

التنظيم التشريعي للموظف العام والموظف الدولي

د. رمضان عبدالله العموري كلية القانون- جامعة خليج السدرة

أ. خليفة محمد امطير كلية القانون- جامعة خليج السدرة

الملخص

إن ظهور الوظيفة الدولية حديثاً، وتشابه طبيعتها القانونية مع الوظيفة العامة، من حيث مفهوم الموظف، وتنظيم علاقته بوظيفته، وما ينتج عن هذه العلاقة من آثار، خاصة فيما يتعلق بالحقوق، والواجبات، فتناولت هذه الدراسة الآراء الفقهية، والنصوص القانونية الداخلية، والدولية للوظيفة بصفة عامة؛ حيث تناولت التفرقة بين الوظيفة العامة وفقاً للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، ولائحته التنفيذية وآراء الفقه والقضاء الإداريين، وما جاءت به النصوص والتشريعات الدولية في تنظيم الوظيفة الدولية وعلاقتها بموظفيها، فالموظف العام والموظف الدولي، كلاهما يعمل لحساب وظيفته، ويخضع لنظامها القانوني لتحقيق مصالحها، فالوظيفة لا بد أن تتصف بالمرونة وذلك استجابة للتطورات الحديثة لظروف ومصالح المجتمعات المختلفة، المحلية، والدولية، ومن أهم خصائصها التطور وعدم الجمود والثبات على وضع قانوني معين .

الكلمات الدالة (النظام القانوني – الموظف العام – الموظف الدولي)

مقدمة

تميزت أغلب التشريعات الداخلية والدولية، بوضع قواعد ونظم قانونية للوظيفة العامة والدولية، تتصف بالمرونة والتغيير لمواكبة التطورات الحديثة بما يتماشى ومصالحها، فالموظف العام هو العنصر الأساسي في تسيير وإدارة المرافق العامة في الدولة لما يقدمه من خدمات لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وكذلك الموظف الدولي وما يقدمه من خدمات وظيفية دولية لتحقيق المصالح المشتركة بين الدول، فالوظيفة العامة هي الاسبق في نشأتها وتطورها من الوظيفة الدولية، إلا إنها يتشابهان في مواضع كثيرة من حيث النصوص والقواعد التي تنظم الموظف بصفة عامة سواء كان عاماً او دولياً .

إشكالية البحث :

تكمن إشكالية البحث في بيان أوجه الشبه والإخلاف بين الموظف العام والموظف الدولي من حيث تحديد المفهوم ، ونوع العلاقة التي تنظم الموظف بوظيفته، فما هو رأي الفقه والقانون الليبي والدولي في ذلك ؟ وما هي الفوارق الرئيسية التي تميزهما عن بعضهما باعتبارهما ذات مسمى قانوني واحد ؟

هدف البحث :

يهدف البحث إلى توضيح التنظيم التشريعي للموظف العام، والموظف الدولي، من حيث بيان المفهوم، والعناصر الواجب توافرها في تولي الوظيفة العامة والدولية، وطبيعة العلاقة بين الموظف ووظيفته، وكذلك الآثار المترتبة عليها والمتمثلة في الحقوق والواجبات .

نطاق البحث :

يتناول البحث دراسة الموظف العام في التشريع الليبي وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية، وما نتج عن الوظيفة العامة من تطورات حديثة، وكذلك يتناول الموظف الدولي في النظم والتشريعات الدولية والاقليمية المنظمة للوظيفة الدولية .

منهجية البحث :

سوف نتبع أكثر من منهج في هذا البحث بين المنهج التحليلي والمقارن، من خلال تحليل ومقارنة النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه، وأحكام القضاء الداخلي، والدولي، في تحديد مفهوم ونوع العلاقة التي تربط الموظف بوظيفته، وما يتمتع به من حقوق، وما يقع عليه من مسؤوليات وواجبات .

خطة البحث :

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين كالآتي :

المبحث الأول : ماهية الموظف العام والموظف الدولي .

المبحث الثاني : الحقوق والواجبات المترتبة على الوظيفة العامة والوظيفة الدولية .

المبحث الأول

ماهية الموظف العام والموظف الدولي

ظهر حديثاً م صطلح الموظف الدولي نتيجة لتشابك العلاقات الدولية وتبادل الم صالح المشتركة بين الدول، فالموظف الدولي جزء من الموظف العام وولد من رحم الوظيفة العامة باعتبارها الأقدم ظهوراً، وللوظيفة سواء كانت عامة أو دولية مفهومين، الأول عضوي أو شكلي وينصرف إلى الأشخاص الذين يمارسون النشاط، والثاني موضوعي أو مادي وينصرف إلى نوع النشاط الذي يقوم به هؤلاء الأشخاص وهو مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تقع على عاتق الموظف العام والدولي .

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام والموظف الدولي

الفرع الأول : مفهوم الموظف العام في القانون الليبي

أولاً / تعريف الموظف العام

1- التعريف التشريعي : تناول قانون العقوبات الليبي تعريف الموظف بأنه " هو كل ما أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه، ويدخل في ذلك محرري العقود والأعضاء المساعدين في المحاكم والمحكمون والخبراء والتراجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم " ، إلا أن هذا التعريف لا ينطبق على الموظف العام الذي يتصف بالديمومة، فالمراد من هذا التعريف هو الملاحقة الجنائية للمسميات الواردة في هذا التعريف، فمحرري العقود، والخبراء - والتراجمة، والشهود لا تربطهم أي علاقة بالجهاز الإداري في الدولة، فلا يذ صرف معنى الموظف العام على هذه المسميات إلا في حدود نطاق سريان هذا القانون، وهو الملاحقة الجنائية فقط⁽¹⁾.

وبعد أن صدر القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية⁽²⁾ الذي ينظم الوظيفة العامة في ليبيا؛ حيث حاول ضبط بعض المفاهيم، والمصطلحات الخاصة بالوظيفة العامة⁽³⁾؛ حيث تناولت المادة (5) بأن " الوظيفة مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسئوليات والصلاحيات لها رقم بملك الوحدة الإدارية " وعرفت نفس المادة الموظف بأنه " كل من يشغل إحدى الوظائف بملك الوحدة الإدارية " .

إلا أن ضبط وتحديد المصطلحات القانونية أمر ليس من مهمة المشرع وحده، وإنما في الغالب يكون صنيعة الفقه، والقضاء الإداريين، وبعد صدور قانون المحكمة العليا لسنة 1953م، والقانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، فقد اسند إلى دوائر القضاء

1 - أ.د. محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، منشورات المكتبة الجامعة ، الزاوية ، الطبعة السابعة ، 2019م ، ص 15 .

2 - مدونة التشريعات الليبية ، بتاريخ 2010/5/18م ، العدد السابع ، السنة العاشرة ، ص 260 .

3 - أ.د. خليفة صالح أحواس ، القانون الإداري الليبي الحديث ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، طرابلس ، الطبعة الثانية، 2020م ، ص 130 .

الإداري بمحاكم الأ ستئناف مهمة الف صل في الطعون التي يرفعها الموظفون العامون، وكذلك وضع تعريف ومعياري الموظف العام بما يلائم التطورات المستمرة للوظيفة العامة في ظل القوانين المتعاقبة⁽⁴⁾، وهو ما فعله المشرع الليبي في ترك ضبط وتحديد تعريف الموظف العام للفقهاء والقضاء الإداريين، نظراً للتطور المستمر للوظيفة العامة في ليبيا.

2- التعريف القضائي : تناولت المحكمة العليا تعريف الموظف العام بقولها " الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية (أي قانون علاقات العمل حالياً) بما فيه من حقوق وواجبات "⁽⁵⁾، فالمشرع الليبي ترك شرط الديمومة للوظيفة العامة التي يشغلها الموظف وفق ما نصت عليه القوانين المنظمة للوظيفة العامة وهو القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية .

ثانياً / العناصر الواجب توافرها في الموظف العام

1- القيام بعمل دائم : هو أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف ذاتها وظيفة دائمة، ويشترط في الديمومة أن تكون الوظيفة الم سنده إلى الموظف ضرورية، ولازمة، ل سير المرفق العام بشكل منتظم وعادي، وأن يتولى الموظف هذه الوظيفة بصفة دائمة ؛ حيث ينقطع لخدمة الدولة بصفة مستقرة وليس بصفة عارضة، فالأعمال العارضة والمؤقتة لا يعتبر من يديرها موظفون عموميون حتى ولو كانت لحساب شخص معنوي عام⁽⁶⁾، فالديمومة هي استقرار وثبات الوظيفة في الملاكات الإدارية للدولة كما نصت المادة (5) من قانون علاقات العمل - - - بل بأن الوظيفة - - - - - " مجموعة من الاختصاصات والواجبات والمسئوليات والصلاحيات لها رقم بملاك الوحدة الإدارية " .

4 - د. محمد عبدالله الحراري ، القضاء الإداري الليبي ومفهوم الموظف العام ، مجلة العلوم القانونية ، العدد السادس ، السنة السادسة ، 1992م ، ص 42 .

5 - طعن إداري رقم 16/22 ق ، جلسة 1971/1/24م ، مجلة المحكمة العليا ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ص 27 ، وأيضاً طعن إداري رقم 45/103 ق ، جلسة 2002/11/24 ، مجموعة أحكام المحكمة العليا ، القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، 2002م ، ص 605 .

6 - د. سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعية ، الأسكندرية ، بدون طبعة ، 2007م ، ص 26 .

2- العمل بمرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه : ذلك يعني أن المرفق الذي يقوم فيه الموظف بعمل دائم يجب أن يُدار مباشرة عن طريق أحد الأشخاص المعنوية العامة، أي تديره الدولة بنفسها، أو بأحد المرافق العامة التابعة لها؛ حيث أخذ المشرع الليبي بالمعنى العضوي أو الشكلي للمرفق العام⁽⁷⁾ والذي يركز على صفة وشكل الجهة التي تباشر النشاط الإداري في الدولة، فإذا كانت من الجهات التابعة للدولة ويعترف لها بالشخصية الاعتبارية العامة، ففي هذه الحالة نكون أمام مرفق عام⁽⁸⁾.

3- تولي الوظيفة بتكليف قانوني صادر من السلطات المختصة : يجب أن يكون شغل الوظيفة في المرفق العام بناء على تكليف رسمي صادر من السلطات المختصة، والمخولة بذلك، فيتم تعيين الموظف بقرار إداري من السلطة المختصة بذلك، أو تعيينه بعقد، أو بأي طريقة أخرى تتماشى مع المصلحة العامة متى توافرت فيه الشروط المطلوبة للوظيفة

⁷ - د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري الليبي في الجمهورية العربية الليبية ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ، بدون طبعة ، 1974م ، ص 399 ، وأنظر أيضاً أ.د. خليفة صالح أحواس ، مرجع سابق ، ص 134-135 .

⁸ - تناولت المحكمة العليا تعريف المرفق العام بأنه " كل مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت اشراف الدولة لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين "، طعن مدني رقم 48/154 ق، بتاريخ 2005/3/13م مجموعة احكام المحكمة العليا ، القضاء المدني ، الجزء الاول ، ص 203 .

- د . محمد عبدالله الحراري ، القضاء الإداري الليبي ومفهوم الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 42 .

الإدارية⁽⁹⁾، وهو ما يميز الموظف العام عن غيره من مغتصبي الوظيفة الفعليين، وهو اعتراف الدولة بما يقوم به هؤلاء الموظفين من أعمال قبل صدور قرار تعيينهم⁽¹⁰⁾.

الفرع الثاني : مفهوم الموظف الدولي

أولاً / تعريف الموظف الدولي

تعددت تعريفات الموظف الدولي إلى فقهية وقانونية وقضائية، فعرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003م على أنه كل موظف دولي، أو كل شخص مرخص له من طرف المنظمة للتصرف بأسمها⁽¹¹⁾، وهو نفس التعريف الذي أخذت به منظمة الأغذية والزراعة، أما جامعة الدول العربية لم تضع تعريفاً محدداً للموظف الدولي، إلا أنها وضعت معياراً وظيفياً يحدد صفة الموظف الدولي، بتقسيمها للوظائف إلى خمس فئات، الأولى فئة الوظائف العليا، والثانية فئة المديرين، والثالثة فئة الأخصائيين، والرابعة الإداريين، والخامسة فئة المتعاونين⁽¹²⁾.

- 9 - تناولت المادة (128) من قانون علاقات العمل الشروط الواجب توافرها لأكتساب المركز الوظيفي بقولها " يشترط في المرشح لشغل إحدى وظائف ملاكات الوحدات الادارية ما يلي :-
- 1- أن يكون متمتعاً بجنسية الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى وبحقوقه المدنية .
- 2- ألا يكون متزوجاً بأجنبية ما يلم يكن مأذوناً له بذلك من الجهة المختصة .
- 3- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة .
- 4- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الامن ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .
- 5- ألا يكون قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض المدة المقررة لمحو العقوبة .
- 6- ألا تقل سنه عن ثماني عشر سنة .
- 7- أن يكون لديه المؤهل العلمي اللازم لشغل الوظيفة ، واستثناء من هذا الشرط يجوز تعيين الفنيين المهرة من ذوي الخبرة الذين تتطلبهم حاجة العمل ، وفقاً للشروط والاوزاع التي تبينها اللائحة التنفيذية .
- 8- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .
- 9- ان يكون لائقاً صحياً للعمل ، وتحدد بلائحة تصدر عن اللجنة الشعبية العامة شروط اللياقة الصحية .
- 10- أن تتوفر الوظيفة الشاغرة بالمالك والتغطية المالية اللازمة ، وفي جميع الأحوال يجب الإعلان عن الوظائف الشاغرة .
- 10 - أ. عبدالله منصور الشايبى ، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء ، مجلة العلوم القانونية والشرعية ، جامعة الزاوية ، العدد الثامن ، 2017م ، ص 90 .
- 11 - د. إسراء حسين حجازي ، المركز القانوني للموظف الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2017م ، ص 12 .
- 12 - نص المادة الثانية من النظام الأساسي لجامعة الدول العربية .

وعرفته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري في قضية التعويضات عن الأضرار عام 1949م، بأنه " كل شخص يعمل بأجر، أو بدون أجر، بصفة دائمة، أو مؤقتة، ويُعين بواسطة أحد فروع المنظمة لممارسة إحدى الوظائف في المنظمة أو المساعدة في مباشرتها، واختصار ذلك هو كل شخص تعمل المنظمة بواسطته "(13).

وتعددت اجتهادات الفقه في محاولة لإيجاد تعريف محدد للموظف الدولي، فعرفه الدكتور أحمد فؤاد بأنه " كل من يؤدي عملاً في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة منتظمة، ويخضع لمركز قانوني خاص تضعه المنظمة "(14)، وعرفه الدكتور محمد اسماعيل بأنه " كل شخص يولى وظيفة عامة بصفة مستمرة ومنتظمة وفقاً لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة يحدد فيه حقوقه وواجباته "(15)، وعرفه الدكتور أحمد نجم الدين بأنه " كل شخص طبيعي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل باستمرار لدسابها خاضعاً في ذلك للنظام القانوني الخاص الذي تضعه المنظمة "(16).

يتضح من خلال التعريفات السابقة بأن الموظف الدولي هو كل من يعمل في خدمة منظمة دولية، أو أحد فروعها بصفة مستمرة ويهدف إلى تحقيق مصالحها واهدافها، ويخضع لإشرافها وتوجيهاتها وللنظام القانوني الذي تضعه المنظمة .

ثانياً / الشروط الواجب توافرها في الموظف الدولي

من خلال التعريفات السابقة لابد من توافر بعض الشروط في الموظف الدولي، منها أن يؤدي الموظف عمله في منظمة دولية أو أحد فروعها، وأن يستمر في عمله بصفة دائمة وليس مؤقتة وهو ما يعرف بالشق الزمني ، وأن يسعى إلى تحقيق أهداف ومصالح المنظمة، وأن يعمل تحت إشرافها ويخضع لنظامها القانوني(17)، ولا يكون لدولته أي تأثير، أو سلطة عليه

13 - د. سهيل حسين الفتلاوي ، مبادئ المنظمات الدولية ، دار الثقافة ، عمان الأردن ، 2010م ، ص 82 .

14 - د. مصطفى أحمد فؤاد ، النظرية العامة للتنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ص 103 .

15 - د. محمد اسماعيل علي، الوجيز في المنظمات الدولية، دار الكتاب الجامعي ، 1982، ص 26.

16 - د. أحمد نجم الدين احمد ، التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي ، عمان ، دار الراية ، الطبعة الأولى ، 2015م ، ص 93- 94 .

17 - د. عبدالله علي عبود ، المنظمات الدولية ، جامعة دهوك ، كردستان العراق ، الطبعة الأولى ، 2010م ، ص 126 .

أثناء تأديته لعمله وهو ما يعرف بالشق القانوني، فهو يأخذ التعليمات من المنظمة التابع لها، وأن يؤدي عمله بكل حيادية واستقلالية⁽¹⁸⁾، وأن خضوع الموظف الدولي للنظام القانوني للمنظمة لا يعني ذلك انقطاع الصلة بينه وبين دولته، فالصلة قائمة وموجودة حتى خلال فترة عمله بالمنظمة، فهي مستمرة في الحدود غير المخلة بتأدية التزاماته، واجباته .

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لمركز الموظف العام والموظف الدولي

الفرع الأول : الطبيعة القانونية لمركز الموظف العام

تحتاج الدولة إلى عدد كبير من الموظفين في تسيير وإدارة مرافقها تحقيقاً للمصلحة العامة، فما هي العلاقة القانونية التي تنظم مركز الموظف العام بالدولة ؟

أولاً / الاتجاهات الفقهية في تحديد العلاقة بين الموظف والإدارة

ذهب بعض الفقهاء في البداية إلى أن العلاقة بين الدولة والموظف العام هي علاقة تعاقدية يحكمها العقد المبرم بينهما، ويخضع لأحكام القانون الخاص فقد يكون عقد وكالة عادية إذا كان العمل المسند للموظف ذهني، وعقد عمل إذا كان العمل يدوي، أو فيه بذل جهد، إلا أن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به، لأن فكرة العقد المدني تتعارض مع مقتضيات و ضرورات المرافق العامة، فالعقد في القانون الخاص يحكمه مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)، وفي هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تعدل أو تلغي في مركز الموظف العام إلا بموافقه، وهو بذلك يؤدي إلى فقد الإدارة امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها إزاء الموظف في تحقيقها المصلحة العامة⁽¹⁹⁾.

وحاول بعض الفقهاء تكييف العلاقة بين الموظف والدولة، بأنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام، وأن العقد يكون إدارياً وليس عقداً مدنياً، وفي هذه الحالة يسمح للإدارة بالاستفادة

- د. محمد سامي عبد الحميد ، د. محمد السعيد الدفاق ، التنظيم الدولي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002م ، ص 298 .

18 - د. حسن نافعة ، د. محمد شوقي عبدالعال ، التنظيم الدولي ، دار النصر ، القاهرة ، 2002م ، ص 138 .

19 - أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفضيل ، بنغازي ، الطبعة الأولى ، 2020م ، ص 222 وما بعدها .

من الامتيازات التي منحها لها المشرع في العقود الإدارية، فيجوز للإدارة أن تعدل وحدها شروط العقد مع الموظف بما يلائم المصلحة العامة، ولا يجوز للموظف فسخ العقد لمجرد مخالفة الإدارة لبعض شروط العقد، إلا أن هذا الرأي لا زال يتعارض مع جوهر الوظيفة العامة، لأن الموظف يرتبط بالدولة ويذشأ مركزه القانوني بصدور قرار تعيينه كقرار إداري، وهذا يختلف عن فكرة التعاقد، التي تفترض وجود الإيجاب والقبول في إبرام العقود الإدارية، وأن سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد ترد عليها عدة قيود، فلها فقط تعديل شروط العقد الإداري التي ترتبط بسير وضمان المرفق العام دون المساس بالامتيازات المالية للعقد⁽²⁰⁾.

ونظراً للانتقادات الموجهة للنظرية العقدية اتجه الفقه مع نشأة وتطور القانون الإداري إلى أن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف العام هو مركز تنظيمي، وليس تعاقدي، يخضع للنصوص والقوانين المنظمة للوظيفة العامة، فالموظف وفقاً لقرار تعيينه في الوظيفة يعتبر أحد عمال المرافق العامة، وأن مركزه القانوني قابل للتعديل والتبديل، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويترتب على العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة عدة نتائج ومسلمات قانونية كالاتي :

1- أن ما يتمتع به الموظف من حقوق والتزامات تكون مسبقة بالقوانين واللوائح، وفقاً لقواعد موضوعية معينة، ومن ثم يقع باطلاً أي اتفاق تقوم به الإدارة مع الموظف، لزيادة أو نقصان في الحقوق والواجبات⁽²¹⁾.

2- يجوز تغيير المركز القانوني للموظف في أي وقت وعندما تراه الإدارة بما يتماشى والمصلحة العامة، وليس له المطالبة بالتعويض، وأن يحتج بحق مكتسب في البقاء في مركز قانوني سابق، كما يجوز للإدارة نقل الموظف من الوظيفة الأصلية إلى وظيفة أخرى داخل الجهاز الإداري، بشرط أن لا يؤثر في مركزه الوظيفي من حيث المرتب والدرجة والأقدمية، فللإدارة السلطة التقديرية تحقيقاً للمصلحة العامة⁽²²⁾، وفقاً لما جاء في حكم المحكمة العليا

20 - أ.د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة، 2012م، ص 361.

21 - أ.د. خليفة صالح أحواس، مرجع سابق، ص 137.

22 - أ.د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق، ص 38.

بقولها " وإنه ليس للموظف إزاء تنظيم العمل في الإدارة وما يقتضيه الصالح العام من تنسيق في توزيع الاختصاصات حق مكتسب في تقلد وظيفة معينة دون الأخرى "(23).

3- يتم تعيين الموظف وفقاً للشروط القانونية المطلوبة بمجرد صدور قرار التعيين له، وليس برضا الموظف، أو قبوله للتعيين، فلا يحق له مناقشة الإدارة في وضع الشروط والموافقة عليها أو رفضها، فصلة الموظف بالإدارة لا تتوقف على إرادته؛ وإنما على الإرادة المنفردة التي تتمتع بها الإدارة، وفقاً لمتطلبات المرفق العام، فالموظف يقع على عاتقه بعد صدور قرار تعيينه التزامات وواجبات الوظيفة العامة، وإن رفضها يعرض نفسه للمسئولية التأديبية، وهو ما تناولته المحكمة العليا بقولها " إن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة لائحية، وقرار تعيين الموظف يعتبر شرطياً يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف المعين، وقرار التعيين وإن كان يصدر من جانب السلطة العامة وحدها إلا أنه يجب أن يقبله الموظف لأنه يساهم في إدارة المرافق العامة مساهمة إرادية يقبلها دون قسر أو إرغام "(24).

4- أن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن الموظفين هي قرارات إدارية نهائية تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، وتخضع للطعن فيها بدعوى الإلغاء إذا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.

ثانياً / التنظيم القانوني لمركز الموظف العام في القانون الليبي

1- **التنظيم التشريعي :** يعتبر القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية هو المنظم الرئيسي للعلاقة بين الموظف العام والإدارة، فالإدارة تتمتع بوضع قانوني بمقتضى القوانين والتشريعات يفوق مركز الموظف التابع لها، فلها حق الانفراد بسلطة تعديل وتغيير أحكام الوظيفة العامة، دون الحصول على إذن مسبق من الموظف، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد فكرة التكيف التعاقدية للعلاقة بين الموظف والإدارة، فهو تكيف تنظيمي ولائحي تحكمه القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، وهو ما أكدته المشرع الليبي في قانون

²³ - طعن إداري رقم 11/14 ق ، بتاريخ 1965/6/12م ، مجلة المحكمة العليا ، السنة الثانية ، العدد الاول ، ص 6 .

²⁴ - طعن إداري رقم 23/25 ق ، بتاريخ 1977/5/12م ، مجلة المحكمة العليا ، السنة الرابعة عشر ، العدد الاول ، ص 42 .

علاقات العمل، حيث أدرج الأحكام الخاصة بالوظيفة العامة في الباب الرابع، تحت مسمى العلاقات اللائحية⁽²⁵⁾.

فالمبدأ العام أن المركز القانوني للموظف العام هو تنظيمي عام، وفقاً للقوانين واللوائح، إلا أنه هناك استثناء عن ذلك، فيجوز إبرام عقود استخدام لبعض الموظفين قبل تعيينهم في الوظيفة العامة، فالموظف في هذه الحالة يخضع لأحكام القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، وليس لأحكام العقد المبرم بينهما، خاصة وأن أغلب المرافق العامة في الدولة تلجأ أحياناً لإبرام مثل هذه العقود قبل التعيين أو التوظيف، وتختص دوائر القضاء الإداري وحدها بالفصل في المنازعات، التي قد تنشأ بين الموظف والإدارة، سواء كانت المطالبة بالتعويض أو إلغاء قرارات إدارية نهائية لمخالفتها لمبدأ المشروعية⁽²⁶⁾.

2- التنظيم القضائي: استقر القضاء الليبي على العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية لائحية، تحكمها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، وهو ما أكدته المحكمة العليا في ليبيا بقولها "إن علاقة الموظفين بالإدارة ليست علاقة تعاقدية يحكمها اتفاق الطرفين، وإنما هي علاقة لائحية تنظمها القوانين والنظم السارية....."⁽²⁷⁾.

وتستطرد في حكم آخر لها بقولها "أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف هو مركز قانوني عام يحوز تغييره في أي وقت، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المناسبة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل أو التغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة تحقيقاً لحسن سير تلك المرافق"⁽²⁸⁾.

25 - أ.د. خليفة صالح أحواس ، المرجع سابق ، ص 138 - 139 .

26 - أ.د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، منشورات المكتبة الجامعة ، الزاوية ، الطبعة السابعة ، 2019م ، ص 157 .

27 - طعن إداري رقم 6/1 ق ، بتاريخ 1970/6/14م ، مجلة المحكمة العليا ، السنة السادسة ، العدد الرابع ، ص 27 .

28 - طعن إداري رقم 13/2 ق ، بتاريخ 1970/5/3م ، مجلة المحكمة العليا ، السنة السادسة ، العدد الرابع ، ص 31 .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لمركز الموظف الدولي

أولاً / العلاقة التعاقدية

من الطبيعي أن يؤدي الموظف الدولي عمله في الحدود التي تضعها المنظمة لتحقيق أهدافها، وينتج عن ذلك وجود قواعد تنظيمية للوظيفة الدولية، ولا تربطها أي علاقة بالنظام الداخلي للدول⁽²⁹⁾؛ حيث يرى أصحاب هذا الرأي بأن الوظيفة الدولية تخلق علاقة بين الموظف والمنظمة يمكن تكييفها بأنها علاقة تعاقدية وتجد أساسها في نصوص العقد، ولا يجوز لإدارة المنظمة أن تتفرد بتعديلها، والأساس الثاني في القواعد التنظيمية التي يفرضها رب العمل على الموظف⁽³⁰⁾، فأساس هذه العلاقة، هو عقد العمل بين الموظف الدولي، والمنظمة الدولية متمثلة في أمينها العام أو أحد مساعديه، بحيث يكون الموظف الدولي طرف في العقد ومتساوي في المركز القانوني مع المنظمة، ويرى أنصار هذا الرأي بتطبيق مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين) على هذه العلاقة فيما يتعلق بشروط صحة وجودها⁽³¹⁾.

وكما أن وصف الموظف الدولي لا يتعارض مع إخضاع علاقته بالمنظمة لأساس تعاقدية، لأن الفرد الذي يشغل وظيفة دولية لا يظهر وفقاً للمبادئ القانونية للجماعة الدولية، كشخص من أشخاص القانون الدولي العام، وإنما يظهر كشخص من أشخاص القانون الداخلي، ومع ذلك فإن هذا الرأي يستبعد أي تطابق بين العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية وبين تلك التي تربط الموظف العام بحكومة دولته⁽³²⁾، وأن تطور الوظيفة الدولية يتجه نحو توفير قدر كبير من الاستقرار للموظف الدولي⁽³³⁾.

29 - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثامنة، 2006م، ص 99.

30 - د. مصطفى أحمد فؤاد، المنظمات الدولية - النظرية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1988م، ص 145.

31 - د. محمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظفين الدوليين، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، 2006م، ص 84.

32 - د. هبة جمال ناصر عبدالله، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير - غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011م، ص 100.

33 - د. رابح غليم، الموظف الدولي في جامعة الدول العربية، دار هومة، بدون طبعة، الجزائر، 2004م، ص 83.

ثانياً / العلاقة التنظيمية

يرى أصحاب هذا الرأي أن القواعد الخاصة بالموظفين الدوليين تتشابه إلى حد كبير في قواعدها الأساسية المتعلقة بالتعيين والترقية، في جوهرها مع مثيلاتها في القانون الإداري، والهدف من هذا الرأي هو تغليب مصلحة المنظمة على المصالح الذاتية للموظف، فالمركز القانوني ينشأ بمجرد صدور قرار التعيين في المنظمة، وأن مركزه القانوني قابل للتعديل والتبديل وفقاً لمقتضيات مصلحة المنظمة، وتعتبر هذه العلاقة تنظيمية تحكمها القواعد والقوانين الخاصة بعمل المنظمات الدولية⁽³⁴⁾.

كما استقر قضاء المحاكم الإدارية الدولية على اعتبار علاقة المنظمة بموظفيها علاقة تنظيمية، وتجاهلت تلك المحاكم نصوص وأحكام العقود الخاصة التي تكون مخالفة للأنظمة واللوائح التي تضعها، وهذا الاتجاه تبناه القضاء الدولي الإداري متمثلاً في المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية وقررت في أحد أحكامها بأن "مركز الموظف في الجامعة ليس مركزاً تعاقدياً تنظمه أحكام عقد إبرم بينه وبين الجامعة، بل هو مركز لائحي تنظمه اللوائح التي يصدرها مجلس الجامعة بهذا الخصوص"⁽³⁵⁾.

ثالثاً / العلاقة المزدوجة

حاول أصحاب هذا الرأي المزج بين الرأيين السابقين، التعاقدي والتنظيمي، لتكون علاقة تراعي حقوق الطرفين، لأن هذه العلاقة تجمع بين نظامين، يعتبر بموجبها الموظف الدولي خاضعاً للعقد الذي أبرمه مع المنظمة الدولية، وكذلك يخضع لوضع قانوني مرن، يقبل في أي وقت تغيرات محتملة قد تطرأ عليه حسب احتياجات المنظمة، على أن يراعي عدم المساس بحقوق الموظف الدولي المكتسبة من هذه العلاقة، فيرى هذا الرأي أن العلاقة ذات طبيعة مزدوجة، هي تعاقدية أساساً وسها عقد العمل، وتنظيمية، لأنها تجعل الموظف الدولي يخضع لنظام قانوني قابل للتغيير والتبديل، طبقاً لظروف العمل داخل المنظمة⁽³⁶⁾، إلا أن الرأي الواقعي يتجه إلى ترك الحرية لكل منظمة، في الأخذ بالتكييف الذي تراه مناسباً وصالحاً

34 - د. رياض صالح أبو العطا ، المنظمات الدولية ، دار الكتب الوطنية ، بدون طبعة ، 2004م ، ص 133 .

35 - جامعة الدول العربية ، المحكمة الإدارية ، الدعوى رقم (1) 1982م .

36 - د. عبدالكريم عوض خليفة، قانون المنظمات الدولية ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة ، 2009م ، ص 47 .

لتحديد العلاقة بينها وبين موظفيها، فالصالح العام الدولي الذي يستهدف تحقيق المصالح المشتركة للجماعة الدولية إنما ينبغي ان يسمو على غيره من المصالح على أن لا يمس بحقوق الموظفين الدوليين، فبعض المنظمات تقوم مباشرة بتعيين الموظف لديها على أساس تنظيمي لائحي ثابت⁽³⁷⁾.

من خلال ذلك يتبين أن الموظف الدولي ما هو إلا موظف عام يمارس اختصاصات وظيفية دولية، تحت أشراف ورقابة المنظمة التي يعمل من أجلها؛ فتحديد و ضبط المفهومين يعتبر واحداً وهو لفظ موظف ووظيفة، ونلاحظ أن شروط تعيين وعناصر كل منهما تعتبر واحدة، وإنما الاختلاف يكمن في النصوص التي تنظم عمل كل منهما، فالموظف العام يخضع للنصوص المنظمة للوظيفة العامة، والموظف الدولي يخضع للقوانين التي تنظم عمل المنظمات الدولية، إلا أن هذا الاختلاف ليس كبيراً، فالوظيفة الدولية وولدت في الأصل من رحم الوظيفة العامة، الأمر الذي ترتب عليه تطبيق أغلب نصوص وقواعد الوظيفة العامة على الموظف الدولي، وبذلك تصبح القواعد التي تحكم العام مشابهة إلى حد كبير النصوص والقواعد التي تحكم الموظف الدولي، فالوظيفة العامة هي الخطوة الأولى في تطبيق قواعد ونصوص الوظيفة على الموظف الدولي باعتبار أن مصالح الدول تبدأ من الداخل أولاً، فالموظف الدولي يعمل وفق منظومة دولية تسعى إلى تحقيق مصالح الدول فيما بينها .

37 - د. هبة جمال عبدالله علي، مرجع سابق، ص 105 .

المبحث الثاني

الحقوق والواجبات المترتبة على الوظيفة العامة والوظيفة الدولية

تفرض الوظيفة بصفة عامة سواء كانت إدارية، أو دولية، مجموعة من الحقوق والواجبات على عاتق الموظف، والتي يجب مراعاتها حتى تتمكن الدولة أو المنظمة من القيام بأعمالها بما يتماشى مع مصالحها، وتحقيق أهدافها المنشئة لأجلها، وعلى الموظف الالتزام بواجباته ومسئوليته في وظيفته، وبالمقابل على الوظيفة أن توفر له الحقوق التي يتمتع بها وفق النظم والقوانين المعمول بها داخلياً ودولياً .

المطلب الأول

حقوق وواجبات الموظف العام

تناول القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، حقوق وواجبات الموظف، وعلى الإدارة الالتزام بهذه الحقوق، وعدم إنقاصها إزاء ما يقوم به الموظف من عمل في الوحدات الإدارية، باعتبارها حق من الحقوق التي تناولتها التشريعات والقوانين الخاصة بالوظيفة العامة.

الفرع الأول : الحقوق المالية للموظف العام

أولاً/المرتب : وهو الحق المالي الذي تقرره التشريعات ويتقاضاه الموظف شهرياً مقابل قيامه بأعباء الوظيفة العامة المعين من أجلها، وعرفت المادة (5) من قانون علاقات العمل المرتب إلا ساسي بأنه " المقابل المالي المقرر للوظيفة التي يشغلها الموظف بالوحدة الإدارية حسب جداول المرتبات المعمول بها بما يتناسب والجهد المبذول في انجاز واجبات الوظيفة وحجم المسؤوليات المترتبة على القيام بأعبائها " ، وتناولت نفس المادة تعريف المرتب كاملاً، مضافاً إليه باقي المزايا بقولها " هو المرتب الأساسي مضافاً إليه سائر العلاوات والبدل والحوافز والمكافآت، والمزايا المالية الأخرى، المقررة بموجب التشريعات النافذة والتي تدفعها جهة العمل للعاملين بصورة مباشرة أو غير مباشرة " .

ثانياً / المعاش التقاعدي : هو المعاش أو الراتب التقاعدي الذي يتقاضاه الموظف من الإدارة بإحالاته على التقاعد سواء كان اختيارياً أو ببلوغه سن التقاعد⁽³⁸⁾، وتناولت المادة (43) من قانون علاقات العمل تحديد سن التقاعد بقولها " تنتهي خدمة العامل أو الموظف ببلوغ سن (65) سنة شمسية عند الرجال و (60) سنة شمسية من النساء ويجوز استثناء بعض المواقع والوظائف والفئات من ال سن المقررة لانتهاج الخدمة؛ فعند بلوغ سن التقاعد للموظف يتقاضى مرتبه وفقاً لـ صوص القانون رقم (13) ل سنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي، والمعدل بالقانون رقم (8) لسنة 1985م، ويتم احتساب مرتبه التقاعدي على أساس متوسط السنوات الثلاث الأخيرة من مدة خدمته⁽³⁹⁾.

ثالثاً / الترقية : الترقية هي الصعود في المركز القانوني للموظف، من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة إدارياً ومالياً في نفس الوحدة الإدارية، التي يتبعها الموظف، وتناولت المواد من (137) إلى (141) من قانون علاقات العمل ولائحته التنفيذية الشروط وضوابط الترقية ويمكن اختصارها في الآتي :-

أ- أن توجد وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المراد ترقيته في ملاك الوحدة الإدارية التابع لها، وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تتدرج فيها وظيفته .

ب- أن يكون قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية ، وهو من الدرجة الأولى الى الدرجة العاشرة أربع سنوات، ومن الدرجة العاشرة إلى الحادية عشرة خمس سنوات، ومن الحادية عشر فما فوق غير محددة المدة .

ج- أن يكون مستوفياً لل شروط الواجب توافرها ل شغل الوظيفة المراد ترقيته إليها، وأن تتم الترقية ممن له صلاحيات إصدار قرار شغل الوظيفة المُرقي إليها.

د- أن يجتاز الامتحان المقرر للترقية بنجاح، وأن يد صل على تقدير كفاءة جيد جداً فما فوق لآخر ثلاث سنوات .

38 - د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري الليبي في الجمهورية العربية الليبية ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ، بدون طبعة ، 1974م ، ص 396 .

39 - د. محفوظ علي التواتي ، د. علي محمد الزليطني ، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ، دار الفضيل ، بنغازي ، الطبعة الأولى ، 2020م ، ص 90 وما بعدها .

ح- تجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد الأدنى المقرر للترقية في الوظيفة التي يشغلها⁽⁴⁰⁾.

رابعاً / التعويض عن إصابة العمل : تناولت اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل في أخطار المهنة، والإصابات الناتجة عن العمل، سواء حدثت هذه الإصابات أثناء العمل أو بسببه، كالذهاب إلى العمل، والعودة منه، وفق المعتاد دون الانحراف عن المسار الطبيعي، إضافة إلى ذلك تعتبر من أخطار العمل الإصابات الناتجة عن الاجتهاد أو الإرهاق بسبب العبء الزائد عن المعتاد في الوظيفة العامة⁽⁴¹⁾، وهو ما تناولته المادة (28) من اللائحة التنفيذية في قانون علاقات العمل، وكذلك تلتزم جهة العمل بالتأمين والتغطية المالية للموظفين، ضد أمراض المهنة وفقاً للمادة (30) من اللائحة المشار إليها⁽⁴²⁾.

الفرع الثاني : الحقوق المعنوية للموظف العام

أولاً / الإجازات : تعتبر الإجازات حقاً غير مالي للموظف العام، ولكن لا تقل أهمية عن الحقوق المالية؛ حيث روعي فيها مصلحة الموظف، في الراحة من عناء وتعب العمل ومصلحته في تقدير ظروفه الشخصية والاجتماعية، وأن ذلك يصب في النهاية لمصلحة الوظيفة العامة⁽⁴³⁾.

40 - تناولت المادة (140) من قانون علاقات العمل حالات الترقية التشجيعية وهي :-
أ- إذا قدم بحوثاً موضوعية لتحسين وتطوير أداء الجهاز الإداري دون إضافة أعباء مالية أو حق وفراً في المصروفات.

ب- إذا قام باختراع أو ابتكار أو تطوير وسائل لزيادة الإنتاج.

ج- إذا قام بأعمال ترتب عليها المحافظة على حماية البيئة والمواطن من التلوث والأمراض.

د- إذا حصل على تقرير كفاءة بدرجة ممتاز في الثلاث سنوات الأخيرة.

هـ- وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يحصل الموظف على أكثر من ترقيتين تشجيعيتين طوال مدة خدمته الوظيفية كما لا يجوز أن يزيد عدد المرقين وفقاً لحكم هذه المادة على (5%) من مجموع عدد الموظفين المرقين في الوحدة الإدارية.

41 - أ.د. خليفة صالح أحواس ، المرجع سابق ، ص 148 - 149 .

42 - تناولت المادة (30) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل التغطية التأمينية على النحو التالي :-

أ- في حالة الوفاة أو العجز الكلي يكون المبلغ المستحق للعامل أو الموظف أو للمستحقين عن أيهما ما يعادل مرتبه عن أربع سنوات على الأقل عن خمسة وعشرين ألف دينار ولا يزيد عن مائة ألف دينار.

ب- في حالة العجز الجزئي يقدر المبلغ المستحق للعامل أو الموظف على أساس النسبة المئوية للعجز التي تحددها اللجان الطبية المختصة مضروبة في راتبه وقت الإصابة عن أربع سنوات على الأقل يجاوز عشرين ألف دينار.

43 - أ.د. محمد رفعت عبدالوهاب ، مرجع سابق ، ص 441.

1- الإجازة السنوية أو الأعتيادية : وهي انقطاع الموظف عن الوظيفة، ومسئوليته، وواجباته لفترة معينة كل سنة، حتى يتمكن خلالها من استعادة قواه الذهنية، والجسدية، وتركيزها من جديد للخدمة العامة⁽⁴⁴⁾، وتناولت المادة (30) من قانون علاقات العمل الإجازة السنوية بقولها " تكون الإجازة السنوية ثلاثين يوماً في السنة وخمسة وأربعين يوماً في السنة لمن بلغ سن الخمسين أو تجاوزت مدة خدمته عشرين عاماً " .

2- الإجازة الطارئة أو العارضة : وهي التي يضطر الموظف فيها بظرف طارئ أو عارض خارجاً عن إرادته إلى التغيب عن العمل دون إذن مسبق يتعذر معه إبلاغ رؤسائه، وتكون بأجر لمواجهة تلك الظروف القهرية العارضة، وتناولت المادة (31) من قانون علاقات العمل الإجازة الطارئة بقولها " يستحق العامل أو الموظف إجازة طارئة لسبب قهري لا يتمكن معه إستئذان رؤسائه مقدماً للترخيص في الغياب، على أن يقدم فور عودته إلى العمل مبررات غيابه وهي التي يضطر الموظف فيها بظرف طارئ أو عارض خارج عن إرادته إلى التغيب عن العمل دون إذن مسبق يتعذر معه إبلاغ رؤسائه، ولا تكون الإجازة الطارئة لأكثر من ثلاثة أيام في المرة الواحدة ولا تتجاوز اثني عشر يوماً في كل سنة، ويسقط حقه فيها بمضي السنة، ولا تحسب هذه الإجازة من الإجازات السنوية " .

3- الإجازة المرضية : وتمنح للموظف بناء على تقرير طبي معتمد، وبمقابل لمدة خمسة وأربعين يوماً متصلة أو ستين يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة، وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة الإجازة المرضية ثلاثة أشهر خلال السنة الواحدة، فإذا تجاوزت السنة يحال إلى اللجان الطبية المتخذة، وتطبق بشأنه الأحكام المذصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي، وهو ما تناولته المادة (33) من قانون علاقات العمل، وأكدت المحكمة العليا بقولها " أن الإجازة المرضية حق للموظف، إلا أن لجهة الإدارة منعاً للتلاعب بها دون إساءة في استعمال السلطة تحديد الجهة الطبية العامة التي ينبغي الرجوع إليها في تحديد المرض

44 - د . صبيح بشير مسكوني ، مرجع سابق ، 477 .

الذي منع الموظف من مبا شرة عمله، ولا يمكن للق ضاء أن يحل محل جهة الإدارة في قبول تقارير طبية من غير تلك الجهة⁽⁴⁵⁾.

4- الإجازات الخاصة : تناولتها المادة (34) من قانون علاقات العمل الإجازة الخاصة بمرتب

بقولها " يكون للعامل أو الموظف الحق في إجازة خاصة، بمرتب كامل في الحالات الآتية :-

أ- أداء فريضة الحج وتكون لمدة عشرين يوماً ولا تمنح إلا لمرة واحدة طوال مدة الخدمة.

ب- الزواج وتكون لمدة أسبوعين ولا تمنح إلا لمرة واحدة طوال مدة خدمته.

ج- للمرأة عند وفاة زوجها وتكون لمدة أربعة اشهر وعشرة ايام.

د- أداء الامتحانات الدراسية، وتكون للمدة المقررة لأداء الامتحانات.

ومن ضمن الإجازات الخاصة بمقابل إجازة الأمومة للمرأة الحامل أو المر ضعة عند تقديمها لشهادة طبية معتمدة تبين التاريخ المحتمل للولادة وفقاً لما جاء به نص المادة (25) من قانون علاقات العمل .

وتناولت المادة (19) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل الإجازة الخاصة بدون مرتب بأنه " يجوز بقرار من جهة العمل منح العامل أو الموظف إجازة خاصة بدون مرتب في الحالات وبالشروط الآتية :-

1- للزوج أو الزوجة إذا رخص لاحدهما بال سفر للخارج ب شرط ألا تتجاوز المدة المرخص بها.

2- لأغراض العلاج للزوج أو الزوجة أو الأبناء أو الوالدين.

3- تمنح للأسباب الأخرى التي يبديها الموظف، وتقدرها جهة العمل، ويجب ألا تقل الإجازة في هذه الحالة عن شهرين، ولا تزيد على سنة إلا إذا كانت ممنوحة لغرض الدراسة أو العمل قابلة للتجديد ."

⁴⁵ - طعن إداري رقم 55/86 ق ،بتاريخ 2006/5/17 م ، مشار إليه في أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 252 .

ثانياً / التدريب ورفع الكفاءة : التدريب حق معنوي للموظف، يستهدف تنمية قدرات الموظفين واعدادهم لوظائفهم، وهو أسلوب يؤدي إلى صقل ورفع كفاءة أداء الموظفين المهنية والوظيفية، وقد تناولت المادة (39) من قانون علاقات العمل التدريب بقولها " تلتزم جهة العمل بتدريب العامل او الموظف على الأسس السلمية لأداء عمله أو وظيفته ..."، وتتولى المواد من (88) الى (100) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل وضع ضوابط وآلية التدريب ورفع الكفاءة (46).

ثالثاً / التكافل الاجتماعي : بموجب أحكام اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل في المواد من (23) الى (27) يجوز انشاء في كل جهة عمل صندوق للتكافل الاجتماعي، وذلك لتحقيق التعاون، والترابط الاجتماعي داخل الوحدات الادارية، فهو يقوم بتقديم المساعدات للموظف وأسرته إذا واجهته ظروف طارئة، ويمول الصندوق من ميزانية جهة العمل و الاشتراكات الشهرية لمنتسبيه وما يخصم من الموظف في توقيع الجزاء التأديبي، أو أي تبرعات أخرى .

الفرع الثاني : واجبات الموظف العام

حدد قانون علاقات العمل في المواد (11) و (12) الواجبات والمحظورات التي يتقيد بها الموظف العام أثناء قيامه بالعمل في الوظيفة العامة .

أولاً / واجبات ومسئوليات الموظف العام

يجب على الموظف تنفيذ واحترام القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة للوظيفة العامة، ويمكن إيجازها في الآتي :-

1- أن يقوم بالعمل المسند إليه بنفسه وأن يؤديه بدقة وأمانة وتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من جهة العمل، و يتفرغ لأداء العمل وفق ساعات الدوام الرسمية، و يلتزم بالتكليف الصادر من جهة العمل، في غير أوقات العمل الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك (47) .

46 - أ.د. خليفة صالح أحواس ، المرجع السابق ، ص 137 .

47 - أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 259 .

2- أن يحافظ على ممتلكات وأسرار جهة العمل، و يلتزم بأن يتعاون مع زملائه، وأن يحسن معاملة رؤسائه ويراعي التسلسل الإداري في أداء مهامه، والتقيد بالمواعيد المقررة في أداء وظيفته وفق التشريعات المعمول بها في الوظيفة العامة.

3- أن يلتزم بالدورات التدريبية التي توفرها جهة العمل، لتحسين قدراته وكفاءته العلمية والمهنية بما يتماشى مع وظيفته في العمل المسند إليه، و يراعي النظم الخاصة بسلامة وأمن جهة العمل.

ثانياً / الأعمال المحظورة على الموظف

حظر الم شرع الليبي على الموظف القيام بأي عمل أو تصرف من شأنه أن يعر ضه للشبهات، التي تتنافى مع شرف الوظيفة وكرامتها، فلا بد على الموظف أن يحافظ على كرامة الوظيفة طوال فترة ممارسته لها، ويمكن ايجاز المحظورات كالآتي :-

1- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال بوظيفته، أو يقوم بأية أعمال تجارية في مناقصات، أو مزايدات، او مقاولات، أو عقود تتصل بمهام عمله.

2- أن يحتفظ لنفسه بأوراق رسمية، أو ينزعها من الملفات المخدصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً إلا بأذن كتابي من الجهة الإدارية محدد التاريخ لإعادة الورقة.

3- أن يرتكب أي فعل من أفعال الوساطة والمحسوبية أو يقبل هدايا أو غيرها لقاء قيامه بواجباته الوظيفية .

4- أن يستأجر عقارات أو منقولات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي بها اعمال وظيفته إذا كان له صلة بعمله .

5 - القيام أو التحريض على القيام بأي فعل يعد من قبل افعال التحرش الجنسي، أو يخالف إجراءات الأمن الصناعي، والسلامة العامة داخل الجهاز الإداري .

6- أن يقوم بإعداد أو نشر أو توزيع مقالات، أو منشورات تتعلق بالسياسة، ومناهضة لأهداف الدولة أو المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع .

المطلب الثاني

حقوق وواجبات الموظف الدولي

يتمتع الموظف الدولي بمجموعة من الحقوق مع المنظمة الدولية، التي يعمل لصالحها، وبالمقابل تقع عليه مجموعة من الواجبات، التي يجب أن يراعيها الموظف أثناء قيامه بوظيفته المكلف بها .

الفرع الأول : حقوق الموظف الدولي

أولاً / الإستقلالية : من بين الحقوق التي يتمتع بها الموظف الدولي الإستقلالية، وهو ما تناولته المادة (100) من ميثاق الأمم المتحدة⁽⁴⁸⁾، فهو يتمتع باستقلالية والحيادية بمجرد توظيفه في المنظمة الدولية، أو أحد فروعها، وعلى الدول الأعضاء احترام هذه الإستقلالية، وعدم محاولة التأثير عليه بأي شكل من الأشكال، فهو يكتسب الصفة الدولية ويخضع للنظام القانوني في المنظمة تحقيقاً للمصالح المنشئة من أجلها المنظمة⁽⁴⁹⁾.

ثانياً / الحقوق المالية : يتمتع الموظف الدولي بمجموعة حقوق مالية، بموجب النظم واللوائح الداخلية للمنظمة الدولية، فهو كالموظف العام يتمتع بالمرتب الذي تلتزم به إدارة المنظمة الدولية، وعليها الوفاء بهذا الالتزام تجاه موظفيها، وهو الحصول على راتب يتناسب مع مرتبات دولة المقر، وله أيضاً الاستفادة من الزيادات المالية المقررة في الوظيفة الدولية الناتجة عن العلاوات والترقيات، وهو ما نصت عليه المادة (29) من النظام الأساسي للأمانة العامة لجامعة الدول العربية⁽⁵⁰⁾، فالوظيفة الدولية تتشابه إلى حد كبير مع الوظيفة العامة في الدولة بتوفير الحقوق المالية الخاصة بموظفيها، كالراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوات والترقيات المقررة بموجب النظم والتشريعات الدولية والداخلية .

48 - نصت المادة (100) من ميثاق الأمم المتحدة بقولها " يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وأن لا تسعى إلى التأثير فيهم عند قيامهم بمسؤولياتهم ، بمعنى أن الموظف الدولي يتمتع باستقلالية والحياد عن دولته بمجرد أن يصبح موظفاً دولياً " .

49 - د. جمال طه ، الموظف الدولي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، بدون طبعة ، 1986م ، ص 130 .

50 - نصت المادة (99) من النظام الأساسي لجامعة الدول العربية على أنه " يعاد النظر في قيمة التعويض غلاء المعيشة في المراكز والبعثات كل ثلاث سنوات " .

ثالثاً / الحماية القانونية : توفر المنظمات الدولية الحماية القانونية لموظفيها ضد كل ما يقع عليهم من اعتداءات واضرار بسبب تأدية مهام الوظيفة الدولية، وأكدت على ذلك محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بتاريخ 11/4/1949م⁽⁵¹⁾، فالحماية القانونية والوظيفية توفرها المنظمة الدولية لموظفيها اثناء قيامهم بأعمالهم المكلفين بها، فهي ضرورية لضمان استقلال الموظف الدولي في وظيفته⁽⁵²⁾ .

إضافة إلى ذلك تتوفر لهم الحماية القضائية، والتي تعتبر من الأساليب المقررة في نطاق الوظيفة الدولية؛ حيث يتولى القاضي الإداري الدولي سلطة الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، الصادرة عن المنظمة بحق موظفيها، فالحماية القضائية من ضمانات الوظيفة الدولية وهي حق مقرر لمصلحة الموظف الدولي، ولا بد من توافر مجموعة من الشروط امام المحاكم الإدارية وهي وجود المنظمة الدولية والموظف وان يكون طرفاً في العلاقة مع المنظمة الدولية ، بعد أن يتحدد النظام القانوني للموظفين بطريقة دولية⁽⁵³⁾.

رابعاً / الامتيازات الخاصة : الموظف الدولي يتمتع بامتيازات تجعله في وضع أفضل من ما هو عليه بالنسبة للأشخاص العاديين، من حرية التصرف داخل إقليم دولة المقر، أو أثناء العبور، وعدم الرقابة على تصرفاته وممتلكاته⁽⁵⁴⁾، وحقه في التمتع ببدايات وظيفية حسب طبيعة عملهم، وهو ما أكدته لوائح العمل في المنظمات الدولية⁽⁵⁵⁾، وحقه في الإجازات وفقاً للضوابط التي تضعها المنظمة مع مراعاة ظروف ومصالح الوظيفة الدولية⁽⁵⁶⁾.

الفرع الثاني : واجبات الموظف الدولي

51 - د. سهيل حسين الفتلاوي ، نظرية المنظمة الدولية، دار الحامد، الأردن ، الطبعة الأولى ، الجزء الأول ، ص 308 .

52 - د. محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص 102 .

53 - د. إبراهيم مختار ، مسئولية الموظف الدولي وتطبيقاتها في قضاء المحاكم الإدارية الدولية ، رسالة دكتوراه - غير منشورة ، جامعة أوبكر بلقايد ، الجزائر ، 2017م ، ص 61-62 .

54 - راجع في ذلك المواد (27) - (28) من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية .

- راجع المادة (7) من اتفاقية المقر المبرمة بين جامعة الدول العربية وجمهورية مصر العربية بتاريخ 19/5/1993م .

55 - د. محمد الهادي الوحيشي ، المركز القانوني للموظف الدولي ودوره في حل النزاعات الدولية ، جامعة الحسن الثاني ، المغرب ، 2004م ، ص 47 .

56 - د. هبة جمال ناصر ، مرجع سابق ، ص 62 .

أولاً / التفريغ للوظيفة : على الموظف الدولي أن يمارس وظيفته بنفسه، وأن يتفرغ لها وفقاً لمقتضيات العمل وفق تشريعات المنظمة التي يعمل بها، فالتفريغ واجب رئيسي يقع على عاتق الموظف الدولي، ومن شأنه أن يبتعد عن أي تأثيرات خارجية قد تمس الوظيفة الدولية، وعليه الامتنال لرئيسه الأعلى في حدود اختصاصه الوظيفي، وهو ما تبنته لائحة موظفي الأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة⁽⁵⁷⁾.

ثانياً / الأمانة والاستقلالية : على الموظف أن يتحرى النزاهة والحيادية والالتزام بمبادئها، وعدم التحيز إلى أي دولة تكون طرف في المنظمة، حتى لو كانت دولته التي يحمل جنسيتها، وهو ما تناولته الفقرة الثالثة من المادة (19) من النظام الأساسي لجامعة الدول العربية ، وكذلك الفقرة الأولى من المادة (1) من نظام موظفي الأمم المتحدة .

ثالثاً / الحفاظ على أسرار الوظيفة : من الطبيعي أن الموظف أثناء قيامه بوظيفته يطلع على أسرار العمل، فعليه أن يلتزم بالمحافظة عليها، وعدم الكشف عنها أو عن أي وثائق أو معلومات تخص الوظيفة إلا إذا صرح له بذلك من السلطة المختصة⁽⁵⁸⁾.

يتضح لنا مما سبق أن مجموعة الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، هي ذات الحقوق التي يتمتع بها الموظف الدولي، مثل الحقوق المالية، والحقوق المعنوية، فهي الداعم الرئيسي لضمان استمرار الموظف في وظيفته، أما بالنسبة للواجبات، فالموظف سواء كان عام، أو دولي يجب عليه احترام النصوص القانونية والتقيد بأحكام الوظيفة العامة، أو الدولية التي يعمل بها، واحترام وطاعة رؤسائه أثناء تأدية عمله المنوط إليه، ولعل الفارق الرئيسي الذي يميز بين الموظف العام والموظف الدولي، هو الولاء والانتماء للجهة التي يعمل بها، فالموظف العام يكون ولاءه لدولته، والموظف الدولي يكون ولاءه للمنظمة الدولية أو الإقليمية التي يعمل بها .

57 - د. عبدالله علي عبود ، المنظمات الدولية ، منشورات جامعة دهوك ، العراق ، الطبعة الأولى ، 2010م ، ص 126 .

58 - د. قيصر سالم يونس ، المسؤولية القانونية للموظف الدولي ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد 12 ، العدد 47 ، 2011م ، ص 116 .

الخاتمة

نظراً لاتساع نطاق العمل في المنظمات الدولية، وتطور العلاقات، وتنوع مصالحها المختلفة، أدى ذلك إلى ظهور فكرة الوظيفة الدولية، إلى جانب الوظيفة العامة والتي تعتبر الأسبق ظهوراً وتاريخاً، فكلاهما يعتمد على الموظف في تسيير وإدارة المرفق العام أو المنظمات الدولية والاقليمية، ومن خلال المقارنة بين المفهومين في تحديد معنى الموظف، وطبيعة علاقته بوظيفته وما ينتج عن هذه العلاقة من اثار، ظهرت النتائج والتوصيات الآتية :-

أولاً / النتائج

1 - الموظف الدولي ما هو إلا موظف عام، يمارس وظيفته في المنظمة الدولية، ويخضع لنظامها القانوني، وتحت إشرافها وفقاً لمتطلبات مصالحها، فكلاهما يعمل بصورة مستمرة ودائمة، متى توافرت فيه الشروط القانونية المطلوبة للوظيفة، وإن اختلف الموظف الدولي عن الموظف العام في الاستقلالية عن الدولة، التي يحمل جنسيتها، فهو يخضع بشكل مباشر للمنظمة التابع لها .

2 - أن العلاقة التي تربط الموظف بالوظيفة العامة، أو الدولية، هي علاقة تنظيمية لائحية، وأن اختلف الفقه الدولي عن الفقه الإداري في ترك الحرية للمنظمات الدولية في الأخذ بالتكييف الذي تراه مناسباً مع مصالحها لتحديد العلاقة بينها وبين موظفيها .

3 - نتيجة للتطور السريع لقواعد القانون الإداري خاصة فيما يتعلق بالوظيفة العامة، واتساع نطاق المصالح والعلاقات الدولية، تم وضع نظم وقواعد قانونية مرنة وحديثة لمواكبة التطورات والتغيرات التي تطرأ على الوظيفة، بما يتماشى مع مصالحها .

ثانياً / التوصيات

1 - أن يتم فصل القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة في نصوص تشريعية خاصة، بعيداً عن دمجها مع قانون العمل، وهو ما تناوله قانون علاقات العمل الحالي ، بأنه لم يعبر عن

حقيقة المسميين والفصل بينهما؛ حيث يوجد تداخل وغموض كان من الممكن تجنبه بتطوير أو تعديل كل قانون على حدة كما هو معمول به في النظم والقوانين المقارنة .

2 - يجب إنشاء محكمة، أو دوائر داخل المحاكم الدولية تختص بنظر الطعون التي يرفعها الموظفين الدوليين، على غرار المحاكم الإدارية و دوائر القضاء الإداري المعمول به في النظم والقوانين الداخلية، ومنها ليبيا، والذي يختص بالفصل في الطعون، التي يرفعها الموظفون العامون .

3 - أن يتم التمييز بين الموظفين، والعاملين في الوظيفة، فيجب الفصل بين الموظف الدائم والموظف المؤقت، فالموظف المؤقت لا يتصف بالديمومة والاستمرار في وظيفته، وإنما يوضع للعقد المسمى أو المؤقت محدد المدة الذي أبرمه مع الإدارة أو المنظمة، فهو يعتبر بمثابة عقد عمل يخضع لقواعد قانون العمل .

قائمة المراجع

- 1- د. أحمد نجم الدين أحمد ، التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي ، عمان ، دار
الرأية ، الطبعة الأولى ، 2015م .
- 2- د. اسراء حسين حجازي ، المركز القانوني للموظف الدولي ، دار النهضة العربية ،
القاهرة ، مصر ، 2017م .
- 3- د. جمال طه ، الموظف الدولي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، بدون
طبعة ، 1986م .
- 4- د. حسن نافعة ، د. محمد شوقي عبدالعال ، التنظيم الدولي ، دار النصر ، القاهرة ،
2002م ، ص 138 .
- 5- أ.د. خليفة صالح أحواس ، القانون الإداري الليبي الحديث ، مكتبة طرابلس العلمية
العالمية ، طرابلس ، الطبعة الاولى 2019م .
- 6- د. رابح غليم ، الموظف الدولي في جامعة الدول العربية ، دار هومة ، بدون طبعة ،
الجزائر ، 2004م .
- 7- د. رياض صالح ابو العطا ، المنظمات الدولية ، دار الكتب الوطنية ، بدون طبعة ،
2004م .
- 8- د. سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعية ،
الإسكندرية ، بدون طبعة ، 2007م .
- 9- د. سهيل ح سين الفتلاوي ، مبادئ المنظمات الدولية ، دار الثقافة ، عمان الأردن ،
2010م .
- 10- د. سهيل ح سين الفتلاوي ، نظرية المنظمة الدولية ، دار الحامد ، الاردن ،
الطبعة الأولى ، الجزء الاول، 2011 .
- 11- د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الاداري الليبي في الجمهورية
العربية الليبية ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ، بدون طبعة ، 1974م .

- 12- د. عبدالكريم عوض خليفة ، قانون المنظمات الدولية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، بدون طبعة ، 2009م .
- 13- د. عبدالله علي عبود ، المنظمات الدولية ، جامعة دهوك ، كردستان العراق ، الطبعة الأولى ، 2010م .
- 14- د. محفوظ علي التواتي ، د. علي محمد الزليتن ، انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ، دار الفضيل ، بنغازي ، الطبعة الأولى ، 2020م .
- 15- د. محمد أحمد صفوت ، النظام التأديبي للموظفين الدوليين ، بدون دار نشر ، الطبعة الاولى ، 2009م ، ص 84 .
- 16- د. محمد اسماعيل علي ، الوجيز في المنظمات الدولية ، دار الكتاب الجامعي .
- 17- د. محمد المجدوب ، التنظيم الدولي ، مذ شورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، الطبعة الثامنة ، 2006م ، ص 99 .
- 18- د. محمد الهادي الوحيد شي ، المركز القانوني للموظف الدولي ودوره في حل النزاعات الدولية ، جامعة الحسن الثاني ، المغرب ، 2004م .
- 19- د. محمد رفعت عبدالوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، بدون طبعة ، 2012م .
- 20- د. محمد سامي عبدالحميد ، د. محمد ال سعيد الدفاق ، التنظيم الدولي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002م .
- 21- د. محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الاداري الليبي ، منشورات المكتبة الجامعة ، الزاوية ، الطبعة السابعة ، 2019م .
- 22- د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، منشورات المكتبة الجامعة ، الزاوية ، الطبعة السابعة ، 2019م ، ص 157 .
- 23- د. مصطفى أحمد فؤاد ، المنظمات الدولية – النظرية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 1988م .
- 24- د. مصطفى احمد فؤاد ، النظرية العامة للتنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية ، دار المعارف ، الإسكندرية . بدون سنة نشر .

25- د. هبة جمال ناصر عبدالله ، المركز القانوني للموظف الدولي ، رسالة

ماجستير – غير منشورة ، جامعة الشرق الأوسط ، الأردن ، 2011م .

26-

ثانياً : الرسائل العلمية

1- د. إبراهيم مختار ، م سؤولية الموظف الدولي وتطبيقاتها في قضاء المحاكم الادارية

الدولية ، رسالة دكتوراه – غير منشورة ، جامعة أبوبكر بلقايد ، الجزائر ، 2017م .

2- د. هبة جمال ناصر ، المركز القانوني للموظف الدولي ، رسالة ماجستير – غير

منشورة ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان – الاردن ، 2011م .

ثالثاً : الدوريات والمجلات العلمية

1- أ. عبدالله منصور الشايب ، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه

والقضاء ، مجلة العلوم القانونية والشرعية ، العدد الثامن ، 2017م

2- د. محمد عبدالله الحراري ، القضاء الإداري الليبي ومفهوم الموظف العام ، مجلة

العلوم القانونية ، العدد السادس ، السنة السادسة ، 1992م .

3- قيصر سالم يونس ، المسؤولية القانونية للموظف الدولي ، مجلة الرافدين للحقوق ،

المجلد 12 ، العدد 47 ، 2011م .

4- مجلة المحكمة العليا الليبية .