

**الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة
”دراسة مقارنة“**

الباحث/ شيوان أحمد طاهر حويز

الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة "دراسة مقارنة"

الباحث/ شيروان أحمد طاهر حويز

المخلص

يتناول هذا البحث موضوع "الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة"، وتبدو أهمية هذا البحث، في أن اكتساب صفة الموظف العام مرتبط بالعمل في خدمة مرفق عام في الدولة، نظراً لأن الموظفين العموميين في الجهاز الإداري لأي دولة يكونون طائفة متميزة يعمل أفرادها باسم الدولة ولحسابها لتحقيق النفع العام، فمن الطبيعي أن يكون للدولة نظام قانوني رسمي ومكتوب يحدد المركز القانوني لطائفة الموظفين العموميين من حيث تعيينهم وتحديد مرتباتهم وعلاواتهم وترقياتهم، وكذلك تأديبهم وأسلوب إنهاء خدمتهم. كما تبرز إشكالية هذا البحث في مدى تمتع الموظف العام بحقوقه كاملة مع وجود السيادة الكاملة لجهة الإدارة، وحقها في فرض العقوبات على الموظف العام، مع تعسفها في استخدامها ذلك الحق في كثير من الأحيان.

وقد اتبع البحث المنهج التحليلي المقارن، وذلك من خلال إبراز النصوص محل البحث وتحليلها ومقارنتها مع القوانين الأخرى، كالقانون الفرنسي والمصري إن كان هناك وجه للمقارنة.

المقدمة

أولاً- أهمية البحث: تبدو أهمية هذا البحث، في أن اكتساب صفة الموظف العام مرتبط بالعمل في خدمة مرفق عام في الدولة، نظراً لأن الموظفين العموميين في الجهاز الإداري لأي دولة يكونون طائفة متميزة يعمل أفرادها باسم الدولة ولحسابها لتحقيق النفع العام، فمن الطبيعي أن يكون للدولة نظام قانوني رسمي ومكتوب يحدد المركز القانوني لطائفة الموظفين العموميين من حيث تعيينهم وتحديد مرتباتهم وعلاواتهم وترقياتهم، وكذلك تأديبهم وأسلوب إنهاء خدمتهم.

ثانياً- إشكالية البحث: تبرز إشكالية هذا البحث في مدى تمتع الموظف العام بحقوقه كاملة مع وجود السيادة الكاملة لجهة الإدارة، وحقها في فرض العقوبات على الموظف العام، مع تعسفها في استخدامها ذلك الحق في كثير من الأحيان.

ثالثاً- منهج البحث: المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي المقارن،

وذلك من خلال إبراز النصوص محل البحث وتحليلها ومقارنتها مع القوانين الأخرى، كالقانون الفرنسي والمصري إن كان هناك وجه للمقارنة.
رابعاً - خطة البحث: يأتي هذا البحث في ثلاثة مطالب، وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم العلاقة بين الموظف العام والدولة.

المطلب الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة علاقة تعاقدية

المطلب الثالث: علاقة الموظف العام بالدولة علاقة نظامية

المطلب الأول

مفهوم العلاقة بين الموظف العام والدولة

أثارت العلاقة ما بين الدولة وموظفيها خلافاً كبيراً بين الفقهاء بشأن طبيعتها القانونية، حيث تطورت النظرة إليها تبعا للتطور الذي يطرأ على الدول بحسب فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١)، ومن ثم فإن تكييف العلاقة بينهما يختلف باختلاف الدول وباختلاف الزمن وبحسب ما اعتمدته الدول من نظام للوظيفة العامة، وحيث إن هنالك نظامين أساسيين لمفهوم الوظيفة العامة، وهذين النظامين هما:
أولاً- المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة، إذ يتقارب المفهوم الإنجليزي للوظيفة العامة من المفهوم الفرنسي لها^(٢)، وتعتبر الوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم بأنها عمل مستقر وتخضع لنظام قانوني خاص بها ويتفق هذا المفهوم والهدف المقصود من الوظيفة العامة، وهو تحقيق المصلحة العامة، ويعني هذا المفهوم أن العمل الذي يلتحق به الموظف العام يعد عملاً دائماً لا عارضاً وإلى حين انتهاء خدمته بإحدى الوسائل المقررة قانوناً وأن علاقة الموظف العام بالوظيفة العامة علاقة تنظيمية لا تعاقدية وأن ديمومة العلاقة واستمراريتها محكومة بالقوانين والأنظمة التي تحدد المركز القانوني للموظف العام^(٣)، وبالتالي فإن الإدارة تلتزم في مواجهة الموظف بكافة الحقوق والامتيازات والضمانات كالراتب أثناء الوظيفة، وبعدها الراتب التقاعدي، مقابل التزام

(١) د. نورا فرغلي عبد الرحمن السناري، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه وأفعاله،

دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والنظام الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٢٧

(٢) د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد

الأول، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩، ص ٢٥٥.

(٣) د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، ط ٣، عمان، دار الثقافة للنشر، ١٩٩٨، ص ١٧٩.

الموظف بواجبات الوظيفة وأداء مهامها خدمة للصالح العام، ويتميز هذا المفهوم للوظيفة العامة بما يوفره من استقرار وظيفي ينعكس إيجاباً على حياة الموظف العام وكفاءة الجهاز الإداري للدولة.

ووفقاً لهذا المفهوم، فإن الترقية أو التقدم في الدرجة الوظيفية - كحق من الحقوق الوظيفية - تتمثل في رفع التكليف العقدي للموظف العام في التدرج الهرمي^(٤)، وعلى هذا النحو، فإن الترقية أو التقدم في الدرجة الوظيفية يتمثل في خفض الدرجة أو تنزيل الدرجة تعديلاً في عقد العمل، والذي يتطلب موافقة الموظف، ومن الملاحظ أن هذا التعديل قد لا يثير أي اعتراض، وقد لا يثير نزاعات، غير أن الأمر على خلاف ذلك، نظراً لأنه من المفترض أن يُقدم للموظف تحسناً مادياً عن طريق زيادة راتبه، ومع ذلك، فإن هناك من ينتقد الترقية، وقد يكون مدفوعاً ومُسبباً باعتبارات مختلفة تتعلق بالرغبة في الحفاظ على التوازن بين الحياة الأسرية والحياة المهنية، وذلك في الحالة التي تكون فيها الترقية مصحوبة بنقل جغرافي بعيداً عن منزل الموظف العام، أو أن الترقية تؤدي إلى زيادة الرواتب التي تجاوز الحدود الضريبية أو الاجتماعية، مما يجعل الترقية مُعاملة محايدة من حيث القوة الشرائية^(٥).

وقد عرفت محكمة النقض الفرنسية، الترقية: بأنها انتقال الموظف العام إلى وظيفة ذات مستوى أعلى، مما يؤدي إلى تغيير كبير في محتوى الأنشطة التي يقوم بها الموظف العام لتبرير انتقاله إلى مستوى أعلى^(٦).

ثانياً - المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة: فتعتبر الوظيفة وفقاً لهذا المفهوم بأنها عمل مؤقت لا تخضع لنظام قانوني خاص بها بل يحكمها النظام القانوني الذي يحكم الوظيفة في المشروعات الخاصة لدى القطاع الخاص، إذ يخضع الموظف العام لذات النظام القانوني الذي يخضع له كافة المواطنين في المشروعات الخاصة، حيث إن مركز الموظف العام في أمريكا ظل أقل ثباتاً من مركز غيره من الموظفين كما هو الحال في

^(٤) راجع:

J. YUNG-HING, Aspects juridiques de la qualification professionnelle, thèse, Toulouse, 1986, Éd. CNRS

^(٥) انظر في ذلك:

Pascal CAILLAUD, Qualification professionnelle, Répertoire de droit du travail, Dalloz, février 2020, p. 162.

^(٦) حكم محكمة النقض الفرنسية:

Soc. 25 juin 2007, no 05-45.298, JCP S 2007. 18, no 37, note S. Brissy

فرنسا وفي غيرها من الدول الأوروبية^(٧)، فالوظيفة وفقاً لهذا المنظور ما هي إلا مجرد عمل مؤقت وعارض ويرتبط عادة بوظيفة بعينها فلا ينتقل الموظف من وظيفة لأخرى أو يُرقى لغيرها، وبذلك تكون علاقته بالدولة علاقة تعاقدية وليست تنظيمية. والدول تعتقد أياً من النظامين، مع وضع شروطها التي تجد أنها تناسب ظروفها ومتطلباتها.

ولذلك ثار التساؤل عن طبيعة الرابطة التي تربط الموظف العام بالدولة، حيث تترتب نتائج قانونية هامة على تكييف هذه الرابطة، يهمننا من خلالها معرفة موقع الترقية الوظيفية وهي موضوع دراستنا في ظل أي تكييف منها، فما هي طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة؟

ثار الخلاف في الفقه والقضاء في بداية الأمر^(٨)؛ حيث اتجه البعض إلى تكييف العلاقة التي تربط بين الموظف العام والدولة على إنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، بينما الاتجاه الآخر ذهب إلى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على إنها علاقة تعاقدية عامة، أي أن الرابطة التي تربط الموظف العام بالدولة وإن كانت رابطة تعاقدية قوامها العقد، إلا أنه ليس عقداً من عقود القانون الخاص ولكنه عقد من عقود القانون العام، غير أن الرأي قد انتهى إلى تكييف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة نظامية.

المطلب الثاني

علاقة الموظف العام بالدولة علاقة تعاقدية

بحسب هذه النظرية فإن الرابطة بين الموظف والدولة رابطة تعاقدية لا تختلف عن أية علاقة مثلها في القانون الخاص وذلك حينما كانت قواعد القانون المدني هي الحاكمة للعلاقات لتمثل الشريعة العامة التي يتم تطبيقها سواء على الأفراد فيما بينهم أم مع الإدارة، ومن ثم فإن احكام القانون المدني هي من تتولى تحديد حقوق وواجبات الموظف قبالة جهة الإدارة بموجب العقد المبرم بينهما، وهذا يعني أن العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة عقدية ناشئة عن رابطة تعاقدية، ويختلف هذا العقد باختلاف

(٧) د. شاب توما منصور، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٨) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٧ ص ٣٩ وما بعدها.

نوع العمل المطلوب إنجازه، فقد تكون علاقة عقدية أساسها الإجارة إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، أو عقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني^(٩).
وتقوم هذه النظرية على تبادل الإرادات بين الطرفين والتي يتحقق من التقائهما نشوء العلاقة الوظيفية وتحدد التزامات كل طرف وفقاً لما يتم عليه الاتفاق، وقد كانت هذه النظرية تقضي بأن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تقوم على أساس عقد الوكالة لأن العمل المنوط بالموظف هو عمل قانوني تظهر فيه الدولة بصفة رب عمل دخل في علاقة تعاقدية مع الأطراف، ثم ذهبت إلى القول بأن علاقة الموظف مع الدولة هي علاقة تتمثل في عقد الإذعان، لأن تعيين الموظف العام لا يسبقه مناقشة في الشروط والالتزامات التي تنشأ عن التعيين بل يكون كل ذلك محدد سلفاً، وهذا التغيير داخل إطار النظرية العقدية جاء نتيجة الانتقادات المبنية بالاساس على القول بان القانون المدني هو من يحكم علاقة الاطراف، وبالتالي اتجه انصار النظرية العقدية إلى القول بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة من نوع خاص، وأن العلاقة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام^(١٠)، ومن أجل الوقوف على تلك التكييفات نضعها على النحو الآتي:

أولاً: - علاقة الموظف العام بالدولة عقد من عقود القانون الخاص

اتجه الفقه القديم في بداية الأمر إلى القول بأن الموظف العام يرتبط بالدولة بعقد من عقود القانون الخاص، وبالذات القانون المدني الذي يعد بمثابة الشريعة العامة لعلاقته بالدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام وكأنها علاقة تعاقدية خاصة تخضع غالباً لأحكام القانون المدني^(١١)، وكان الفقه يصف هذا العقد الخاص الذي يربط الموظف بالدولة بأنه عقد وكالة عادية في حال كان العمل الموكول للموظف هو عمل ذهني، بينما يكون الوصف عقد عمل إذا كان عمل الموظف هو مجرد عمل يدوي^(١٢).

(٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ١٩٩٠م، ص ٢١٥.

(١٠) خالد حماد محمد العنزى، النظام القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢، ص ٣٥.

(١١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٤٣٧.

(١٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة،

ويترتب على هذا الطرح أن أصبح مركز الموظف العام ممثلاً للمركز التعاقدى لأي متعاقد في نطاق روابط القانون الخاص، ومن ثم يتطلب إبرام العقد إجراء مفاوضات بين الفرد والدولة بهدف تحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره^(١٣). إلا أنه وبرغم شئ من وجهة الرأي السابق إلا أن استقلال القانون الإداري عن القانون المدني في ذلك الوقت جعلت هذه الفكرة محلاً للانتقاد الفقهي، وهو الأمر الذي جعل القضاء يتخلى عنها.

وقد تمحورت اوجه النقد إلى الفكرة العقدية للتوظيف العامة حول مأخذين أساسيين^(١٤):

١. يشمل افتقاد عملية التعيين للعناصر الشكلية للعقد باعتباره توافق بين إدارتين أو أكثر حول موضوع معين، فتعين الموظف ودخوله في خدمة المرفق العام لا يتم غالباً بناء على مفترضات فكرة التعاقد الحر بين الطرفين، حيث لا توجد مناقشات حرة بينه وبين الدولة عند تحديد علاقتهما الوظيفية معاً، وإنما يتم تعيين الموظف بموجب قرار إداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وإذا كان قبول الموظف للتعاقد مع الإدارة ضرورياً لتنفيذ قرار التعيين إلا أن مسألة تعيينه ونشوء مركزه القانوني يتحقق في هذه الحالة بناء على هذا القرار وحده.

٢. يدور أساساً حول تخلف مبدأ العقد شريعة المتعاقدين في نطاق علاقة الموظف بالإدارة، فالعقد في نطاق القانون الخاص محكوم دائماً بالمبدأ الكلاسيكي القاضي بأن العقد شريعة المتعاقدين، والذي يترتب عليه غالباً أن الإدارة لن تستطيع تعديل المركز الوظيفي إلا بموافقة باعتباره المتعاقد معها في ظل سيادة فكرة العقد، كما أن الموظف يمكنه فسخ العقد مع الإدارة إذا خالفت بعض شروط التعاقد.

فيتبين أن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص تعرضت للنقد من الناحية الموضوعية، حيث تسيطر قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" على روابط القانون الخاص مما يعني عدم جواز تعديل مركز الموظف إلا بالاتفاق معه بوصفه الطرف الآخر في العقد، وكذلك حق الموظف في فسخ العقد في

الاسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ١٢٥.

^(١٣) د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٩٤

^(١٤) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦م ص ٣١ و ٣٢

الأحوال وبالشروط المتفق عليها، واحتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميين باختلاف نصوص عقودهم ولو كانوا يقومون بعمل واحد، وذلك فضلاً عن أن الاختصاص بنظر منازعات الموظفين العموميين سيكون للقضاء العادي^(١٥)، وكل هذه الأمور لا يمكن التسليم بها ولا يجري العمل عليها، وذلك نظراً لخروجها على المبادئ الحاكمة لسير المرافق العامة، ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وأطراد^(١٦)، والجدير بالذكر أن القول بعلاقة الموظف بالدولة بموجب عقد من عقود القانون الخاص ظل سائداً في فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر، وفي مصر لغاية عام ١٩٤٠م^(١٧).

ومن الجدير بالذكر أن مبدأ المساواة في الوظائف العامة، يؤدي إلى إعمال القاعدة العامة للتوظيف في الخدمة المدنية عن طريق الاختبارات التنافسية، والذي يعكس مبدأ عدم التمييز في الحق في الوصول إلى الوظائف العامة ويجوز أن ينص القانون على استثناءات لممارسة المنافسة هذه في حالات خاصة، إذا لم تُمثل تهديد أو مساس بالمبدأ العام للمساواة، وينطبق المبدأ نفسه على التطوير الوظيفي؛ حيث يُشير إلى المسألة الحساسة المتمثلة في تقييم جودة الخدمة التي يُقدمها الموظفون المدنيون "موظفي الخدمة المدنية، فإذا كان ينبغي إلا يكون ترقية الدرجة ناجماً عن أي اعتبار آخر غير تقييم قدراتهم ومواهبهم^(١٨).

ثانياً: - علاقة الموظف العام بالدولة عقد من عقود القانون العام

لقد ترتب على فكرة ربط الموظف العام بالدولة بموجب عقد من عقود القانون

^(١٥) جلوريا منير أبو جابر، النظام القانوني لترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠١، ص ٩.

^(١٦) د. صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٤٠ وما بعدها، د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٨.

^(١٧) د. نورا فرغلي، مرجع سابق، ص ١٣١.

^(١٨) انظر في ذلك:

Michel Badré et Nicole Verdier Naves, L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, Avis du Conseil économique, social et environnemental, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Séance du 24 janvier 2017, CESE 03 JANVIER 2017, p. 14.

الخاص العديد من العيوب الجلية، وخصوصاً مسألة التعارض الواضح فيما بين الأخذ بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين وبين مراعاة مقتضيات وحاجات المرافق العامة في السير المنتظم والمطرد لتحقيق المصلحة العامة للدولة، وفي ذات الاتجاه التعاقدية حاول الفقه والقضاء تكييف العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة على إنها علاقة تعاقد في نطاق القانون العام^(١٩).

فأمام تلك الانتقادات التي وجهت للرأي القائل بتكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها رابطة خاصة يحكمها القانون الخاص، والمجاافة البيّنة لمتطلبات سير المرافق العامة، وحرمان جهة الإدارة في تعديل النظام القانوني للموظف العام تلبية للصالح العام، ذهب الفقه والقضاء إلى القول بأن رابطة الموظف العام بالدولة هي رابطة تعاقدية لا غير ولكن يحكمها القانون العام لا الخاص، أي أنه وإن كان العقد هو مصدر هذه الرابطة إلا أن هذا العقد يعتبر عقداً من عقود القانون العام، مما يعني الاعتراف للدولة بحق تعديله بما يتلاءم مع سير المرافق العامة بانتظام واطّراد^(٢٠).

المطلب الثالث

علاقة الموظف العام بالدولة علاقة نظامية

نظراً لأن النظرية التعاقدية سواء التي كيفت العلاقة بين الموظف العام والدولة على أنها علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخاص، أو تلك التي تكييف هذه العلاقة في نطاق القانون العام لا تحقق جميع النتائج التي يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة بانتظام واطّراد^(٢١).

لذلك فقد عدل مجلس الدولة نهائياً عن تكييف الرابطة بين الموظف والدولة على أساس الفكرة التعاقدية، واتجه إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية بأنها علاقة

(١٩) أ. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

(٢٠) د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٩.

(٢١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٤٣٧، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة العربية، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٦م، ص ٢٤٦، د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٠.

تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة^(٢٢).

وتقوم هذه النظرية على أن مركز الموظف تحكمه القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة وبالتالي فإن الموظف العام في مركز تنظيمي أو لائحي، فحقوق الموظف وواجباته منظمة من خلال قانون الوظيفة العامة الذي تضعه الدولة ويكون الموظف ملتزماً به تحقيقاً للمصلحة العامة فقبول الموظف للوظيفة يعني خضوعه لأحكامها، فيباشر مهامها ومسؤولياتها وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ودور هذا القرار هو إسناد الوظيفة للموظف المعين وفقاً لما حددته القوانين واللوائح^(٢٣).

وبناء على هذا التكييف فالموظف العام لا يملك الحق في الاحتفاظ بمركزه الأصلي ولا يمكنه الاحتجاج بذلك أمام الجهة الإدارية، بل يجب عليه الخضوع لأي تغييرات في مركزه تصدر من جانب الإدارة تبعاً لضروريات المرفق العام، ومن ثم لا يلزم في هذا الصدد موافقة أصحاب الشأن لكي يطبق عليهم مثل هذه القواعد، بل يجب عليهم الخضوع لهذه القواعد وما يجري عليها من تغيير^(٢٤).

ثم عدل الفقه والقضاء عن القول بإرتباط الموظف العام بالدولة أو الإدارة بعلاقة تعاقدية، سواء كانت عقداً خاصاً، أو عقداً من عقود القانون العام، واستقر الرأي على تكييف هذه العلاقة على أساس أنها مركز تنظيمي أو لائحي، فأحكام الوظيفة العامة، بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات إنما تستمد مباشرة من أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين ليس إلا تصرفاً شرطياً، فهو لا ينشئ مركزاً ذاتياً للموظف، بل يتضمن إسناد الوظيفة له، فيباشر مسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين واللوائح في هذا الشأن^(٢٥).

ومن ثم يعتبر الموظف في مركز تنظيمي، حيث يشغل -بتعيينه- مركزاً كان قائماً وموجوداً من قبل، فالتعيين لا يخلق الوظيفة وإنما يعني إلتحاق الشخص بهذه الوظيفة،

(٢٢) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٠، أ.د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة الإمارات، ١٩٨٩، ص ٨٤.

(٢٣) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٠.

(٢٤) المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢٥) أحمد محمد السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة جمهورية مصر العربية ودول مجلس التعاون الخليجي، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٨.

حيث يمارس اختصاصها ومسؤولياتها التي تكون القوانين واللوائح قد حددتها من قبل. فالمرشع المصري لم يتعرض بنص صريح لتكييف طبيعة علاقة الموظف بالدولة أو الإدارة وترك هذه المسألة للفقهاء والقضاء، ويتفق الفقه على تكييف هذه العلاقة بأنها تنظيمية ولائحية^(٢٦).

واتجه الفقه والقضاء في مصر- في ظل قصور وعيوب النظرية التعاقدية- إلى الاستقرار على أن علاقة الموظف بالدولة لا تستند إلى أي عقد من العقود، وإنما تستند غالباً على النصوص المدرجة في القوانين واللوائح التي تنظم شروط هذه العلاقة الوظيفية مسبقاً وتحدد من ثم الحقوق والواجبات الوظيفية عموماً^(٢٧)، وبعبارة أخرى يكون الموظف في مركز تنظيمي أو لائحي في علاقته الوظيفية مع الإدارة وليس في مركز فردي أو شخصي يكون مستمد من أي عقد من العقود.

إذاً أصبحت العلاقة الوظيفية فيما بين الموظف العام والدولة موجودة في أحضان العلاقة التنظيمية لا العلاقة العقدية، وهو ما يجعل مركز الموظف في عداد المراكز القانونية واللائحية وليس في عداد المراكز التعاقدية، وهو ما يجعل قرار تعيينه في الوظيفة العامة وكأنه بمثابة "قرار شرطي" يستند أساساً على ما سبق ونظمته القوانين واللوائح الخاصة بمسائل الوظائف العامة من مركز قانوني عام ينطبق على كافة الأشخاص الذين يعينون في هذه الوظائف.

ويترتب على ذلك أن قرار تعيين الموظف لا ينشئ مركزاً خاصاً فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده على الموظف العام، فهو في مركز تنظيمي عام وليس مركز شخصي خاص^(٢٨)، كما أن تعيين الموظف بمعرفة الإدارة وقبوله للتعيين ليس إيجاباً ولا قبولاً للعقد دائماً، وإنما قرار التعيين هو قرار إداري صادر من الجهة المختصة، وهذا القرار الصادر من السلطة الإدارية ليس إيجابياً، وإنما أمر قبول الموظف للتعيين هو إذعان وليس إعلان عن إرادة طرف ثانٍ في العقد^(٢٩).

(٢٦) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٢، وما بعدها، د. توفيق

شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ١٩٥٤/١٩٥٥، ج ١، ص ٤٦٠ وما بعدها.

(٢٧) أحمد بن محمد الحي السليطي، ترقية الموظف العام بدولة قطر، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٢٨) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، مرجع سابق،

ص ٤١٦.

(٢٩) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٠، أحمد بن محمد الحي السليطي، ترقية

كما يترتب على اعتبار علاقة الموظف العام بالدولة علاقة تنظيمية ولائحية عدة نتائج هامة منها:

١. يوجد تماثل في المراكز القانونية بكافة الموظفين الخاضعين لنفس الطائفة الوظيفية بناء على القواعد العامة والمجردة المتضمنة في القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة.

وبمعنى آخر فإن المركز القانوني للموظف هو مركز تنظيمي نابع في الأساس من القوانين واللوائح وليس إلى عقد من العقود مع الدولة، في هذه الحالة يتمتع على الإدارة أن تبرم أية اتفاقات فردية بينها وبين بعض الموظفين على خلاف القواعد المقررة مسبقاً من القوانين واللوائح الوظيفية، وذلك بصرف النظر عما إذا كان الاتفاق لصالح الموظف أو لمصلحة الدولة مما قد يخلق مراكز مختلفة لهم عن مراكز نظرائهم، ومثل هذه الاتفاقات في حالة حدوثها سوف تكون مجردة من كل قيمة قانونية وتكون باطلة بطلان مطلق لمخالفتها حجة عليه وملزم للإدارة فإذا تم مثل هذا الاتفاق لمصلحة الدولة فهناك غالباً شبهة إكراه واقعة على الموظف العام، أما إذا كان هذا الاتفاق لصالح الموظف فهو يعد خروجاً على مبدأ المساواة بين الموظفين فيما يتمتعون به من حقوق وما يلتزمون به من واجبات وظيفية.

٢. يمكن للدولة أو الإدارة التي تتعاقد مع الموظف الذي يشغل مركزاً وظيفياً في وحدات الجهاز الإداري أن تعدل في أي وقت كافة القوانين واللوائح التي تنظم المراكز القانونية للموظفين، وذلك دون أن يتوقف ذلك على قبولهم أو رضائهم بهذه التعديلات طالما أن هذه الأخيرة كانت موضوعية وعامة في نظم التوظيف المختلفة حتى ولو تضمن ذلك الحرمان الجزئي أو الكلي من بعض الامتيازات الوظيفية، ومع ذلك لا يجوز المساس بالمركز القانوني للموظف بقرار فردي بدون تعديل عام في هذا الشأن وما تقدم يعني عدم توافر إمكانية معارضة أي موظف لهذا التعديل أو مجرد التمسك بأي حقوق مكتسبة من القوانين واللوائح محل التعديلات^(٣٠).

٣. لا يجوز للموظفين الإضراب أو مجرد الامتناع عن العمل حتى ولو كانت هناك إجراءات غير مشروعة اتخذتها الإدارة لأن ذلك سوف يترتب عليه تعطيل سير المرافق العامة مما يؤدي إلى حدوث اضطرابات في البلاد.

الموظف العام بدولة قطر، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٩.

(٣٠) أحمد بن محمد الحي السليطي، ترقية الموظف العام بدولة قطر، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٩.

٤. إن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن الموظفين كقرارات التعيين والترقية والنقل والندب، وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية ويترتب على ذلك أن الإرادة المنفردة للإدارة هي التي تصدر هذه القرارات ودون مشاركة أو حتى قبول من الموظف المعني، ويعود ذلك إلى أن هذه القرارات تحدث تعديلاً في المركز القانوني للموظف ودون أن يتوقف على رضاه، في هذه الحالة تخضع هذه القرارات للطعن بالإلغاء كدعوى من دعاوى القضاء الكامل، ولا تعتبر مجرد إجراءات مرتبطة بتنفيذ عقد إداري^(٣١).

ويبدو جلياً أن اعتناق النظرية اللائحية يؤدي إلى ترجيح مقتضيات المصالح العامة في مواجهة مصالح الموظفين، وتسمح بتعديل قواعد تنظيم المرفق العام بما يتلاءم والمصالح العام وانسجاماً مع مقتضيات المرافق العامة، ولئن كان الأصل الآن أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية لائحية إلا أن ذلك لا يحول دون لجوء الإدارة لأسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة استثناءً، فتكون الرابطة بينها وبين المتعاقد معها تعاقدية. من جهة أخرى وعلى الرغم من أن المشرع المصري لم ينص صراحة على أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية أو لائحية، إلا أنه من خلال النظر في تشريعات الوظيفة العامة، وذلك منذ القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، وحتى قانون نظام العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، يلاحظ أن المشرع المصري قد أشار إلى العلاقة التنظيمية بشكل ضمني غير مباشر^(٣٢)، وكذا هو الحال في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

حيث نصت المادة ٧٦ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (الملغى) على أن: (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها....).

ولقد نص المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة

(٣١) د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢١.

(٣٢) د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٨١، د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة، في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

٢٠١٦ على: ((الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامه بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب...))^(٣٣).

اما فيما يتعلق بموقف القضاء المصري، فقد أخذ القضاء العادي في بداية الأمر بالنظرية التعاقدية، وبعد ذلك استقر على الأخذ بالنظرية النظامية، وأما مجلس الدولة المصري فقد تبنى النظرية التنظيمية منذ إنشائه.

ويتمثل موقف القضاء المصري النافي للعلاقة التعاقدية بين الموظف والإدارة في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٥/١/٣٠: (لان رعاية الوظيفة وهي ذات اتصال وثيق بالصالح العام تقتضي استبعاد أن تكون هذه العلاقة تعاقدية لما ينبني على ذلك من أن تكون الوظيفة موضوعا للاستغلال والمساومة الأمر الذي يترتب عليه مساس خطير بالصالح العام)^(٣٤).

وهذا ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بان: (علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح التي تصدر بشأنها، وهذه الصفة الحكومية للوظيفة تختص الموظف بمركز قانوني عام يجوز تغييره وتعديله في أي وقت وفق ما تقتضيه المصلحة العامة دون أن يكون للموظف الاحتجاج أو الادعاء بالحق المكتسب المسند إلى القوانين)^(٣٥).

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا أوضحت بقولها: (إن تحديد سن الإحالة إلى المعاش -جزء من نظام الوظيفة العامة- نظام قابل للتعديل باعتبار أن علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح- ليس من سبيل في تعيين الأسباب التي تنتهي بما خدمته ومن بينها تحديد سن إحالته إلى المعاش - تحديد نظم التوظيف هذه السن حسبما يوجب الصالح العام قد يقتضي تقرير بعض الاستثناءات وهو

^(٣٣) راجع المادة /١/ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم /٨١/ لسنة ٢٠١٦.

^(٣٤) محمد الأحسن، النظام القانوني للتدابير في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٦، الجزائر

^(٣٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدائرة الثانية، في الطعن رقم /١٤٠٥٨/، لسنة ٥٣ ق.ع، بجلسته ٢٠٠٨/١١/٢٢، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الاول، السنة الثالثة والخمسون، جمهورية مصر العربية، يناير ٢٠٠٩م، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /٢٠٤٣/، بجلسته ٢٠٠٠/٧/١م.

ما اتجه إليه المشرع في قانوني رقم /٣٦/ و/٣٧/ لسنة ١٩٦٠ المشار إليهما إذ بعد أن قرر أصلاً عاماً يسري على العاملين المخاطبين بأحكامها بإنهاء خدمتهم لدى بلوغهم سن الستين، استثنى من هذا الاصل الموجودين بالخدمة في تاريخ العمل بأحكام هذين القانونين الذين تقضي لوائح توظيفهم ببقيائهم في الخدمة بعد بلوغهم هذه السن^(٣٦).

وكذلك استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على تكييف مركز الموظف العام بأنه مركز تنظيمي لائحي، فعلاقته بالدولة أو الإدارة هي علاقة تنظيمية ولائحية^(٣٧).

من جهة أخرى، يمكن التساؤل عن تكييف علاقة العامل المؤقت بالدولة؟

فقد ذهب بعض أحكام القضاء الإداري إلى أن تعيين العامل المؤقت بعقد لا يغير من وضعه القانوني في علاقته بالدولة باعتبار أن هذه العلاقة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وليس مجرد علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون المدني، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا (إن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ونموذج عقد الاستخدام أقره مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون قاعدة لائحية يخضع لها المستخدمون المؤقتون..)^(٣٨).

وقد انحاز جانب من الفقه لهذا الاتجاه والذي يرى أن المركز القانوني للعمال المتعاقدين لا يختلف عن غيرهم^(٣٩) من موظفي الدولة أي أنهم في مركز تنظيمي أو لائحي تأسيساً على أن العقد المبرم بين العامل والدولة يعتبر بمثابة عمل شرطي يلحق صاحب الشأن بمركز تنظيمي^(٤٠).

أما الجانب الآخر من الفقه فذهب إلى القول إنه لا يمكن اعتبار العمال المؤقتين في

^(٣٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٠٧٧/ لسنة /٣٨/ قضائية عليا، بجلسة ٢٨/١٠/٢٠٠١م.

^(٣٧) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٦/يناير/١٩٤٨م، مجموعة مجلس الدولة السنة الثانية، ص ٢٠١، وحكمها كذلك بتاريخ ٢٥/ديسمبر/١٩٥٠م.

^(٣٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /١٣٠/، لسنة ١٧ قضائية عليا، بجلسة ٢٧/١١/١٩٧٦.

^(٣٩) د. ايمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، القاهرة، ص ٤٥.

^(٤٠) د. ماجد راغب الحلوى، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٢٤٣، د. عزيزة الشريف، القانون الإداري، بدون دار نشر، ص ٧٣.

مركز تنظيمي، فإذا كانت هناك مسائل ينظمها العقد ويخضع فيها العامل التعاقدى للقواعد الأمرة في القوانين أو اللوائح فإن ذلك لا يغير من طبيعتها غاية الأمر أن هذه المسائل لا يجوز الاتفاق على مخالفتها بوصفها قواعد أمره تتعلق بالنظام العام^(٤١).

ويؤيد الباحث الرأي القائل بأن العامل المؤقت في مركز تنظيمي لائحي، حيث إن العقد المبرم بين العامل والجهة الإدارية لا يغير من وضع الموظف القانوني فالوظيفة موجودة قبل التعاقد مع الموظف، فتعيين الموظف لا يخلق الوظيفة وإنما يعني إحقاقه بها، واختصاصات الوظيفة وواجباتها محددة بمقتضى القوانين واللوائح القائمة الموجودة قبل التعاقد مع الموظف كما أن العقد يحتوي على بعض البيانات المتعلقة بالموظف والوظيفة مثل الراتب الشهري ومدة التعاقد بينما يتم تنظيم باقي الأمور التي لم يرد بها نص في العقد عن طريق قانون ولوائح الوظيفة العامة بالإضافة إلى ذلك أحقية الدولة في تغيير أحكام وقواعد الوظيفة العامة دون أن يكون للموظف حق في الاعتراض على ذلك ما دام هذا التعديل لا يمس الشروط المنصوص عليها في العقد المبرم بين الطرفين.

وفي الإمارات تعتبر علاقة الموظف بالإدارة أيضا علاقة تنظيمية لائحية وتأييدا لذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بالطعن المرقم ٣٩٧ بتاريخ ٢٠١٠/١/٥ (نقض إداري) بما يلي: "وحيث إن مما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله وتفسيره إذ قضى بأن نقل الموظف المطعون ضده من وظيفته بوزارة التعليم مشروط بكون الوظيفة المنقول إليها تعادل وظيفته الأصلية ومن أوجه التعادل أن يكون النقل من وظيفة فنية إلى وظيفة فنية أخرى والحال أن صلاحية الإدارة في نقل موظفيها منوط بعدم تنزيل الموظف لوظيفته أو التقليل من راتبه الأساسي أو حرمانه من حق الترقية عملا بما تنص عليه المادة ٣٩ من قانون الخدمة المدنية، وهو ما التزمت به الطاعنة ولم يفتنه الحكم المطعون فيه مما يعيبه بما يوجب نقضه، وحيث إن هذا النعي في محله ذلك أن النص في المادة ٣٩ من القانون الاتحادي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ في شأن الخدمة المدنية الذي كان سارياً وقت رفع الدعوى أن علاقة الموظف بجهة عمله هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن لجهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية صلاحيات نقل موظفيها مكانيا ونوعياً تمكينا لها من إدارة المرفق وتحقيق المصلحة العامة شريطة ألا يترتب عن النقل تأخير في أقدمية الموظف

(٤١) د. فتحي فكري، مبادئ الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٩٨٧، ص ١٨٢.

المنقول، أو تنزيل في درجته الوظيفية التي يشغلها، أو تغيير في مستواه الوظيفي، وألا يشوب قرار الإدارة إساءة في استعمال السلطة. ولما كان ذلك وكان قرار نقل المطعون ضده جاء في إطار إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي للوزارة الطاعنة، وقد شمل النقل (٧٧) موظفا ولم يقصر هذا الإجراء على المطعون ضده وحده وقد تم وفق الضوابط المنصوص عليها في المادة ٣٩ من القانون آنف البيان ودون مساس بأقدمية الموظف أو فرصة ترقيته ودون أي تنزيل من درجته الوظيفية ومن ثم فقد اخطأ الحكم المطعون فيه تطبيق القانون عندما ألزم الإدارة بأن يكون نقل الموظف من وظيفة فنية إلى وظيفة فنية أخرى وهو شرط لم تفرضه المادة ٣٩ مما يتوجب معه نقض الحكم^(٤٢)؛ وكذا قرار اسبق لها في الطعن ٧٠٣ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٨ ((أن المقرر في قضاء هذه المحكمة، في ضوء نص المادة (٣٩) من القانون الاتحادي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ في شأن الخدمة المدنية، أن علاقة الموظف بجهة عمله هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ويكون الموظف في مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وليس له حق مكتسب في البقاء في وظيفة معينة))^(٤٣).

وفي العراق لم تتعرض تشريعات الوظيفة العامة إلى بيان طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة بشكل صريح ومباشر، ولكن الفقه والقضاء مستقران على أن العراق يأخذ بالنظرية التنظيمية، فقد أكد القضاء العراقي العادي والإداري هذه العلاقة، فنجد محكمة التمييز في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠/١١/١٩٧٩ نقول: (إن علاقة المميز عليه بالمميز إضافة لوظيفته بعد إكمال الدراسة وتعيينه أصبحت علاقة تنظيمية، وكذلك محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) أكدت طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة في قراره المرقم ٧١/١٦٢ الصادر بتاريخ ١١/١٢/١٩٧١ والذي جاء فيه: (لا يحق للموظف الاعتراض على إلغاء أمر نقله لأن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية)^(٤٤).

^(٤٢) مبادئ واحكام المحكمة بالعربية /٢٠١١/الاحكام الإدارية، منشور على الموقع الرسمي لوزارة العدل في دولة الامارات العربية المتحدة.

^(٤٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، مرجع سابق، ص ١٥٢.

^(٤٤) نشره ديوان التدوين القانوني، العدد الاول، وزارة العدل، السنة الثانية ١٩٧٢، ص ١١٢.

ومن القرارات الحديثة لمحكمة قضاء الموظفين قرارها المرقم ٢٢/قضاء موظفين تمييز/٢٠١٤ بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٥ جاء فيه: ((من واجب الإدارة إعادة ترتيب الأوضاع القانونية للموظفين في ضوء الأحكام القانونية الجديدة خصوصا وان الموظف في مركز قانوني تنظيمي...))^(٤٥).

واجتهادات الفقه الإداري العراقي من جانبها اكدت الأخذ بالنظرية التنظيمية، إذ إن العراق أخذ بوجود أنظمة متعددة تنظم العلاقة التي تربط الدولة بعمالها فهناك قانون الخدمة المدنية وقانون الخدمة الجامعية.....^(٤٦).

وكذلك فإن الفقه والقضاء العراقي متفقان على الأخذ بهذا التكيف لعلاقة الموظف بالدولة، وهو أمر واضح وجلي في الواقع التشريعي وما يقره للموظف من مركز قانوني. كما انتهج **المشرع الإماراتي** ذات النهج الذي سار عليه المشرع المصري والعراقي، على عدم النص بشكل واضح وصريح على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أنه نص على هذه العلاقة بشكل ضمني، حيث نص المشرع في قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ١٩٧٣/٨ على أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها"^(٤٧).

كما نص المشرع الاتحادي في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٠٠١/٢١ على أن «الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين والصالح العام طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، ويجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بدقة وامانة وان يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يحافظ على الانتظام في العمل واحترام مواعيده الرسمية وان يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق وكرامة الوظيفة، وعليه أن يراعي أحكام القوانين والنظم واللوائح وتوجيهات الرؤساء والتقييد في إنفاق أموال الدولة بما تفرضه الأمانة والحرص عليها»^(٤٨).

^(٤٥) لفتة هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا مختارات من قضاء محكمة القضاء الإداري

ومحكمة قضاء الموظفين، الطبعة الاولى، ٢٠١٦، مطبعة أوفيسيت الكتاب، بغداد، ص ١٣٧.

^(٤٦) د. شاب توما منصور، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

^(٤٧) المادة ٥٦/ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٣/٨.

^(٤٨) المادة ٦٣/ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٢٠٠١/٢١.

ولا يغير من الطبيعة القانونية للموظف العام ما نصت عليه المادة /٧/ من هذا القانون التي تقضي بأنه: «يكون شغل الوظائف بالنسبة لغير المواطنين بصفة مؤقتة عن طريق التعاقد على أن تصدر نظم توظيفهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الخدمة المدنية».

فعلى الرغم ذلك فبيقة الموظف في مركز تظميلاتيحي ويتم تطبيق قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد به نص خاص في هذه العقود.

الخاتمة

نخلص من هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً- النتائج:

(١) بينت الدراسة أن تكييف العلاقة بين الموظف العام وجهة الإدارة، يختلف باختلاف الدول وباختلاف الزمان والمكان، ووفقاً لما اعتمده الدول من نظام للوظيفة العامة في كل منها.

(٢) بينت الدراسة أنه وفقاً للنظرية التعاقدية، فإن العلاقة بين الموظف العام من جهة والدولة من جهة أخرى، هي علاقة تعاقدية لا تختلف عن أية علاقة مشابهة لها في القانون الخاص، وذلك حينما كانت قواعد القانون المدني هي القواعد الحاكمة للعلاقات، والتي تمثل الشريعة العامة التي يتم تطبيقها سواء على الافراد فيما بينهم أم فيما بينهم وبين جهة الإدارة.

(٣) بينت الدراسة، أنه وفقاً للنظرية النظامية، فإن تكييف علاقة الموظف العام بالسلطة الإدارية، هي علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المختصة بتنظيم الوظائف العامة في الدولة.

ثانياً- الاقتراحات:

نقترح على المشرع ألا يسمح لأن تكون السلطة التي بيد الإدارة سلطة مطلقة في تقدير الجزاءات وفرضها على الموظف العام، وذلك بما لا يتنافي مع حقها في تأديب الموظف العام وفرض العقوبات المناسبة لما ارتكبه من مخالفة، شريطة ألا تتعسف في استعمال هذا الحق.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المراجع العربية:

- أحمد محمد السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة جمهورية مصر العربية ودول مجلس التعاون الخليجي، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
- جلوريا منير أبو جابر، النظام القانوني لترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠١.
- خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢.
- د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنترسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨.
- د. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د. ايمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، القاهرة، ٢٠١٧.
- د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ١٩٥٤/١٩٥٥.
- د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، ط٣، عمان، دار الثقافة للنشر، ١٩٩٨.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦م.
- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩.
- د. صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- د. عزيزة الشريف، القانون الإداري، بدون دار نشر.
- د. فتحي فكري، مبادئ الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٩٨٧.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية.

- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦م،
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة العربية، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٦م.
- د. ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة الإمارات، ١٩٨٩.
- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
- د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ١٩٩٠م.
- د. نورا فرغلي عبد الرحمن السناري، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه وأفعاله، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والنظام الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.
- لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا مختارات من قضاء محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، الطبعة الاولى، ٢٠١٦، مطبعة أوفسيت الكتاب، بغداد.
- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، ٢٠١٦، الجزائر.

ثانياً- المراجع الفرنسية:

- J. YUNG-HING, Aspects juridiques de la qualification professionnelle, thèse, Toulouse, 1986, Éd. CNRS.
- Michel Badré et Nicole Verdier Naves, L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, Avis du

Conseil économique, social et environnemental, JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Séance du 24 janvier 2017, CESE 03 JANVIER 2017, p. 14.

- Pascal CAILLAUD, Qualification professionnelle, Répertoire de droit du travail, Dalloz, février 2020, p. 162.
- Soc. 25 juin 2007, no 05-45.298, JCP S 2007. 18, no 37, note S. Brissy.
- Conseil d'Etat, 1/4 SSR, du 17 décembre 1993, 111629, mentionné aux tables du recueil Lebon Conseil d'Etat - 1 /4 SSR
- **Conseil d'Etat, 1/4 SSR, du 17 décembre 1993, 111629, mentionné aux tables du recueil Lebon Conseil d'Etat- 1/4 SSR.**