



الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة

د. خليفة على الجبراني*

تمهيد

إن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها، والموظف العام يؤدي الأعمال المنوطة به مقابل مزايا مادية وأدبية تحققها له الإدارة، فالوظيفة مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات، يقوم بها الموظف لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فهي واجب عليه الالتزام به، وليست حقاً لشاغلها، فليس للموظف أية سلطة في إنشاء الوظيفة أو إلغائها، بل هو يخضع لواجباتها ومقتضياتها وفقاً للقوانين واللوائح النافذة.

ولا شك في أن فكرة المرافق العامة هي الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري، وأن الموظفين العموميين هم أداة الدولة في تسيير هذه المرافق بانتظام واطراد لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وقد ثار الخلاف الفقهي والقضائي الإداري في مختلف دول العالم حول تحديد الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة، وكانت النظريات المختلفة تلقى التأييد أو النقد، بقدر ما تتفق مع النظام القانوني السائد للوظائف العامة في دولة معينة وزمان معين، ومع حاجات المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام

* جامعة الفاتح.

واطراد، ومدى سلطان الإدارة المسيرة لتلك المرافق عليها من جهة، وعلى الموظفين الذين يقومون بالمساهمة في نشاطها من جهة أخرى.

وجاهد أصحاب النظريات في تبرير مظاهر قانونية أساسية عديدة، تتميز بها علاقة الوظيفة العامة، ويسلم بها التشريع المعاصر، وكذلك فعل الفقه والقضاء في كل دول العالم، ومن المؤكد أنهم حاولوا تطبيقها منطقياً، في ظل التكييف الذي تبناه كل منهم لطبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة⁽¹⁾.

وهكذا اختلف الرأي بشأن علاقة الموظف بالإدارة، فقديمًا كان ينظر إليها على أنها علاقة تعاقدية، تقوم على مبدأ الاتفاق بين طرفي العقد: الإدارة من جهة، والموظف من جهة أخرى، غير أن التطور الذي صاحب مفهوم الوظيفة العامة كشف عن قصور هذا الرأي، وعدم انسجامه مع حقيقة هذه العلاقة، واتجه الرأي نتيجة ذلك إلى تكييفها بوصفها علاقة تنظيمية⁽²⁾. ومن هنا ثار الجدل حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، أهى علاقة تعاقدية من روابط القانون الخاص، أم إنها في مركز تنظيمي عام تحكمه القوانين واللوائح؟، ولاشك أن وصف الرابطة الوظيفية بأي من الوصفين، يتأثر بفكرتين أساسيتين هما:

أولاً: أولوية المصلحة

فعند تكييف علاقة الموظف بالإدارة، يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن المصلحة العامة هي أساس علاقة الموظف بالإدارة، وذلك أن الوظيفة العامة لم تحدث ابتغاء تأمين مصلحة الموظف، بل ابتغاء تأمين المصلحة العامة وتلبية احتياجات المواطنين، واختيار الموظف لهذه الوظيفة يجب أن يبتغي تحقيق هذه المصلحة، وبالتالي فإن تكييف علاقة الموظف العام بالإدارة لا يجوز أن يحول دون إجراء التعديلات والتغيرات التي تنسجم ومتطلبات المصلحة العامة، بل يجب أن يستجيب ويتلاءم مع هذه الإمكانيات.

1 - انظر محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية الطبعة الثانية 1969 ص 1099 - 1100، د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي 1967 ص 220 وما بعدها. د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت 1986 ص 3، 39، د. خالد سمار الزغبى، الإجراءات التأديبية في الوظيفة العمومية، المجلة القانونية التونسية 1987 تونس، جامعة الحقوق والاقتصاد والتصرف ص 9.

2 - د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، الكويت، كلية الحقوق جامعة الكويت 1983 ص 37.

ثانياً: اعتبار الوظيفة العامة مهنة بالنسبة للموظف

إن واجب الموظف العام في تحقيق المصلحة والالتزام بمقتضياتها، لا يجوز أن يحجب كون الوظيفة العامة تعتبر مهنة بالنسبة للموظف، تفرغ لها وربط مصيره ومصير عائلته الحياتي بها، ورتب نفسه على أن يقضي حياته في خدمة هذه الوظيفة، الأمر الذي يفرض على الإدارة تأمين مصالحه الشخصية، عن طريق تأمين استقراره القانوني في مجال اضطلاع به مهام هذه الوظيفة. ولقد كانت محاولة التوفيق بين هذين الاعتبارين وراء الاتجاهات التي عرفها الفقه والقضاء بخصوص تحديد هذه الرابطة⁽³⁾.

وقد كان الفقهاء في فرنسا يرون، إلى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر بقليل، أن الموظف يعتبر في مركز تعاقدية، بمعنى أن علاقته بالدولة أو بالشخص الإداري الذي يعمل في خدمته هي علاقة تعاقدية، أساسها عقد أو إجازة شخص، إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، أو عقد وكالة، إذا كان الشخص يقوم بعمل قانوني، وكانوا يرون تطبيقاً لهذا الرأي، أن حقوق الموظف وواجباته هي الحقوق والواجبات التي تترتب على هذين العقدين طبقاً لأحكام القانون المدني، ولكن هذا الرأي لم يكتب له البقاء، بعد تطور القانون الإداري واستقرار أحكامه، فقد وجه له فقهاء القانون الإداري الحديث انتقادات عديدة، قضت عليه في النهاية.

وتحت تأثير هذه الانتقادات وغيرها، هجر الفقه الإداري في فرنسا رأيه الأول، وأجمع رأيه، منذ منتصف القرن التاسع عشر، على أن الموظف يعتبر في علاقته بالدولة في مركز تنظيمي، وأنه يخضع تبعاً لذلك للقوانين واللوائح الخاصة بالتوظيف، حتى في الحالات التي يوجد فيها عقد إداري بين الموظف والدولة، فالقوانين واللوائح هي التي تنظم أصلاً، كيفية التحاق الموظف بالوظيفة ومدة بقائه فيها وحقوقه وواجباته إزاء السلطات العامة. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي، منذ القرن التاسع عشر، هذا الرأي الفقهي، وبذلك تم إجماع الفقه والقضاء في فرنسا على رأي واحد في هذا الشأن.

وفي مصر كانت محاكم القضاء العادي تعتبر الموظف العام في مركز تعاقدية، ولكنها عدلت عن هذا الرأي، وأخذت بالرأي الفرنسي السابق ذكره، وهي الآن، ومنذ

3 - سليمان محمد أبو حسان، الموظف العمومي والخطأ التأديبي، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، الرباط، جامعة محمد الخامس، ص 117.

زمن، تعتبر الموظف في مركز تنظيمي أو لائحي، وتقر النتائج التي رتبها الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بهذا الرأي، أما محاكم القضاء الإداري فقد جرى قضاؤها، منذ إنشاء مجلس الدولة، على القول إن علاقة الموظف بالسلطة العامة هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الشأن⁽⁴⁾.

ورغم أن الفقه والقضاء الإداريين يتنازعهما اتجاهان رئيسان، في تكييف علاقة الموظف بالدولة، هما: (التكييف التعاقدي والتكييف التنظيمي)، فإن الواقع العملي يؤكد على أن الدول لا تأخذ بأحد الرأيين بصفة مطلقة، بل إن أغلبها تأخذ بكليهما معاً في الوقت ذاته، مغلبة أحد الاتجاهين على الآخر، وبشكل عام، فالأصل الغالب هو الأخذ بالاتجاه التنظيمي فيما يخص هذه العلاقة، والاستثناء هو جواز اللجوء إلى عقود استخدام وظيفية لفترات محدودة، ولأغراض ودوافع مؤقتة بطبيعتها، وفقاً لمقتضيات الصالح العام. وفيما يلي نتناول هذين الاتجاهين بشيء من التوضيح.

أولاً: تكييف العلاقة على أنها رابطة تعاقدية

تقوم هذه النظرية أساساً على أن العلاقة بين الموظف العام والدولة تستند إلى عقد مدني، طرفاه الدولة من ناحية، والمرشح للوظيفة العامة من ناحية أخرى، وهي في الأصل، نظرية العقد المدني العادي، كما ذهب بعض الفقهاء إلى تصويره بأنه عقد إذعان، أو عقد من نوع خاص⁽⁵⁾، ومقتضى هذه الرابطة التعاقدية أن يكون الموظف قبل الإدارة في مركز خاص، يحكمه قانون العقد، فلا تستطيع الإدارة أن تمس هذا المركز، أو تعدل فيه إلا بموافقة الموظف نفسه؛ لأنه الطرف الآخر في الرابطة التعاقدية، كما أن هذا المنطق يؤدي إلى أن تختلف مراكز الموظفين، ولو كانوا يؤدون عملاً واحداً وفقاً لعقودهم، وإلى السماح للموظف بأن يفسخ العقد من ناحيته في الأحوال التي يجيزها القانون⁽⁶⁾. كما وصف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة بأنه عقد وكالة، إذا كان العمل المنوط بالموظف قانونياً، وعقد إجازة شخص، إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي،

4 - د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، الإسكندرية، منشأة المعارف 1975 ص 573 ومابعداها.

5 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق ص 73.

6 - د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي 1954 ص 139، محمد مرغني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الرباط، مكتبة الساحل 1985، 1984 ص 318.

ونعت أحياناً بأنه من العقود غير المسماة.

وربما كان لهذه النظرية ما يبررها على الأقل من الناحية الظاهرية، فالموظف بصفته أجيئاً لدى رب عمل، يلتحق بعمله بعد الاتفاق مع الإدارة نظير أجر معلوم، ولكن ظهور المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، التي تقوم عليها معظم نظريات القانون الإداري، أدى بالفقه والقضاء إلى العدول عن التكييف السابق، كما أن التعمق أدى إلى هجر تلك النظرية السطحية التي تكيف علاقة الموظف بالدولة على أنها تعاقدية⁽⁷⁾. ولا شك أن هذه النظرية قد سادت في وقت لم تكن فيه نظريات القانون الإداري قد تبلورت بعد، وفي وقت كان القانون المدني طاغياً على معظم موضوعات القانون الإداري، ومن بينها موضوع الوظيفة العامة.

وقد سادت هذه النظريات حتى أواخر القرن التاسع عشر، وبداية القرن العشرين، عندما تبين أنه لا يمكن قبول الأفكار التي قامت عليها هذه النظرية لاتصالها بالأنظمة القطاعية التي سادت أوروبا، خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، حيث كان يعتبر القطاعي صاحباً للأرض، وسيداً على الأشخاص الذين يعيشون فيها، مما نشأ عنه قيام علاقة غير متكافئة بين السيد القطاعي أو المالك، والأشخاص الآخرين، أساسها السيادة والإكراه.

وبظهور نظرية المرافق العامة بما تقتضيه من نظام قانوني، يضمن إدارتها وحسن سيرها بانتظام، تبينت عيوب النظرية التعاقدية، من حيث إنها لا تتفق مع حاجات هذا التنظيم ومتطلباته، وسرعان ما تبين أن علاقة الموظف بالإدارة أبعد ما تكون عن الرابطة التعاقدية، سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية⁽⁸⁾.

● فمن الناحية الشكلية، تحتاج العقود إلى مناقشات ومفاوضات لتحديد شروطها من أطراف متقابلة، وذلك من حيث الاتفاق على موضوع العقد وشروطه والالتزامات المتبادلة بين طرفيه، وصولاً إلى تطابق الإرادتين عند نقطة قانونية معينة، وبالتالي صدور إيجاب يعقبه قبول مطابق، فالتعيين يتم وفق شروط مسبقة، يتعين على المرشح للوظيفة القبول بها، كما يتم التعيين بمجرد صدور قرار التعيين دون توقف على رضا أو قبول

7 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في الفكر الإداري، ص 396.

8 - د. أحمد محمد شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية 1983 ص 55. محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص 73.

الموظف، فليس قبول الوظيفة هو سبب التزام الدولة بحقوقه اتجاهها، بل إن مصدر التزامها المباشر هو الأحكام القانونية، وعلى ذلك وطبقاً لما يراه البعض⁽⁹⁾، فتلاقي إرادة المتعاقدين المتمثلة في الإيجاب والقبول غير متوفرة في عقد الوظيفة، وبذلك يفقد العقد أحد أركانه الأساسية في تكوينه، وهو ما يسمى بالعناصر الشكلية. كما أن تعيين الموظف يتم بناء على قرار إداري، تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، وإن كان قبول الموظف أمراً لازماً لتنفيذ هذا القرار، فليس معنى ذلك أن أساس التعيين هو هذا القبول. ولم تتم أية مناقشة بين الطرفين كما يحدث في العقود المدنية⁽¹⁰⁾.

• أما من الناحية الموضوعية، فلا شك أن الرابطة التعاقدية في ظل القانون الخاص، يحكمها مبدأ أساسي متفق عليه، مفاده أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه أو تعديله أو إلغاؤه إلا باتفاق طرفيه، أو كما يسمى العقد أحياناً بقانون الطرفين، في حين أنه طبقاً لقواعد القانون العام، يجوز للسلطة الإدارية وبمحض إرادتها، تعديل شروط التوظيف في أي وقت، دون أن يكون للموظف أي حق في الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً - شريطة أن يتم ذلك بإجراء عام - أي وفقاً لقانون أو لائحة.

فمن الناحية الموضوعية، يتبين بجلاء أن الرابطة بين الموظف والسلطة العامة التي يتبعها، أبعد ما تكون عن الروابط التعاقدية الخاصة التي لا يمكن تعديل أي عنصر من عناصرها إلا بموافقة طرفيها، وهذا يعني في حالة التسليم بذلك، أن السلطة العامة لا تستطيع المساس بمركز الموظف التابع لها إلا بموافقتها، وإلا تحملت مسؤولية مخالفة ذلك، كما يترتب على التكييف التعاقدية لهذه الرابطة، إمكانية فسخ العقد من قبل الموظف، في الحالات التي يجيزها القانون.

ولاشك أن كل هذه النتائج تتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة باستمرار واطراد، ومبدأ المرونة والقابلية للتطور والتعديل في أي وقت، تبعاً لمقتضيات الصالح العام، إضافة إلى ما يبنى على الأخذ بهذه الفكرة من أن تكون الوظيفة العامة موضوعاً للاستغلال

9 - د. على عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة 1983 ص 188.

10 - د. عبد الرحمن البكري، الوجيز في القانون الإداري ص 221. ولمزيد الاطلاع بشأن نقد مجمل النظريات التعاقدية في علاقة الموظف بالدولة يراجع الموظف العام فقهاً وقضاء ص 1170 وما بعدها.

والمساومة، وما يترتب على ذلك من مساس خطير بالصالح العام⁽¹¹⁾.

ويضيف جانب من الفقه⁽¹²⁾ أنه، حتى في حالة تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أساس أنها علاقة عقد قانون عام أو وظيفة عامة، أمكن الطعن في تصرفات الإدارة الصادر بشأنها الإلغاء، أو بتجاوز حدود السلطة (EXCESDEPOVOIR)، خصوصاً في حالة تعديل النظام القانوني للوظيفة، بينما المقرر في مجلس الدولة الفرنسي، منذ حكمه في القضية المشهورة (LAFACE)، جواز الطعن بالإلغاء بالنسبة لمنازعات الموظفين العموميين، ولو كانوا معينين بناء على عقود، باعتبارها قرارات إدارية.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر ذلك صراحة، عند ما قضت بأنه (لئن نصت المادة - 6 - من عقود استخدام الموظفين المعيّنين على وظائف مؤقتة أو لأعمال مؤقتة، على أن يكون عزل الموظف في حالة سوء السلوك الشديد - نهائياً ولا يمكن المعارضة فيه - إلا أن مثل هذا النص لا يمنع من تعقيب القضاء عليه في حالات مجاوزة السلطة، سواء لمخالفة الدستور أو القانون أو الانحراف بالسلطة)⁽¹³⁾.

والخلاصة أن العلاقة الوظيفية كانت بصفة عامة، حتى منتصف القرن التاسع عشر، تكييف بأنها علاقة تعاقدية بين الموظف والإدارة، أساسها عقد الوكالة، إذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني، أو عقد إجارة أشخاص في حالة قيامه بعمل مادي، وكلا العقدين يخضع لأحكام القانون الخاص القائمة على مبدأ المساواة بين طرفي العلاقة القانونية.

ومع ظهور القانون الإداري وبلورته في مبادئ المرافق العامة، اتضح عدم صلاحية عقود القانون الخاص لتنظيم العلاقة بين الموظف والسلطة العامة، إذ تنفرد الأخيرة بتعديل نظام الوظائف لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، مع ما قد يترتب على ذلك من مساس بحقوق الموظف وواجباته، ومنذ منتصف القرن التاسع عشر، وتحت تأثير الانتقادات الموجهة إلى النظرية التعاقدية في تكييف طبيعة العلاقة الوظيفية، بدأ الفقه الفرنسي يتجه إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية بأنها علاقة

11 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة والنشر، ص

17. د. محمد مرغني، مرجع سابق، ص 318.

12 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق ص 1217.

13 - المرجع السابق، ص 1217.

تنظيمية، أو لائحة تحكمها قواعد القانون العام المتصلة بتنظيم الوظائف العامة، فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام، بما يتضمن من حقوق وواجبات، حتى في الحالات الاستثنائية التي يبرم فيها عقد إداري بين الموظف والدولة، كما يحدث عادة في توظيف الأجانب، وقد أيد القضاء الإداري في فرنسا ومصر هذا الاتجاه، بل طبقه القضاء العادي في مصر قبل نشأة مجلس الدولة بها سنة 1946، كما تدخل المشرع في كلا البلدين فأقر المركز التنظيمي للموظف العام⁽¹⁴⁾، وهذا التكييف التنظيمي لعلاقة الموظف بالدولة هو الأصل المجمع عليه فقهاً وقضاً في ليبيا، على ما سيأتي بيانه لاحقاً.

ثانياً: تكييف العلاقة على أنها مركز تنظيمي⁽¹⁵⁾

نتيجة للعيوب المترتبة على وصف العلاقة بين الموظف والدولة، على أنها تعاقدية في نطاق القانون الخاص، عدل بعض أنصار هذا النظام رأيهم، ليصفوا العلاقة بين الطرفين باعتبارها علاقة تعاقدية أيضاً، ولكن في نطاق العام، وأن أساس هذه العلاقة عقد يبرم بين الموظف والدولة، يطلق عليه عقد الوظيفة العامة، وأن هذا العقد يخول الإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطات واسعة، تمكنها من تحقيق متطلبات الصالح العام، دون التقيد بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين. ولكن العقود المبرمة في نطاق القانون العام تعد هي الأخرى، عقوداً ملزمة لطرفيها، لا يجوز تعديلها إلا وفق شروط محددة، كتغير الظروف المحيطة بالعقد وقت إبرامه، وتحقيق المصلحة العامة من جراء هذا التعديل، وعند الإخلال بالتوازن المالي للعقد⁽¹⁶⁾.

ونظراً لعدم نجاح الفكرة التعاقدية، سواء أكانت علاقة عقدية مدنية أم علاقة إدارية، في تبرير حقيقة العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة وتكييفها، اتجه الفقه والقضاء صوب النظرية التنظيمية أو النظامية، لكي تحل محل الفكرة التعاقدية، فلقد

14 - د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، مجلة الحقوق والشرعية، العدد الثالث، السنة الخامسة سبتمبر 1981 الكويت، جامعة الكويت. كلية الحقوق والشرعية ص 28، 281.

15 - يقصد بإطلاق صفة التنظيمية أو اللائحية على العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، وجود تنظيم قانوني أو لائحي مسبق يتضمن قواعد موضوعية وإجرائية عامة ومجردة، تحكم العلاقة الوظيفية منذ نشأتها حتى انتهائها، بما تفرضه على كل من طرفيها من واجبات، وما تمنحه لكل منهما من حقوق ومزايا.

16 - د. عادل الطباطبائي، مرجع سابق، ص 38، 39.

وجدوا فيها فكرة قانونية صالحة للحلول محل الفكرة التعاقدية، فيرتبط الموظف العام مع الإدارة بعلاقة قانونية، تخضع لأحكام تشريعات الوظيفة العامة، بما تفرضه من حقوق والتزامات، فهذه الحقوق والالتزامات المتبادلة لطرفي العلاقة القانونية محددة بتشريعات الوظيفة العامة، سواء أكان قانوناً برلمانياً أم نظامياً صادراً عن السلطة التنفيذية، (من أنصار هذه النظرية العلامة دوجيه والأستاذ الفرنسي هوريو).

وقد عدل القضاء الفرنسي عن تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة بالعلاقة التعاقدية الإدارية، وأخذ بالمنطق والفكر الجديد القائم على اعتبار العلاقة التي تربط الموظف بالدولة علاقة تنظيمية أو لائحية، وظهر هذا العدول في الحكم القضائي الصادر في 22 / 10 / 1937 الذي جاء فيه: (إن قبول الموظف لتقليد الوظيفة المعين فيها، يتضمن خضوعه لكل الالتزامات المستمدة من ضرورة سير المرفق العام، وتنازلاً على كل ما من شأنه التعارض مع الاستمرار الأساسي لسير الحياة الوطنية، وبالإضرار لا يرتكب العاملون في المرافق العامة خطأً فردياً فحسب، وإنما يضعون أنفسهم بهذا العمل الجماعي، خارج نطاق تطبيق التشريعات والأنظمة الصادرة لضمان ممارسة حقوقهم، لمواجهة السلطات العامة)⁽¹⁷⁾.

وقد استقر القضاء والفقه الإداريان في فرنسا على أن طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة لائحية تنظيمية، كما نص المشرع صراحة في نظام موظفي الدولة الفرنسي على هذه الصفة، حيث جاء في المادة الخامسة من قانون الموظفين الفرنسي الصادر سنة 1946 أن (الموظف قبل الإدارة في مركز نظامي)⁽¹⁸⁾. ولقد أعاد المشرع الفرنسي تقنين ما استقر عليه الفقه والقضاء من شغل الموظف لمركز نظامي لائحي إزاء الإدارة، حيث أعاد النص على ذلك في جميع الأنظمة الوظيفية الصادرة عام 1959، والنظام الحالي الصادر عام 1983 - 1984 الذي تضمنت المادة الرابعة منه التعبيرات السابقة ذاتها. أما في مصر، فإن الفقه والقضاء قد عدلا عن اعتبار علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية، وأصبح من المستقر عليه الآن أن الموظف في علاقته بالدولة في مركز نظامي⁽¹⁹⁾.

17 - د. على خطار، تعيين الموظف العام في فرنسا والأردن، مجلة مؤتة للدراسات والبحوث، المجلد الرابع، العدد الثاني 1992 ص 177.

18 - محمد حامد الجمل المرجع السابق، ص 110.

19 - د. محمد جودت الملط، المسئولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية 1975 ص 42.

ويحبد الفقه هذه النظرية التي استقرت في الضمير القانوني، لما لها من فوائد كثيرة، تتجاوز مع مقتضيات المرافق العامة، وتتمشى مع احتياجاتها، ألا وهي ترجيح السلطة العامة على مصالح الموظفين، وضرورة تعديل قواعد تنظيم المرافق العامة لتتطابق مع الصالح العام⁽²⁰⁾، وأهم ما يترتب على القول بنظامية مركز الموظف العام أن الإدارة حرة في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة، دون الحاجة إلى استشارة الموظف، بل تسري عليه هذه التعديلات فوراً، ولو كان فيها إنقاص من مزاياه المادية أو الأدبية، وهو ما كان يحول دون إسباغ الصفة التعاقدية على علاقة الموظف بالحكومة، غير أن المباح للحكومة هو تعديل مركز الموظف العام بإجراء عام، أي بناء على تعديل في قوانين التوظيف، أما مساس الموظف بقرار يؤدي إلى إنقاص مزاياه المادية أو الأدبية، فلا يكون إلا بإجراء تأديبي، على أنه إذا كان الأصل أن الموظف تربطه بالإدارة علاقة تنظيمية، فإن للإدارة أن تلجأ إلى الطريق التعاقدية على سبيل الاستثناء، وبالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص، تكون رابطة الموظفين بالإدارة تعاقدية⁽²¹⁾.

وأخيراً، فالملاحظ أن النظريات التعاقدية لها الغلبة حتى الآن في الدول الانجلوسكسونية والاشتراكية، رغم التباعد في نظامها الاقتصادي، ومع ذلك توجد آثار النظرية النظامية في أنظمة الوظائف العامة بها، باعتبارها استثناء من الأصل العام التعاقدية المتغلب هناك. أما النظرية النظامية أو اللاتحفية، فلها الغلبة حتى الآن في معظم الدول الأوروبية، وأهمها فرنسا والدول الأخرى الناقلة عنها، مع وجود بعض آثار النظرية التعاقدية في هذه الدول، ولو أنها قد تكون أثراً ظاهرياً، وليست حقيقية⁽²²⁾.

وخلاصة القول إنه، بالرغم مما أثاره موضوع تكييف العلاقة القانونية بين الموظف والدولة، فيما مضى، من جدل طويل، سواء من جانب الفقه أو القضاء الإداريين، فإنه قد تم حسم الموضوع الآن بصورة قطعية، ليخرج عن مثار الجدل والاختلاف، حيث الاتفاق منعقد الآن في أكثر دول العالم، ومن بينها فرنسا ومصر وليبيا والمغرب، على اعتبار هذه العلاقة في مركز تنظيمي، تحكمه القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بالخصوص، وما يترتب على هذا التكييف من النتائج الواردة في الفقرة التالية.

20 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص 1260، 1261.

21 - د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، ص 140. محمد مرغني، مرجع سابق، ص 319.

22 - د. محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص 1123.

النتائج المترتبة على اعتبار الموظف في مركز تنظيمي

تترتب على الأخذ بنظرية اعتبار الموظف في علاقته بالدولة في مركز قانوني موضوعي، جملة من النتائج المهمة، تتمثل في الآتي:

أولاً: لا يملك الموظف حق مناقشة الإدارة في شروط الوظيفة وأوضاعها، وفي حقوقه والتزاماته، فهي موضوع ومقررة بمشيئة الإدارة المنفردة، دون أخذ رأي أو موافقة الموظف، باعتبار أن التشريعات والأنظمة الوظيفية قد حددت مسبقاً المركز القانوني للموظف⁽²³⁾.

فالقوانين واللوائح هي التي تنشئ المراكز الوظيفية، وتحدد مراكز العاملين بقواعد عامة ومجردة، دون تمييز بين حالة فردية وأخرى مماثلة لها، وهي بهذا تحقق فكرة العدالة والمساواة على مجموعة من الحالات الفردية، بخلاف الحال في المراكز التعاقدية. فالقانون هو المصدر الوحيد لإنشاء الوظيفة، ومن ثم فإن واجبات الوظيفة ومسؤولياتها، والسلطة المخولة لمن يشغلها، إنما منشؤها القانون الذي يكون المصدر الأساسي لتعديلها أو إلغائها، دون أن يترتب للغير حق فيها. والوظيفة بالمعنى المتقدم ملك للدولة لا يترتب حق للموظف في الاستمرار فيها أو استغلالها لصالحه، أو شغلها بالوساطة أو الوكالة، كما أن هذه الوظيفة ترتبط ارتباطاً كاملاً باحتياجات، تهدف لصالح الشعب ورفاهيته، ولذا تتميز الوظيفة العامة بدائميته، ما لم يلغها القانون الذي أنشأها أو يعدلها أو يبدلها بأخرى⁽²⁴⁾.

ثانياً: يتم التعيين في الوظيفة، وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار به، لا برضا العامل (الموظف) أو قبوله التعيين، كما أن صلة الإدارة بالعامل لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، إنما تزول هذه الصفة حين تقبل الاستقالة⁽²⁵⁾.

وليس المقصود بهذا أن الموظف يعين في الوظيفة ويلزم بواجباتها رغم أنفه، ولو لم يكن راغباً فيها، وإنما المقصود أن التعيين وما يترتب عليه من آثار لا يتوقف على رضا الموظف، وإنما يتم بعمل إرادي من جانب السلطة العامة وحدها، (تستثنى من ذلك حالة التعيين بأوامر تكليف بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح

23 - د. فوزي حبش، مرجع سابق، 24.

24 - المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة، ص 81.

25 - د. محمود حلمي مرجع سابق ص 24، د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 575.

الصادرة في هذا الشأن). ويقر القضاء الإداري الفرنسي في هذا الصدد، أن قرار التعيين ينتج آثاره دون التوقف على رضا الموظف. وأن مثل هذا إذا صدر لا يجوز سحبه إلا في الحالات التي يجوز فيها سحب القرارات الإدارية بوجه عام، ولكنه يقرر مع ذلك أن الموظف ليس ملزماً بقبول الوظيفة التي يعين فيها، وأنه لا يلزم لإزالة آثار قرار التعيين بالنسبة له أن يستقيل من الوظيفة التي عين فيها بدون موافقته، وللتوفيق بين هذه الأحكام المتعارضة يرى الفقه اعتبار قرار التعيين عملاً من طرف واحد معلقاً على شرط فاسخ هو عدم قبول الموظف التعيين⁽²⁶⁾.

ثالثاً: يجوز تغيير مركز الموظف في أي وقت، وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظله، بل يخضع النظام القانوني للموظفين للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ويتفرع عن ذلك أن النظام الجديد يسري على الموظف العام بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تمت أو تحققت لصالح الموظف في ظل النظام القديم إلا بنص خاص يقرر الأثر الرجعي⁽²⁷⁾. ولا يجوز للموظف أن يتفق مع الحكومة على تعديل شروط التوظيف بالنسبة له خاصة، فمثل هذا الاتفاق إن تم، فهو باطل⁽²⁸⁾.

ويرجع بعض الفقهاء⁽²⁹⁾ عدم السماح للموظفين العموميين بالاحتجاج بالحقوق المكتسبة في وقت معين إلى أن ضرورة احترام هذه المراكز المكتسبة سوف تشكل عقبة في سبيل إعادة تنظيم أو تطوير المرافق العامة، وتمنع من وضع أية سياسة للضغط المالي للمصروفات العامة أو يسبب تعطيل أثرها. فالوظائف العامة مراكز أمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها أو المساومة عليها، إذ أن إلغاء أو تعديل أو إنهاء الوظيفة العامة إنما يتم دون توقف على رضا شاغلها، وهو مبدأ يركز على أن الوظيفة العامة تنشأ وتلغى أو تعدل طبقاً لحاجات المجتمع ومتطلباته، مما يوجب أن يكون تنظيمها بواسطة قانون عام تصدره الدولة، وإلغاء أو تعديل أو إنهاء العلاقة الوظيفية إنما

26 - د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 576.

27 - د. عبد الرحمن البكريوي، مرجع سابق، ص 222.

28 - د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق ص 577.

29 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق ص 1219، 1220.

يتم بالأداة القانونية التي نظمت أحكامها نفسها، ما لم يقض القانون بغير ذلك⁽³⁰⁾. فالإدارة تلتزم بمنح الموظف كافة الحقوق والامتيازات المقررة له أو لأمثاله من الموظفين في القوانين والأنظمة، كما تلتزم بعدم فرض واجبات والتزامات عليه، تختلف عن تلك المحددة في القوانين والأنظمة، فالوظائف العامة مراكز أمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها أو المساومة عليها، وكل اتفاق بين الإدارة والموظف حول هذا الموضوع يعتبر باطلاً أساساً، وكل حق تعطيه الإدارة للموظف أو تحرمه منه، أو كل واجب تفرضه عليه ويكون مختلفاً عن حقوق وواجبات أقرانه من الموظفين المنتمين إلى الفئة الوظيفية نفسها أو المقررة في القوانين والأنظمة، يعتبر باطلاً وغير ذي قيمة قانونية، فالمركز القانوني ملزم للإدارة بقدر ما هو حجة عليها⁽³¹⁾.

رابعاً: يلزم الموظفون بالعمل على ضمان سير المرافق العامة، بانتظام واطراد، وهم بحكم هذا الالتزام لا يجوز لهم الامتناع عن أعمال وظيفتهم، سواء في صورة إضرابات عن العمل أو استقالات قبل قبولها، بل إن بعض قوانين العقوبات⁽³²⁾ تنص على معاقبة تارك العمل، ولو بالاستقالة من الوظيفة (ما لم تقبل) في ظروف وحالات معينة، فعلى الموظف المثابرة على العمل وعدم الانقطاع عن وظيفته، إلى أن تصدر الإدارة قراراً بقبول استقالته وإبلاغه هذا القرار، أو إلى حين انقضاء المهلة المحددة في القانون لاعتبار استقالة الموظف سارية المفعول، ما لم ترفض الإدارة هذه الاستقالة، وقد كرست أغلبية الأنظمة القانونية هذا المبدأ⁽³³⁾.

فاستقالة الموظف لا تقطع صلته بالإدارة بمجرد تقديمها، وإنما يظل الموظف في عمله إلى حين صدور قرار من جهة الإدارة بقبول الاستقالة؛ لأن الموظف طالما يستمد حقوقه من القوانين واللوائح فإنه يستمر في ممارسة عمله ولا ينقطع عنه، إلى أن تنهي هذه القوانين الرابطة الوظيفية، فهذه الرابطة بدأت من جانب الطرفين، وهما الإدارة

30 - المبادئ العامة في إدارة القوى العامة ص 1219، 1220.

31 - د. فوزي حبش، مرجع سابق، ص 44.

32 - من بينها على سبيل المثال قانون العقوبات العراقي رقم 111 1969 المادة 364 التي جاء فيها (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين وبغرامة لا تزيد عن مائتي دينار أو إحدى هاتين العقوبتين كل موظف مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة، أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع، أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقاً عاماً).

33 - د. فوزي حبش، المرجع السابق ص 46.

والموظف، وتنتهي أيضاً بموافقة الطرفين، وإلا عرض الموظف نفسه لضياع حقوقه⁽³⁴⁾.

خامساً: من أبرز نتائج التكييف التنظيمي لعلاقة الموظف العام بالدولة، أن نظام التأديب الوظيفي يجد أساسه في المركز القانوني العام للمنظم لهذا التأديب عكس ما كان عليه الحال في السابق، حيث كانت سلطة التأديب ترد إلى أساس عقدي، استناداً إلى اعتبار العلاقة تعاقدية بين طرفيها. فإذا كان الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً عاماً يتبع القانون العام، ويخضع لأحكامه فتعتبر المنازعات الخاصة بهذا المركز منازعات إدارية، يختص القضاء الإداري بالنظر في مشروعيتها والفصل فيها. لذا يستطيع الموظف العام استخدام دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن بأي قرار إداري تتخذه الإدارة ويخالف القوانين والأنظمة التي تحدد وتنظم مركز الموظف العام الوظيفي⁽³⁵⁾.

كما يختص القضاء الإداري في الدول التي تعتمد نظام القضاء المزدوج بفصل المنازعات الناشئة عن رابطة الموظف بالدولة، باعتبارها من روابط القانون العام، وللموظف الحق في مراجعة القضاء الإداري لحمايته من أي عمل قد يصدر عن الإدارة ويؤدي إلى الإضرار به، أما الدول التي تعتمد نظام القضاء الموحد فإن هذا القضاء يكون المرجع الصالح للفصل في المنازعات بين الموظف والدولة⁽³⁶⁾.

ورغم التسليم بكل النتائج السابقة فقد لاحظ بعض الفقهاء⁽³⁷⁾ بحق، أن المركز التنظيمي الذي يوضع فيه الموظف لا يؤدي إلى إهدار كل حقوقه في الاستقرار، ولا إلى ضياع حقوقه المكتسبة المشروعة، وعلى هذا فينبغي مراعاة الملاحظات الآتية:

أولاً: إن التعديلات المنقصة لحقوق الموظفين والمعدلة لمراكزهم بصفة عامة، ينبغي أن تكون ذات صبغة تنظيمية عامة، أما التعديلات الفردية أو الذاتية فغير مشروعة.

ثانياً: إن التعديلات الجديدة يجب أن تسري بأثر فوري، ومعنى هذا أنه لا يجوز أن تنال هذه التعديلات من الحقوق التي اكتسبت قبل سريانها.

ثالثاً: إنه لا يجوز نقل الموظف إلى وظيفة أدنى من وظيفته، إذا كان من شأن هذا المساس بكرامته ومعنوياته، إلا في إطار ضيق في حالات عدم الكفاءة أو التأديب، أو إذا

34 - د. علي عبد القادر مصطفى، مرجع سابق ص 195.

35 - د. علي خطار، مرجع سابق، ص 179.

36 - د. فوزي حبش، مرجع سابق، ص 47.

37 - محمد مرغني، مرجع سابق، ص 322.

اقتضته بعض الظروف الضرورية.

رابعاً: إنه وإن كان النقل المكاني من سلطات الإدارة التقديرية التي تجريها بما يحقق المصلحة العامة، فإن المشرع المغربي مثلاً (ف 64 من قانون الوظيفة العمومية) والقضاء يلزمانها بمراعاة طلبات الموظفين ورغباتهم وكذا حالتهم العائلية على قدر الإمكان، وضمن الحدود الملائمة للمصلحة العامة.

فالأصل هو حرية الإدارة في نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر، تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة بدون موافقته أو اعتراضه على ذلك، ما لم تخالف القوانين أو تتجاوز حدود سلطتها، فالمصلحة العامة مغلبة على المصلحة الخاصة للموظفين. وبالرغم مما تتمتع به السلطة الإدارية في مجال إجراء التعديلات التي تراها مناسبة في مجال العلاقات الوظيفية التنظيمية، فإن سلطتها في التعديل ليست مطلقة، بل هي مقيدة بثلاثة قيود هي⁽³⁸⁾:

أ. أن تقوم السلطة أو المرجع نفسه الذي وضع التشريع أو التنظيم الوظيفي بإجراء التعديل اللازم عليه، أي يجب إتباع الشكليات نفسها عند وضع التشريع أو عند تعديله، (فمن المبادئ الدستورية ألا يلغى قانون إلا بقانون، وأن المرسوم الصادر عن السلطة التنفيذية والقاضي بإلغاء ما قرره القانون يكون مخالفاً لهذه المبادئ، وبما أن نظام الموظفين مقرر بنصوص تشريعية، وصادر عن السلطة التشريعية، فإن إلغاء الوظيفة عن غير طريق التشريع يكون مخالفاً لتلك المبادئ، وبالتالي يكون باطلاً)⁽³⁹⁾.

ب. يجب أن يركز أي تعديل وظيفي على المصلحة العامة، بعيداً عن بواعث شخصية، وعن أي نفع يعود على فرد، أو مجموعة معينة من الأفراد.

ج. ألا يكون للتعديل مفعول بأثر رجعي، بل يجب حصر مفعوله بالمستقبل، ووضع موضع التطبيق اعتباراً من تاريخ نفاذه أو في وقت لاحق.

وخلاصة القول إن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها تنظيمية بمعنى (أنها مركز الموظف وما له من حقوق وما عليه من واجبات)، إنما يتحقق مقدماً بموجب القوانين واللوائح التي تصدرها الدولة، كما أن المراكز القانونية للموظفين يجب

38 - د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص 39، 40.

39 - قرار مجلس الشورى اللبناني رقم 899 بتاريخ 30 / 7 / 1964، المجموعة الإدارية سنة 1964، ص 243.

أن تكون متساوية، طالما أنها تخص فئة واحدة، وبالتالي فإن أي اتفاق بين الإدارة والموظف لتغيير هذا الوضع يعد اتفاقاً باطلاً لا قيمة قانونية له، ومن أجل ذلك لا يملك الموظف عند تعيينه حق مناقشة مركزه الوظيفي في حين تحتفظ الإدارة بحقها في تعديل هذا المركز في أي وقت، سواء كان ذلك بزيادة المزايا التي يحصل عليها أو إنقاصها، طالما أنها تطبق بمجرد صدورها ولا يكون لها أثر رجعي، ويترتب على ذلك أنه إذا قامت الإدارة بتعديل المركز القانوني للموظف، فلا يحق له الاعتراض أو الإدعاء بالحق المكتسب أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي ألحقت به من جراء التعديل، كتعديل مرتبه، أو إلغاء راتب إضافي، أو إلغاء بعض البدلات والمخصصات التي كان يحصل عليها، أو تخفيض درجته، أو حتى إلغائها، متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وإذا كان من حق الإدارة أن تعدل مركز الموظف لديها، إلا أن استعمال هذا الحق مقيد بآلا تخالف القواعد القانونية واللائحية بقرارات فردية تصدر عنها. وإلا اعتبرت قرارات غير مشروعة يجوز للموظف الطعن فيها بالإلغاء في الدولة التي تأخذ بنظام إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، أو المطالبة بالتعويض عنها في الدول الأخرى⁽⁴⁰⁾.

موقف التشريع والفقه والقضاء في ليبيا من الاتجاهين

تبين من استعراض مجمل أحكام قوانين الخدمة المدنية الليبية المتعاقبة، أنها لم تفصح صراحة عن طبيعة تكييف علاقة الموظف العام بالدولة، ملقية بهذه المهام على عاتق الاجتهادات الفقهية والقضائية. وقد استقر الإجماع الفقهي والقضائي على اعتبار هذه العلاقة علاقة تنظيمية خاضعة لقانون الخدمة المدنية ولوائحه وقراراته التنفيذية بشكل صريح متواتر، تضمنته كافة الآراء الفقهية والعديد من الأحكام القضائية بصورة متتالية. ولم يستثن من الخضوع إلى العلاقة التنظيمية إلا الموظفين بعقود (مواطنين أم أجانب) الذين قد تستعين بهم الإدارة لظروف خاصة أو حالات معينة مبعثها الحاجة إلى خدمات فنية دقيقة أحياناً، أو لخبرات وكفاءات وتخصصات عالية ونادرة، وفقاً لمتطلبات الخطط التنموية في مختلف المجالات التي تشهدها البلاد، وصولاً إلى التطور والتقدم المنشود، فهؤلاء طبقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية يخضعون في علاقاتهم الوظيفية بالجهات الإدارية العامة التي يتبعونها إلى عقود خاصة، تبرم بينهم وبين الإدارة

40 - د. عادل الطباطبائي، مرجع سابق ص 39، 40. د. أحمد محمد شرف الدين ص 64، 65.

لهذا الغرض تحديداً لحقوق كل طرف فيها وواجباته.

ورغم أنه توجد إلى جانب قانون الخدمة المدنية (القانون الأساسي للوظيفة العمومية) جملة من القوانين الوظيفية لفئات خاصة أخرى (كالبلوماسيين ورجال القضاء ومنتسبي قطاعات الأمن والشرطة وأساتذة الجامعات)، بالنظر إلى ما تتطلبه طبيعة أعمالهم من أفرادهم بنصوص قانونية مميزة، فإنهم أيضاً يخضعون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قوانينهم، لأحكام قانون الخدمة المدنية، باعتبارها الشريعة العامة المكملّة لأي نقص في أحكام تلك القوانين.

فإذا كان الأصل - وكما قال جانب من الفقهاء⁽⁴¹⁾ - في المركز القانوني للموظف العام في ليبيا أنه تنظيمي عام تحكمه القوانين، فإن الاستثناء هو جواز تنظيم جوانب من المركز القانوني لبعض الموظفين بعقود، فبعض ملامح النظرية العقدية في تكيف العلاقة بين الموظفين والدولة تجد تطبيقاً لها إذن عندما يتم استخدام بعض الموظفين بعقود، تبرم بينهم وبين السلطات.

وهذا ما نصت عليه المادة (28) من قانون الخدمة المدنية التي جاء فيها: «يجوز عند الضرورة تعيين لبيين أو أجانب بعقود تحدد فيها مرتباتهم أو مكافآتهم وشروط استخدامهم طبقاً لللائحة تصدر في هذا الشأن، وتطبق عليهم أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه، بالقدر الذي لا يتعارض مع هذه اللائحة المذكورة»، ويفهم من هذه المادة أنه ينطبق من جهة على الموظفين المتعاقدين مع الإدارة قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه ولائحة استخدام الموظفين بعقود، ومن ثم فإن هؤلاء الموظفين هم في مركز تنظيمي عام، غير أن هذا المركز تنظمه من جهة أخرى عقود الاستخدام، أي أنه مركز تعاقلي شخصي أيضاً، وعليه يوجد الموظف بعقد في مركز قانوني مختلط تنظيمي وتعاقلي في آن واحد.

وهذا ما نصت عليه المادة (18) من قرار مجلس الوزراء بلائحة الموظفين بعقود الصادر في 14 / 12 / 1971 بقولها: (تسري على الموظفين بعقود أحكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه، كما تسري عليهم أحكام القوانين واللوائح الأخرى ما لم يتقرر بنص في تلك القوانين واللوائح ما يخالف ذلك).

41 - د. صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، بنغازي، قاريونس ص325.

كما يتضح باستقراء أحكام القضاء الإداري الليبي المتعددة أنه يكيف العلاقة بأنها تنظيمية، تحكمها التشريعات الوظيفية النافذة، وذات الاتجاه القضائي يجمع عليه الفقه الإداري، بل يجد أصله في قانون الخدمة المدنية النافذ، مما يمكن معه القول بالإجماع التشريعي والقضائي والفقهية على تنظيمه هذه العلاقة.