، مباداة القانون الاداري الليبي مرجع سابق، ص 320.
- 22 - راجع أ . صالح محمد عمر ، المرجع السابق، ص 25.
- 23 - طعن إداري (22- 23 ف) موسوعة المبادئ القانونية ، ص 414.
- 24 - طعن إداري رقم 16 لسنة 6 ق، القضاء الدستوري والاداري الجزء الثاني ص 73.
- 25 - المحكمة العليا طعن إداري رقم 27 لسنة 4 قضائية قضاء المحمة العليا، قضاء مدنى الجزء الثاني ، ص : 21.