

مجلة جامعة صبراتة العلمية

Sabratha University Scientific Journal



مجلة علمية نصف سنوية محكمة متخصصة في العلوم الإنسانية
تصدرها جامعة صبراتة بشكل الكتروني

الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي

The Relationship between the Public Employee and Administration in the Libyan Law

عمر رمضان المريري

محاضر مساعد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة صبراتة

رقم الايداع القانوني بدار الكتب الوطنية:

2017-139

الترقيم الدولي:

ISSN (Print) 2522- 6460

ISSN (Online) 2707- 6555

الموقع الإلكتروني للمجلة:

<https://jhs.sabu.edu.ly>

الموظف العام وعلاقته بالإدارة في القانون الليبي The Relationship between the Public Employee and Administration in the Libyan Law

عمر رمضان المريري

محاضر مساعد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة صبراتة

ملخص البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء لتعريف الموظف العام وبيان العلاقة التي تربطه بالإدارة، حيث اعتمدت في البحث على المنهج الوصفي القانوني لتعريف الموظف العام، والعلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية أيضاً، ولكن في نطاق القانون العام وفق ما تناوله قانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل النافذ الآن، وتوصل البحث إلى أن العلاقة الوظيفية بين الإدارة العامة والموظف تعاقدية وأنها في مركز تنظيمي لآحي تخضع للقانون العام.

Abstract:

The research aims to shed light on defining the public employee and to show his relationship with the administration in the Libyan law. The research adopted the legal descriptive approach to achieve this goal. The relationship has been described as contractual and abiding to the general law and the law no. (12) for the year 2010 regarding the issuance of the current labor relations law. The research concluded that the employment relationship between the public administration and the employee is contractual and that it is in a statutory and regulatory state subject to the public law.

مقدمة:

إن الإدارة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً لا تستطيع أن تقوم برسالتها، أو أن تؤدي دورها إلا عن طريق شخص طبيعي يقوم بالتعبير عن إرادتها، والذي يضطلع بدور مهم باعتباره منفذاً لسياستها والمسؤول عن تحقيق أهدافها، فالوسيلة التي يدور حولها هي تحقيق الأهداف والنشاطات المرفقية والضبطية لأي جهاز إداري، كما يرتكز عليها سير المرافق العامة بانتظام وتقديم الخدمات للجمهور لما لهذه الوسيلة المصطلح عليها قانوناً (الموظف العام) وعلاقته بالإدارة راعياً ذلك التعريف على مفاهيم الموظف العام وكيف تناوله القضاء والفقه، وكذلك تأصيل علاقته بالإدارة، حيث تصنف العلاقة الوظيفية بين جهة الإدارة وموظفيها على أنها في مركز تنظيمي لآحي معبر عنه بالمركز القانوني العام والخاضع للتغيير والتعديل وفقاً لمقتضيات الصالح العام.

أهمية البحث:

يعتبر موضوع الموظف العام وعلاقته بالإدارة من الموضوعات التي يتعرض لها كثيراً من التعريفات، حيث يعرف الموظف العام تشريعاً وقضائياً وفقهاً، كذلك علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة لائحية في نطاق القانون العام، وأن أساس هذه العلاقة عقد يبرم بين الموظف والإدارة يطلق عليه عقد الوظيفة العامة.

إشكالية البحث:

تدور مشكلة البحث حول ما هو تعريف الموظف، وكذلك وصف العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة العامة، وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل.

منهجية البحث:

سأتبع في هذا البحث أسلوب المنهج الوصفي مستعيناً بالمنهج العملي الفني والقانوني من التقارير والكتب والدوريات ذات الصلة بموضوع البحث للتعرف على النظرية العلمية لتحقيق هدف البحث. إن تحقيق هدف البحث في تعريف الموظف العام ومعرفة العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة يقودنا إلى البحث في الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لطبيعة العلاقة الوظيفية.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

اختلف دور المشرع من دولة إلى أخرى في تعريف الموظف العام، حيث غفلت كثير من التشريعات في وضع تعريف دقيق ومحدد لهذا الموظف، واكتفت هذه التشريعات بسرد المجموعات الوظيفية التي تسري عليها قوانين الخدمة المدنية، ونتيجة لذلك ترك تعريف الموظف العام للقضاء والفقهاء؛ لأن النظام القانوني للوظيفة العامة دائماً محلاً للتغيير والتبديل، حيث يمكن تناول تعريف الموظف العام وفقاً لما جرى عليه العمل التشريعي وما استقر عليه الأمر في القضاء والفقهاء الليبي على النحو الآتي:

أولاً - مفهوم الموظف العام في القانون

إن مفهوم الموظف العام يتأثر إلى حد كبير بنظام الوظيفة العامة المعمول به في الدولة، فهناك نظام الوظيفة المغلقة، حيث الوظيفة فيها عمل دائم يحكمه نظام قانوني عام، ونظام الوظيفة المفتوح وفيه يخضع الموظفون لقواعد الأنظمة الخاصة في علاقات العمل، بالرغم من أن المشرع لا يضع المفاهيم ولا من مهمته صياغة التعريفات، إلا أنه في كثير من الحالات يأتي بتعريفات يقصد بها تحديد نطاق تطبيق النصوص القانونية من حيث الأشخاص المخاطبين بأحكامها.

1- قوانين الخدمة المدنية

من خلال الاطلاع على التشريعات السابقة والحالية يبدو أن هذه التشريعات قد عرّفت الموظف العام وأن كان هذا غير دقيق - على نحو ما سنرى - حيث أورد قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م تعريف الموظف العام في خصوص تطبيق أحكامه، نص في المادة الثانية منه بند (ب) على أن (الوظيفة هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام)، وعرف الموظف في البند (ج) من المادة المذكورة بأنه (كل من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق (ب))⁽¹⁾.

أن هذا التعريف يشمل جميع العاملين في الدولة ممن تستعين بهم الإدارة العامة وينطبق عليهم وصف الموظفين العموميين سواء تولى تنظيم أوضاعهم الوظيفية هذا القانون أو غيره من القوانين واللوائح الأخرى، وظل هذا القانون نافذاً حتى سنة 2010م، بسبب صدور قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 م، الذي ألغى القانون السابق وحل محله ولازال سارياً حتى الآن.

لقد صدر القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل نص في المادة الخامسة منه على أن (... الوظيفة: مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات والصلاحيات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية... الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية...)⁽²⁾.

وعلى الرغم من إيراد هذه القوانين جميعاً لاصطلاح الموظف العام إلا أنها لم تتضمن تعريفاً محدداً لهذا الاصطلاح يصلح أن يكون معياراً للموظف العام في نطاق القانون الإداري، وكل ما ورد في تلك القوانين من تعريفات لا سيما الصادرة في مجال الخدمة المدنية هو مجرد تحديد لفئات العاملين بالدولة الذين يخضعون لأحكامها.

تبين مما تقدم بأن القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل الذي ألغى قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م لم يغير من الوضع شيئاً جدير بالذكر، فالقانون الجديد للخدمة المدنية المشار إليه كرر عناصر الوظيفة العامة من قبل الجهات الرسمية العامة، كما كرر ضرورة أن تكون الوظيفة من الوظائف المحددة بالدرجات والملاك الوظيفي المحدد، حيث اعتمدت هذه القوانين كأساس لها في تعريف الموظف العام على العمل أو الوظيفة.

2- القوانين الجنائية والتوسع في مفهوم الموظف العام

لقد توسع القانون الجنائي الليبي في تحديد مفهوم الموظف العام، حيث نصت المادة (4/16) من قانون العقوبات الليبي على أن (الموظف العمومي هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات العامة الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه، ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدون في الأحكام والمحكمون والخبراء والمترجمون، والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم).

كذلك توسع المشرع الجنائي الليبي في تعريف الموظف العام بتعديل قانون العقوبات، فقد أضاف مادة جديدة رقم (299 مكرر فقرة 2) نصت على أنه (مع عدم الإخلال بتعريف الموظف الوارد في البند (4) من المادة (16) من قانون العقوبات يعد أيضاً في حكم الموظف العمومي: رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات، أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها)⁽³⁾، حيث يعتبر الشخص موظفاً عاماً في حالة تطبيق أحكام القانون الجنائي بأنه يعمل في الحكومة، ولا عبرة له بالقانون الذي ينظم علاقته بالدولة.

ومن جهة أخرى نص قانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية على تعريف الموظف العام في المادة الثانية منه على أنه (يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان أو المؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الاتحادات أو النقابات أو الروابط أو الجمعيات أو الهيئات الخاصة ذات النفع أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها هذه الجهات، وكذلك المنشآت التي طبقت بشأنها مقولة شركاء لا أجزاء سواء كان عضواً أو موظفاً أو منتجاً أو عاملاً دائماً أو مؤقتاً بمقابل أو دون مقابل، ويدخل في ذلك محررو العقود والمحكمون والخبراء، والمترجمون والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم)⁽⁴⁾.

إن تعريف الموظف العام في القانون الجنائي وقانون الجرائم الاقتصادية أوسع مدلولاً وأشمل من المعايير المتفق عليها في عرف القانون الإداري، حيث تطل المسؤولية كل من يعمل باسم الدولة ولحسابها حتى لا يفلت الجناة من العقوبات، هذا ما تبنى عليه النصوص العقابية فلسفتها في توسيع نطاقها على الموظف العام.

وبناء على ذلك (فإن جميع التعريفات المشار إليها لا تصلح لتحديد مدلول الموظف العام وتمييزه من غيره من العاملين لدى الجهات الإدارية الذين لا يتمتعون بهذه الصفة، وبالإشارة إلي أن تعريف المصطلحات القانونية هو أمر ليس من مهمة المشرع نفسه وإنما هو في العادة من عمل القضاء والفقهاء)⁽⁵⁾. نستخلص مما تم عرضه ما ذكره المشرع الليبي من ذلك أنه لا يمكن إيجاد تعريف تشريعي جامع مانع يعطي المعنى الدقيق والواضح للموظف العام، كما لا يعتبر هذا نقصاً تشريعياً؛ لأن الأصل العام أن المشرع لا يعرّف بل يقرب بعض مفاهيم من يخضعون للقوانين الصادرة بشأنهم، لذلك نرى أن تعريف الموظف العام مهم لتعلقه بتحديد النظام القانوني الذي يخضع له الشخص في عمله لدى الدولة، فالمشرع لم يحسم مسألة تعريف الموظف العام في القانون الإداري فماذا يفعل القضاء الإداري.

ثانياً - مفهوم الموظف العام في القضاء

إن المشرع الليبي قد خلت نصوصه في قوانين الخدمة المدنية العامة والمتعاقبة والتي كان أحدثها قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م النافذ الآن من تعريف للموظف العام مفهوماً واضحاً وصريحاً، وبخلاف هذا بالنسبة للقضاء الإداري الليبي الذي أسند إليه من خلال دوائر القضاء الإداري بمحاكم

الاستئناف المختصة بالفصل في الطعون المقدمة من الموظفين، وهو ما تم النص عليه وحصره في المادة الثانية من قانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري الليبي، ولأهمية التعريف القضائي، فإن تعريف المصطلحات القانونية ليس من مهمة المشرع وإنما من مهمة القضاء الذي يتبنى بدوره إيجاد التعريف المناسب والمتلائم مع التحول الدائم للمجتمع والتطور المستمر للوظيفة الإدارية⁽⁶⁾.

لقد استقر القضاء الليبي عبر الدائرة الإدارية إلى تعريف الموظف بأنه (هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات)⁽⁷⁾.

كما تقول أيضاً المحكمة العليا الليبية (إن قضاء المحكمة العليا، استقر على أن الموظف العام هو: الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات، وأن لا يلزم لإضفاء صفة الموظف العام أن يكون شغله للعمل دائماً ومستمراً، وإنما العبرة بدوام العمل في ذاته، ولو كان من أسند إليه العمل ذا صفة مؤقتة كما أنه لا أهمية للمرتب الذي يتقاضاه الموظف العام.

ولا دخل للناحية المالية في وصف القائم بالعمل المستديم بأنه يعتبر موظفاً عاماً، سواء بمرتب مقطوع أو بدون مرتب أصلاً، ولا عبرة أيضاً بطريقة إسناد العمل في المرفق العام إليه، سواء تم بالتعيين أو الاختيار)⁽⁸⁾.

يُستفاد مما تقدم من تعريفات الموظف العام ومن تطبيقاته القضائية بأن القضاء يشترط لاعتبار العامل لدى الجهات الإدارية موظفاً عاماً وجوب توافر شروط معينة على النحو التالي:

الشرط الأول_ أن يشغل الموظف الوظيفة بصفة دائمة

إن القضاء الإداري الليبي قد أوضح في أحكامه الصادرة بشغل الموظف لوظيفة دائمة، حيث يفهم من ذلك بأنه لا بد أن يتصف شغل الموظف للوظيفة بطابع الاستقرار والاستمرار، والعبرة في ثبوت صفة الدوام للوظيفة ليس بوجود درجة لها في الميزانية، وإنما العبرة بوجود نظام قانوني يحكمها سواء كان النظام الخاضعة له الوظيفة درجات أو لا، حيث ينطوي هذا الشرط على شقين هما:

1- ديمومة الوظيفة

إن ما تتصف به الوظيفة بحد ذاتها هو طابع الاستقرار، أي لا تكون عارضة أو موسمية⁽⁹⁾، وبعبارة أخرى الأصل أن تكون الوظيفة دائمة متى أدرجت في ملاك الوظائف⁽¹⁰⁾، أي أن لها تنظيمياً خاصاً داخل الكادر الوظيفي، ولا ينفي عن الوظيفة ديمومتها إذا شغلها عن طريق العقد المحدد المدة ما دامت الوظيفة دائمة.

لقد قررت دوائر القضاء الإداري في العديد من أحكامها عدم اختصاصها بنظر الدعاوى المقدمة إليها من العمال الموسمين؛ لأنهم ليسوا موظفين عامين⁽¹¹⁾، في حين نجدتها في أحكام أخرى تقرر غير

ذلك، فهذه دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي تقول في حكم لها في الدعوة الإدارية رقم (11/92ق)، نصه (حيث إنه من المتفق عليه أساساً أن دائرة القضاء الإداري لنظر الطعون التي يرفعها الموظفون ضد الإدارة، على اعتبار أن الإدارة دائماً هي طرف في هذه النزاعات ثم توسع هذا الاختصاص بحيث شمل عمال الإدارة ومستخدميها ولو كانوا بأجر يومي مراعاة للعلاقة اللائحية التي تربطهم عليها الإدارة)⁽¹²⁾.

يتبين لنا مما تقدم أنه هناك تذبذب في القضاء الإداري من حيث الاختصاص، في حين يقوم بعدم الاختصاص بنظر الدعاوى المقدمة من العمال الموسمين؛ لأنهم ليسوا موظفين عموميين، يقوم في حكم آخر بأن الإدارة هي دائماً طرف في النزاع، لذلك توسع في الاختصاص وشمل حتى عمال اليومية؛ لأنهم مستخدمو الإدارة، وهذا يرجع إلى القضاء الإداري وعدم أخذه بالمعيار المادي.

2- استمرارية شغل الوظيفة الدائمة

إن شغل الوظيفة يكون مستمراً لا مؤقتاً ولا تقوم الدولة به كاستعانة عارضة، فالعلاقة بين الدولة والموظف العام علاقة مقصودة بها الاستمرار والانتظام في أداء الوظيفة العامة بحكم طبيعة المرافق العامة ذاتها باعتبارها تكليفاً دائماً لشاغليها⁽¹³⁾، ويخرج عن الدائمة عمال الأعمال الموسمية، والعقود المحددة ذات المدة القصيرة، فالدائمة لا تعني الأبدية، وإنما صفة من صفات خادمي المرفق حتى يتحقق مبدأ استقراره واستمراره.

الشرط الثاني _ أن يتم تعيين الموظف من قبل السلطة المختصة

يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يكون التحاقه بالوظيفة بناء على الشروط والأوضاع المقررة قانوناً لشغلها، فالمركز القانوني للموظف وصيرورة الرابطة الوظيفية لا يعتد بها إلا بعد صدور قرار التعيين، أو بموجب عقد مع جهة الإدارة لا يختلف كثيراً عما تشترطه الإدارة عند قرارات التعيين⁽¹⁴⁾، وكما لا يعتد بأي ترشيح من قبل الإدارة واعتباره تعييناً، إذ أن الإدارة الفعلية والقانونية للتوظيف لا تنشأ إلا بإصدار قرار التعيين ممن له الحق في ذلك⁽¹⁵⁾.

إذن لا يقصد بالتعيين إحداث الوظيفة لأول مرة فحسب، بل يعني بذلك تقليد الوظيفة العامة سواء كان ذلك أول مرة أو إعادة لها، أو بأي حالة قانونية تجعل الموظف موظفاً عاماً عن طريق الجهات المختصة بموجب قرار أو عقد⁽¹⁶⁾، أو بأية وسيلة أخرى ينص عليها في القانون كالانتخاب وغيره، وعلى ذلك فإن من يتقلد وظيفة عامة دون صدور قرار تعيين أو إذن من السلطة المختصة هو موظف منتحل أو موظف فعلي.

إن الموظف المنتحل للوظيفة هو كل شخص ينتحل صفة الموظف العام دون أن يكون قد صدر قرار مشروع أو غير مشروع بتعيينه، أو أن يكون قد صدر قرار بالتعيين وانتهت المدة المقررة لممارسته العمل، ومع ذلك استمراره على غير سند يباشر به اختصاصات وظيفته، فمنتحل الوظيفة لا يعتبر موظفاً

عاماً، ولا تلزم الإدارة تصرفاته التي تعتبر باطلة وقراراته التي اتخذها من حيث المبدأ هي كذلك باطلة فضلاً عما تقرره قوانين العقوبات في شأن ذلك من عقوبات جنائية⁽¹⁷⁾.

أما نظرية الموظف الفعلي فإنها من إبداعات القضاء الإداري الفرنسي، وامتدت إلى النظم التي سارت في ركب هذا القضاء، ومفاد هذه الفكرة اعتبار التصرفات التي قام بها موظف غير مستوفٍ الشروط الوظيفية تصرفات مشروعة وتحمل ما ينجم عن هذه التصرفات، وبالتالي فإن نظرية الموظف الفعلي تعتبر تحقيقاً لشروط وجوب إسناد الوظيفة للأشخاص من قبل السلطة المختصة فيها، باعتبار تصرفات هؤلاء تصرفات مشروعة، غير أن الأساس الذي يبرر هذه المشروعية يختلف بحسب ما إذا كانت تلك الأعمال في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية وذلك على النحو الآتي:

1- الموظف الفعلي في الظروف العادية

إن ممارسة الموظف الفعلي للعمل الوظيفي في ظاهرها سليمة ومقبولة في أعين الناس الذين يتعاملون معه بحسن نية، والحقيقة غير ذلك فقد يسطر قرار تعيين لشخص في الوظيفة العامة دون استكمال الشروط الأساسية للتعيين في الوظيفة، أو أن يمارس شخص اختصاصات استناداً على تفويض مخالف للقانون، أو أن ينتخب لشغل وظيفة ويمارسها ثم يتبين بعد ذلك بطلان انتخابه، ففي مثل هذه الأحوال يعتبر الشخص الذي مارس الوظيفة في نظر الجمهور موظفاً عاماً، إذ لا سبيل للأفراد إلى تبين حقيقة عدم مشروعية تعيينه، ومن ثم اعتبرت الأعمال الصادرة عنه مشروعة تأسيساً على فكرة المظاهر الخارجية التي تؤكد إن الشخص هو موظف عام، حيث يبرر القضاء هذا الموقف وتصرفات هذا الموظف ويعتبرها سليمة ومشروعة ضماناً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁸⁾.

2- الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية

عندما تقع الظروف الاستثنائية التي تهدد الحياة الإدارية فيتولى أحد الأشخاص دون سند قانوني ممارسة اختصاصات وظيفة معينة حرصاً على سير المرافق العامة، وعملاً على ضمان انتظام الحياة الإدارية، وأمام هذه الصورة صحح القضاء الإداري تصرفات هذا الشخص على أساس أنه موظف فعلي استمد سند شرعيته من الظروف الاستثنائية، وكثيراً ما تحصل هذه الحالة في أثناء غزو أجنبي أو قلاقل داخلية، فيتطوع بعض الأشخاص من غير الموظفين ممارسة السلطات الإدارية من الناحية الفعلية تأميناً لسير المرافق العامة⁽¹⁹⁾، فأمام نبل الاعتبارات ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، أقر القضاء الإداري أعمال الموظف الفعلي بالرغم من عدم صدور قرار بالتعيين أو التكليف.

الشرط الثالث_ أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

إن العناصر الأساسية والمهم فيها لتحديد صفة الموظف العام هي مباشرة العمل في خدمة مرفق عام، فقيام الدولة بصفة استمرارية في تقديم الخدمات لمواطنيها، وكذلك تعدد سلطاتها بإشرافها على كافة المرافق الخدمية، هذا لا يتأتى إلا بوجود أعداد من المواطنين الذين يرتبطون بعلاقة أمام أشخاص القانون

العام من مرافق وما في حكمها، فالأصل في نشأة العلاقة الوظيفية قيامها بين الشخص المعنوي الذي يمثل المرفق العام، والشخص الطبيعي الذي يمثل الموظف العام الساعي لتنفيذ سياسات المرفق موضع الغاية منه.

يلاحظ أن المحكمة العليا وتابعتها بعد ذلك محاكم الاستئناف أخذت بالمفهوم العضوي للمرفق العام في تحديد مصطلح الموظف العام، لذلك جاء في الطعن الإداري رقم (48/67ق): من أنه (... وحيث أن العاملين بشركة الزويتينة للنفط يعتبرون في مركز تعاقدية من مراكز القانون الخاص، وعلاقتهم بهذه الشركة تخضع لأحكام تشريعات العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص من اللوائح والقرارات المنظمة لشؤونهم، ولا يغير من هذا خضوعهم لأحكام القانون رقم (15) لسنة 1981م بشأن نظام المرتبات، فخضوعهم إلى هذا القانون لا يعدو في حقيقته أن يكون تنظيماً للعلاقة التعاقدية القائمة بينهم وبين الشركة التي يتبعونها الخاضعة لأحكام تشريعات العمل...)⁽²⁰⁾

لذلك سلكت محاكم الاستئناف هذا النهج بما جاء في الدعوى الإدارية رقم (35) لسنة 1973م، الصادرة من محكمة استئناف طرابلس (... حيث أن المدعى ليس موظفاً عاماً وإنما هو من العاملين في إحدى شركات القطاع العام التي لا تعتبر من المرافق العامة (يلاحظ أن المحكمة تقصد المرافق العامة حسب المفهوم العضوي)، وملكية الدولة لأموالها لا تضي عليها هذه الصفة ولا تستوجب إخضاعها للقواعد المتعلقة بالمرافق العامة في القانون الإداري، بل تظل محتقظة بشكلها كشركة تجارية من أشخاص القانون الخاص لها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة... ومن ثم فإنه داخل هذا الإطار تنتفي عن العاملين بها صفة الموظفين العامين، كما ينتفي عن قراراتها صفة القرارات الإدارية)⁽²¹⁾. وحيث أنه لما كان اختصاص دائرة القضاء الإداري مقصوراً على ما حددته المادة الثانية من قانون رقم (88) لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري على منازعات الموظفين العامين، وكان المدعي خارجاً من نطاقها _ فإن القرار الذي صدر عن (اللجنة الشعبية للشركة سابقاً) إدارة الشركة بإنهاء خدماته لا يعتبر قرار إدارياً مما يطعن عليه أمام القضاء الإداري، وبالتالي الأمر الذي يتعين عليه الحكم بعدم اختصاص هذه الدائرة ولائياً بنظر الدعوى.

إن دائرة القضاء الإداري في الدعوى رقم (35) لسنة 1973م المشار إليها، وصفت شركات القطاع العام ومن بينها الشركة العامة لاستيراد وبيع الآلات الزراعية بأنها ليست من المرافق العامة، حيث انصرفت الدائرة القضائية إلى المفهوم العضوي للمرافق العامة، فأشارت إلى الشركة المطعون في قرارها ليست من الأشخاص الاعتبارية العامة.

لذلك جاء في تعريف المحكمة العليا بأن الموظف العام هو (الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، وتسرى عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات)، ويخرج عن هذا التعريف الأفراد من عمال وتجار ينطبق على كل منهم قانون خاص،

وأيضاً يخرج عن هذا المنطلق مفهوم الموظف العام كل العاملين بالأوقاف الأهلية والشركات الخاصة والعاملون في خدمة مرفق عام بطريقة الامتياز أو الاقتصاد المختلط⁽²²⁾.

نخلص مما تقدم بأن القضاء الليبي قد أعتمد المعيار العضوي أو الشكلي في تحديد مفهوم المرفق العام، وأن إشراف إدارة الدولة على هذا المرفق كما في المؤسسات والهيئات والأجهزة العامة القائمة بذاتها والتي تتمتع بشخصية اعتبارية عامة، تجعل من يقوم بعمل دائم في هذا المرفق العام موظفاً عاماً يختص القضاء الإداري بالفصل في الدعوى المتعلقة بوظيفته.

ثالثاً_ مفهوم الموظف العام في الفقه

حاول الفقه وضع تعريفات للموظف العام، حيث انقسم هؤلاء في تعريف الموظف العام على فريقين أحدهما ضيق والثاني وسع من مفهوم الموظف العام سنوضحها تبعاً لذلك.

1- المفهوم الضيق للموظف العام:

إن الاتجاه السائد يضيق من مفهوم الموظف العام، فمثلاً عرفه أحدهم بأنه (كل شخص قلدته السلطة المختصة وظيفة دائمة داخلية ضمن الكادر المنظم لغرض سير المرافق العامة بطريق الاستغلال المباشر)⁽²³⁾.

يلاحظ على هذا التعريف اشتراطه أن تقوم بتعيينه السلطة المختصة بالتعيين وهو مسلك حسن، ولكن يعاب على هذا التعريف أنه يتطلب إدارة المرفق العام بطريق الاستغلال المباشر حتى تضيفي صفة الموظف العام وهو قول ليس دقيقاً، حيث إن الاستغلال غير المباشر للمرفق لا يفي بالضرورة صفة الموظف العام الذي توافرت بقية شروطه، فقد تدار بعض المرافق بواسطة هيئات أو مؤسسات عامة وهو أمر لا يؤثر على صفة الموظف العام على نحو ما سنرى، والحقيقة أن في كتب الفقه عديد التعريفات وإن كانت معظمها تضيق من مفهوم الموظف العام وكانت بصياغات مختلفة.

حيث لحقت حديثاً تطورات معظم البلدان فيما يسمى بالتأميم وما تبعه مما سمي بشركات القطاع العام وتحول وظائف الدول من دول حارسة إلى دول خادمة واتساع نشاط الدول وامتداد هذا النشاط إلى نشاط كان خاصاً عاماً على ما سنوضح في الآتي:

2- المفهوم الواسع للموظف العام:

يميل أنصار هذا المفهوم إلى التوسع في تحديد تعريف الموظف العام، حيث يتمحور المفهوم الواسع للموظف العام ليتلاءم والتطورات الحديثة التي وقعت على طبيعة الإدارة في الدولة وفلسفتها في شتى الميادين وخاصة الاقتصادية، وظهور شركات القطاع العام؛ لذلك يمكن الإشارة إلى أحد التعريفات للموظف العام بأن (... فئة الموظفين العاملين كل من يعهد إليه بعمل دائم لدى أي جهة تقوم بتسيير نشاط يستهدف إشباع حاجه عامة للمجتمع وبصرف النظر عن طبيعة الشخصية الاعتبارية التي تتمتع بها هذه الجهة شخصية اعتبارية عامة كانت أم خاصة)⁽²⁴⁾.

إن هذا التعريف يبين دور المرفق العام بالمدلول المادي والموضوعي للمرفق العام، غير أننا نأخذ على هذا التعريف بأنه يسلم بأن المرافق العامة وحدها تهدف لإشباع الحاجات العامة، وهذا القول غير دقيق فقد تشارك بعض الجهات الخاصة في إشباع حاجه عامة كالجمعيات الخيرية مثلاً، وبالتالي فإن هذا التعريف وإن كان جامعاً لكنه غير مانع فهو لا يمنع طوائف من الدخول في خانة الموظفين العموميين ممن ليسوا موظفين مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية كثيرة.

كما جاء في تعريف آخر إلى أن الموظف العام (هو كل فرد يناط به عمل دائم في خدمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو في إحدى الشركات والمنشآت العامة)⁽²⁵⁾.

يتبين من هذا التعريف أنه كان أكثر دقة من سابقه غير أن القضاء أظهر عدم الأخذ نه حينما اعتبر أن العاملين بالشركات ليسوا من الموظفين العموميين، يبدو أن الخلاف بين الاتجاهات الفقهية سألقة الذكر في تعريف الموظف العام يمكن في تحديد وتمييز المرفق العام وذلك بعد التطورات والتحويلات في أدوار الدولة وسياسة التأميم، بل إن بعض الشركات والمشروعات احتفظت بشكلها المعروف في السابق على التأميمات، وهو أمر زاد من تعقيد المبادلة وقاد البعض إلى البحث على معيار آخر غير المرفق العام لتأسيس قانون الإدارة عليه من جديد.

نخلص مما تم عرضه من التعريفات الفقهية بأن أوجه اختلاف الفقه لتعريف الموظف العام تكمن في تحديد اصطلاح المرفق العام ومعاييرته المميزة، حيث إن كل هذه التعريفات التي تم عرضها أثروا في الفكر الفقهي، وتبين أن أي تعريف يرجع إلى هذا الأساس.

يرى البحث أن التفرقة بين الموظف العام والعامل متأتية في الحقيقة من تشبث دوائر القضاء الإداري بالمفهوم العضوي أو الشكلي للمرفق العام، وإهمالها المفهوم المادي أو الموضوعي، ولكي تجعل أحكامها أكثر توافقاً مع طبيعة الوظيفة الإدارية، فإن دوائر القضاء الإداري مدعوة إلى التخلي عن موقفها الحالي والأخذ باتجاه جديد يتمثل في التركيز على المفهوم المادي أو الموضوعي للمرفق العام عند تطبيقها للنصوص القانونية، وبذلك نستطيع أن ندخل في فئة الموظفين العاملين كل من يعهد إليه بعمل دائم لدى أي جهة تقوم بنشاط يستهدف إشباع حاجة عامة، وبذلك يصبح كل من يؤدي خدمة عامة للمجتمع هو موظف عام يختص القضاء الإداري بطلباته ويخضع لأحكام القانون الإداري بصرف النظر عن شكل الجهة الإدارية التي يتبعها.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لطبيعة العلاقة الوظيفية

بناء على أهمية الموظف داخل الإدارة فقد أثير نقاش حول الطبيعة القانونية التي تربطه بها، فتأثرت كل نظرية بمراحل تطور القانون الإداري وخاصة بعد استقلاله عن القانون المدني، وقد توصل القضاء والفقه وكذلك النصوص التشريعية إلى البت في طبيعة هذه العلاقة، حيث تدرجت الأفكار قبل هذا على أساس أنها رابطة تعاقدية يحكمها القانون الخاص، وبعد ذلك تدرجت إلى رابطة تعاقدية ينظمها

أحكام القانون العام، حيث بدأ الكثير يعتقد فكرة العلاقة القانونية التنظيمية التي يحدد القانون مسبقاً أوضاعهم والتزاماتهم المتبادلة بين طرفيه أي الإدارة العامة أو الدولة مع من تحكمه معها القوانين واللوائح والعقود المبرمة بين طرفيها وفيما يلي عرض ذلك على النحو التالي:

أولاً_ العلاقة الوظيفية رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص

إن هذه النظرية من النظريات القديمة التي كيفت العلاقة بين الموظف والدولة، وقد كان لها أثر في مجال الوظيفة في وقت محدود أثار قواعد القانون الإداري في مجال التوظيف⁽²⁶⁾، وفي الوقت ذاته التي طغت قواعد القانون المدني على معظم موضوعات القانون الإداري، فإن مدلول هذه العلاقة هو الالتحاق بالوظيفة بموجب اتفاق تلتقي فيه إرادة الشخص مع الإدارة والذي يترتب عليه عقد مدني يخضع لأحكام القانون المدني في تفسيره والفصل في موضوعه في حالات النزاع، ويسمي العقد في هذه العلاقة عقد وكالة إذا كان العمل قانونياً، وعقد إجارة أشخاص إذا كان العمل مادياً⁽²⁷⁾، وبالتالي فإن فكرة الحقوق والواجبات يترتبها التعاقدان في العقد المبرم بينهما مع عدم الإخلال لما تم الاتفاق عليه.

وعلى الرغم من استخدام هذه الرابطة في فترة سابقة بين الإدارة والأشخاص، إلا أن لهذه الطريقة عيوباً جمة فهي من الناحية الشكلية إرهاب لجهة الإدارة في التعاقد والتفاوض مع المتعاقدين، وكذلك عند العمل بهذه الطريقة فإن العقد شريعة المتعاقدين لا يجوز تعديل بنود العقد إلا بموافقة الطرفين، في حين أن مصلحة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد تقتضي عليه المصلحة العامة على الخاصة، وهو ما يبيح لها في سبيل هذا تعديل القواعد والبنود بما يتلاءم مع الظروف ومتطلبات المصلحة العامة، لذلك عند الأخذ بهذه الرابطة يستحيل التعديل للعقد وإلا جرت الإدارة نفسها للنقاضي مع الطرف الآخر.

لذلك يعتبر الموظف العام في مركز قانوني ذاتي تنظمه أحكام العقد أياً كان نوعه، وتعتبر الإدارة أو الدولة في هذه الحالة رب العمل، حيث تخضع الإدارة لأحكام العقد الذي تحكمه في آخر المطاف نصوص وأحكام القانون الخاص⁽²⁸⁾؛ لذا فقد هجرها القضاء والفقهاء لاعتبارها غير وافية الشروط، وخاصة بعد ظهور المبادئ الأساسية للمرفق العام وسيره بانتظام واطراد، إضافة إلى ما لها من عيوب في مخالفتها لمبادئ سامية في التوظيف كالمساواة في الحقوق والواجبات، ونظراً لما يترتب على أسلوب التأديب والعقوبة على ارتكاب الخطأ لما لهذه الآلية من تكوين مراكز قانونية ذاتية فيختلف أسلوب التأديب لتبعيتها.

ثانياً_ العلاقة الوظيفية رابطة تعاقدية من روابط القانون العام

إن النظرية العقدية أزاحت بعض المفاهيم في مجال التوظيف بالتعاقد، وذلك تحت تأثير النظريات الألمانية التي بدورها كيفت العلاقة بأنها علاقة عقدية من عقود القانون العام، ويعني بذلك تكوين رابطة بين الموظف والدولة بعقد إداري والذي غايته تسيير مرفق عام، ويكون للإدارة وضع شروط تتناسب والحالة هذه مع إدخال شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص تضي طبيعة خاصة تخرجه عن العقد المدني، حيث تتيح هذه العقود للإدارة مكانة استثنائية بتحديد شروط معينة أو التعديل والإنقاص، وتارة

بالغائها بإرادتها المنفردة وبما يتوافق مع ما تراه يحقق المصلحة العامة والنفع العام⁽²⁹⁾، ومع منع إمكانية الطرف الثاني المتعاقد معها الاعتراض أو فسخ العقد، وبالتالي فتغليب المصلحة العامة صفة لازمة لهذه العلاقة لتقليل أهمية المبدأ القانون المدني (العقد شريعة المتعاقدين).

كما تملك الإدارة الحق بمسائلة الموظف إدارياً إذ أخل بواجباته الوظيفية الناشئة عن العقد تأديبياً دون موافقة مسبقة منه⁽³⁰⁾، فالرابطة التعاقدية بين الموظف والإدارة من حيث التفرقة بين الموظف والعامل أو المستخدم هي بناء على التفرقة بين سلطة الإدارة والوظائف، فالموظف هو الذي يقوم بممارسة سلطة الإدارة العامة بينما العامل أو المستخدم هو الذي يقوم بأعمال مادية مساعدة، ومن هنا جاءت التفرقة بين الموظف والعامل فالموظف العام يكون في مركز تنظيمي لائحي، بينما العامل فهو يخضع لعلاقة العقد، لذلك ظهرت نظرية العقد الإداري أو عقد الوظيفة العامة في ظل أحكام القانون العام نتيجة تطور أحكام القانون الإداري واستقرار مبادئه من حيث سير المرافق العامة بدوام وانتظام⁽³¹⁾، وعلى الرغم من استحداث هذه الرابطة التي أدخلت الموظف للاحتكام إلى مبادئ القانون العام وتصنيف عقده مع الإدارة أو الدولة بأنه عقد إداري، إلا أن هذه العقود ملزمة للإدارة كما أنها ملزمة للأفراد، لذلك لا تستطيع الإدارة أن تتحرر من بعض الالتزامات كيفما تريد وخاصة في إصدارها لقواعد التوازن المالي أو إلزام الموظف العمل في ظروف استثنائية شخصية، وبالتالي يحق للمتعاقد مع الإدارة في حالة مخالفتها لهذه البنود الالتجاء للقضاء لطلب الفسخ أو التعويض أو كليهما.

حيث بدأ استقلال القانون الإداري بنظرياته في ظل تطور نظرية العقد تجاه أحكام القانون العام الذي تسعى إلى تنظيم المرافق العامة وسيرها بانتظام وإطراد، فضلاً على حرية الإدارة في تعديل المراكز القانونية في الوظيفة العامة تقتضيها المصلحة العامة⁽³²⁾.

لذلك يرى الباحث بعد التعرف على مغزى هذه الرابطة ألا هو محاولة وضع حل إلا أنها لم تستطع إيجاد حل لتحسين موقف الإدارة في تسيير المرفق العام بما يتوافق مع تلاقى الإرادتين وهما الموظف والإدارة.

ثالثاً_ الرابطة الوظيفية رابطة قانونية لائحية

بناء على عدم نجاح الفكرة التعاقدية بنوعها الخاصة والعامة في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة لدى البعض، التجأ التشريع الليبي والقضاء إلى فكرة قانونية صالحة للحلول محل الفكرة التعاقدية، ويعني بها الرابطة التنظيمية اللائحية التي يرتبط بها الموظف مع الدولة بعلاقة قانونية تخضع لأحكام تشريعات الوظيفة العامة⁽³³⁾، وفق ما نص عليه التشريع وما أكده القضاء باعتناقه النظرية التنظيمية وذلك حسب ما يلي:

1- التشريع

إن المشرع الليبي أخذ بالقاعدة العامة التي تقضى باعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، إلا أنه أورد استثناء ينظم جوانب من المركز القانوني لبعض الموظفين، فأجاز للإدارة أن تلجأ إلى طريق التعاقد استثناء بالنسبة لبعض الوظائف فتكون رابطة الموظفين بالإدارة تعاقدية لا سيما الموظفون الأجانب⁽³⁴⁾.

لذلك أجاز قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م في المادة (28) منه بأن تنص على أنه (يجوز عند الضرورة تعيين الليبيين أو أجانب بعقود تحدد فيها مرتباتهم أو مكافآتهم وشروط استخدامهم الأخرى طبقاً للائحة تصدر في هذا الشأن وتطبق عليهم أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه بالعقد الذي لا يتعارض مع اللائحة المذكورة)⁽³⁵⁾.

يلاحظ من هذا النص أن مركز الموظف مع الإدارة تحكمه الضوابط القانونية بالإضافة للعقد المبرم بين الجهتين وبالتالي مركز مختلط تنظيمي وتعاقدية في آن واحد بالرغم من أن الجانب التنظيمي هو السائد، فالعلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية وفق ما نص عليه قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م، الملغي والتي يكون فيها الموظف خاضع لشروط جهة الإدارة التي تضعها بإرادتها المنفردة دون مشاركة منه أو بطلب رضاه.

كما نص المشرع الليبي في القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء (اللجنة الشعبية العامة سابقاً) رقم (595) لسنة 2010م، حيث جعل الأصل في المركز القانوني للموظف تنظيمي عام تحكمه القوانين واللوائح، فقد أجاز استثناء التعاقد وفق ما نصت عليه المادة (67) من القانون المذكور على نموذج العقد، إلا أنه أوجب عدم تنفيذه بين جهة العمل والعمال إلا بعد التحقق من استيفائه الشكل القانوني واتفق شروطه مع هذا القانون، واعتبر باطلاً كل شرط يحدد فيه عقود العمل بالمخالفة لأحكامه⁽³⁶⁾.

فالمشرع الليبي وأن أبرم العقود أو أصدر قراراً بالتعاقد - كما هو في أوضاع أعضاء هيئة التدريس الجامعي - إلا أنه جعل كل ذلك التعيين تحكمه العلاقة التنظيمية التي نظمها قانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية، (ففي مثل هذه الحالة يكون المتعاقد في مركز قانوني مختلط تنظيمي فيما يتعلق بحقوقه والتزامه غير المالية، وتعاقدية فيما يتعلق بحقوقه المالية)⁽³⁷⁾، فإنه يظل المتعاقد متمتعاً بمركز قانوني يغلب عليه الطابع التنظيمي اللاتحي بصفته كموظف عام، فيستوي الموظف المقلد للوظيفة بالتعيين أو بعقد استخدام طبقاً للائحة العاملين بعقود رقم (217) لسنة 2012م، حيث تبين هذه اللائحة آلية إخضاع الموظفين بعقود ومعاملتهم قانوناً شأنهم شأن المعينين من درجات وترقيات ومعاملة مالية⁽³⁸⁾.

لذلك يرى الباحث أن شغل الوظائف العامة بطريقة التعيين أو التعاقد التي أجازها القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العامل ولائحته التنفيذية، وأكدت عليه أيضاً لائحة العاملين بعقود رقم (217)

لسنة 2012م هو اعتراف من المشرع بالطابع اللائحي التنظيمي للموظف المعين بعقد استخدام، الأمر الذي جعل الموظف في مركز تنظيمي لائحي في حكم الموظف العام الذي يختص بالفصل في طلباته القضاء الإداري.

2- القضاء

إن أحكام القضاء الليبي أكدت على الصفة اللائحية للعلاقة بين الموظف والدولة فاعتقت النظرية التنظيمية، حيث قضت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في قرار لها ب(أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت)⁽³⁹⁾، أما عن علاقة الموظف بعقد فإن قضاء المحكمة العليا اعتبرها علاقة مركبة، حيث قضت المحكمة العليا في حكمها الذي ينص على (أن علاقة الموظف بعقد ليست علاقة تعاقدية صرفة وإنما هي في حقيقتها علاقة مركبة، فهي في جانب منها علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القوانين واللوائح، وفي جانب آخر تعاقدية تخضع لنصوص عقد الاستخدام بين الطرفين، والإدارة ملزمة بإعمال القواعد المنصوص عليها في القوانين واللوائح المنظمة لعلاقة الموظف بالدولة، وتكون القوانين واللوائح والقرارات والمنشورات الواجبة التطبيق على الموظف العام هي عينها التي تطبق على الموظف بعقد، وهذا العقد يكون تطبيقه في دائرة ضيقة بحسب البنود والشروط المشتمل عليها)⁽⁴⁰⁾.

وفي السياق نفسه تقول المحكمة العليا: (إن ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن علاقة الموظف المتعاقد بالدولة، شأنه في ذلك شأن الموظف العامل علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف المتعاقد من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً ومحصناً ضد أي تغيير أو تعديل، وإنما للمشرع أن يعدل في هذا المركز وأن يفوض جهة الإدارة في ذلك)⁽⁴¹⁾؛ لذا جرى في قضاء المحكمة العليا على أن المستخدم بعقد عمل مع جهة عامة يعتبر في نظر القانون موظفاً تربطه علاقة يغلب عليها بالعلاقة التنظيمية اللائحية⁽⁴²⁾.

تبين مما تقدم أن القضاء الليبي استقر على تكييف علاقة الموظف بالدولة بطريقة التعيين أو التعاقد على أنها علاقة تنظيمية عامة تحددها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، ومركزه القانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وسير المرافق بانتظام واطراد. وينتج عند الأخذ بهذه النظرية عدة نتائج وهي:

1- إنَّ الموظف ليس من حقه المناقشة في أوضاع الوظيفة وفي حقوقه والتزاماته باعتبارها حددت وفق تشريع ولائحة مسبقاً مبينة مركزه القانوني وتدرجه فيها.

2- إنَّ الموظف تبدأ التزاماته الوظيفية بعد قرار التعيين لا برضاه⁽⁴³⁾.

3- إنَّ مركز الموظف لا يعتبر حقاً مكتسباً، فيجوز تغييره وإخضاعه للأحكام الوظيفية الجديدة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، فهو خادم للمرفق العام ولا يحق له المطالبة بالتعويض.

- 4- في ظل هذه الرابطة ينصّب عمل الموظف محافظاً على سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولا يجوز له الامتناع عن الأعمال ويساءل تأديبياً عن ترك العمل ما لم تكن له ظروف وحالات معينة.
- 5- نظام التأديب طبقاً لهذه العلاقة له أساس قانوني مؤصل، ويجوز للموظف الطعن عند ملامسة حقه المنصوص عليه طبقاً للقوانين واللوائح.

الخاتمة:

هدف البحث الى توضيح تعريف الموظف العام، والعلاقة بين الطرفين وأنها تنظيمية لائحية يحكمها القانون العام، وقد خلص إلى عدد من النتائج والتوصيات، نذكر منها ما يلي:

أولاً - النتائج

- 1- إن تعريف الموظف العام لم يكن من اختصاص المشرع لعدة أسباب، فقد قصر في تعريفاته على بيان من هم الخاضعون لأحكامه والحالة المراد تنظيمها.
- 2- إن التباين في وجهات نظر الفقهاء في تحديد المدلول الجامع المانع للموظف، فمنهم من أخذ بالمدلول القضائي لتعريف الموظف العام، ومنهم من فك العنان لكل من يقدم خدمة في مرفق عام.
- 3- إن العلاقة الوظيفية في ليبيا توصف بأنها علاقة تنظيمية لائحية يخضع فيها الموظف العام لما تمليه القوانين واللوائح في شأنه، ويلتزم بما له من حقوق وما عليه من إجراءات.
- 4- إن القانون المنظم لهذه العلاقة كان ممزوجاً بروابط القانون الخاص حيث نص القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل على هذه العلاقة التعاقدية التي يحكمها القانون العام.
- 5- إن المركز القانوني للموظف مركز تنظيمي لائحي باستثناء الموظفين بعقود، إلا أنهم أخضعوا لهذه الرابطة طبقاً للائحة الخاصة بهم رقم (217) لسنة 2012م لائحة العاملين بعقود.

ثانياً - التوصيات

- 1- بلورة وتطوير وتحديث التشريع الوظيفي الليبي والوصول به إلى درجة عالية من التنظيم وتحطيم التقليد في الصياغات المرنة التي لا تعدو أن تكون قيوداً في تطبيق روح القانون.
- 2- فصل روابط القانون العام عن القانون الخاص وليس كما هو الآن في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م، حتى لا يحصل لبس في التطبيق وإهدار المراكز المحمية بموجبه والتفسير الخاطي لذلك.
- 3- على المشرع الليبي أن يسعى إلى إعادة هيكلية وتنظيم القضاء الإداري الليبي واستقلاله عن القضاء العادي حتى يتمكن من تحقيق الحماية بأكثر مما عليه الآن، وخدمة للعدالة في توسيع نطاقه في نظر جميع المنازعات الإدارية واستقلاله عن القضاء العادي وتخفيف العبء عنه،

لإخراج الطاقات الإبداعية في هذا القضاء الذي إن كان سليماً سلمت كل الركائز التي تقوم عليها دولة القانون.

- 4- التشجيع على الاجتهادات الفقهية في مجال القانون الإداري خاصة من أجل تحديث وإثراء هذا المجال للوصول إلى أفضل النتائج بخصوص الموظف العام وعلاقته بالدولة.
- 5- إن دوائر القضاء الإداري مدعوة إلى التخلي عن موقفها الحالي والأخذ باتجاه جديد يتمثل في التركيز على المفهوم المادي للمرفق العام عند تطبيقها للنصوص القانونية، حيث تدخل في فئة الموظفين العاملين كل من يعهد إليه بعمل دائم لدى أي جهة تقوم بنشاط يستهدف إشباع حاجه عامة.

هوامش البحث ومراجعته:

- 1- قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م، المادة الثانية البند (ج).
- 2- قانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل، المادة الخامسة، مدونة التشريعات، العدد (7)، السنة (10)، تاريخ 2010/05/18م.
- 3- القانون الجنائي رقم (73) لسنة 1975م، المادة (299) مكرر /فقره (2).
- 4- قانون الجرائم الاقتصادية رقم (2) لسنة 1979م.
- 5- محمد الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، ليبيا، الطبعة 7، 2019م، ص 15.
- 6- محمد الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص 16.
- 7- المحكمة العليا، طعن إداري رقم (16/22ق)، جلسة يوم 1971/1/24م، م.م.ع، س 7، ع 3، ص 27.
- 8- طعن إداري رقم (54 / 131) بجلسة الأحد الموافق 2008/05/11م.
- 9- صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي (دراسة مقارنة)، الطبعة 3، دار الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، بنغازي ليبيا، سنة 1978م، ص 314.
- 10- المواد: 124، 125، 126، من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م.
- 11- الدعوى الإدارية رقم (12/1ق)، بجلسة يوم 1982/12/7م.
- 12- محمد الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 18.
- 13- خليفة الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي، دار الكتاب الوطنية، بنغازي، طبعة 2015م، ص 17.
- 14- قانون علاقات العمل، رقم (12) لسنة 2010م، المادة (126).
- 15- صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 315.
- 16- راجع حكم المحكمة العليا الليبية، طعن مدني (32/224 ق)، بتاريخ 2007/4/24م.
- 17- ارحيم الكبيسي، المبادئ في القانون الإداري الليبي، كلية القانون، جامعة المرقب، الخمس، 2005م، ص 191.
- 18- نصر الدين القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة 1، سنة 2008م، ص 126.
- 19- صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 402.

- 20- طعن إداري رقم (67/48ق)، جلسة 2005/03/27م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الطبعة 1، سنة 2007م، دار الكتاب الوطنية بنغازي، ص 242.
- 21- محمد الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 24.
- 22- خليفة الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي 2، مرجع سابق، ص 16.
- 23- خالد عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، منشورات كلية الحقوق، الجامعة الليبية، مطبعة حيان، بيروت، 1971م، ص 447.
- 24- محمد الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية ليبيا، الطبعة 6، 2019، ص 169.
- 25- خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفات المالية في القانون الليبي (دراسة مقارنة)، منشورات جامعة قاريونس بنغازي، الطبعة 1، 1997م، ص 38.
- 26- خليفة الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، طرابلس ليبيا، مطبعة سما، الطبعة 1، 2005م، ص 400.
- 27- محمد الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 32.
- 28- نصر الدين القاضي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 226.
- 29- نصر الدين القاضي، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 228.
- 30- مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م، ص 228.
- 31- نصر الدين القاضي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 229.
- 32- نصر الدين القاضي، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 229.
- 33- خليفة الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي 2، مرجع سابق، ص 25.
- 34- مازن ليلو راضي، القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 231.
- 35- محمد بيبري، منشور مجموعة القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف، رابطة الموظفين، ديسمبر 1977م، ص 12-28.
- 36- المادة (67) من القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن إصدار قانون علاقات العمل.
- 37- محمد الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 36.
- 38- اللائحة رقم (217) لسنة 2012م، الصادر بتاريخ 2012/05/6م.
- 39- حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم (13/2ق)، بتاريخ 1970/05/2م.
- 40- طعن إداري رقم (23/32ق)، بتاريخ 1978/11/23م.
- 41- طعن إداري رقم (44/79ق)، بتاريخ 2001/06/10م، مجلة إدارة القضاء، العدد 4، سنة 2003م، ص 182.
- 42- طعن إداري رقم (23/54ق)، بتاريخ 2008/4/6م.
- 43- يعتبر قرار التعيين قرار إداري فيمكن سحبه للمصلحة العامة إن رأيت ذلك قبل (60) يوماً من تحصيله وإكسابه مركز قانوني.