

الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) في القانون الليبي

■ د. محمود عمر معتوق *

المقدمة

ازداد نشاط الدولة الحديثة في العصر الحالي ازدياداً كبيراً بل إنه ملفت للانتباه أحياناً، وكان هذا الازدياد نتيجة منطقية لتغير دورها من دولة حارسة تقف مهامها الأساسية عند المحافظة على الأمن الداخلي، وحماية الحدود من الاعتداء الخارجي، وتحقيق العدالة، بالإضافة إلى صك العملة، إلى دولة متدخلة تمارس الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي كان يحتكرها القطاع الخاص في ظل الدولة الحارسة، بالإضافة إلى مهامها التقليدية المشار إليها، هذا التغير أدى - بطبيعة الحال - إلى تضخم وتفرع وتشعب الجهاز الإداري، لكي يستطيع ممارسة المهام المناطة به على أكمل وجه، ولكي يمكن تسيير المرفق العام بكل سهولة ويسر، وأن تقدم أفضل خدمة للمواطن من جهة، وأن تكون هذه المرافق قريبة إليه من جهة ثانية .

بناء على ما تقدم نجد أن الدولة الحديثة تستعين بعدد هائل من العاملين، غير أن ما يمكن الإشارة إليه في هذا الإطار أن النظم القانونية التي تحكم مراكز هؤلاء القانونية مختلفة ومتباينة بشكل واضح، حيث المستقر عليه لدى المشرع وكذلك الفقه والقضاء في أغلب دول العالم على تصنيف عمال الإدارة العامة إلى شريحتين رئيسيتين، إحداهما أطلق عليها أو توصف بالموظفين العامين، الذين يحكمهم نظام قانوني خاص وتميز يطلق عليه قانون الخدمة المدنية والقوانين المكملة له، أما الشريحة الأخرى التي تستعين بها جهة الإدارة فهي العمال الذين يخضعون في علاقاتهم مع جهة الإدارة لقواعد القانون الخاص أو ما جرى على تسميته بقانون العمل، وهو ما استقر عليه المشرع الليبي منذ الاستقلال، حيث كان ينظم كل طائفة من طوائف العاملين قواعد قانونية مستقلة عن الأخرى، إلا أنه -

* عضو هيئة التدريس بكلية القانون - جامعة طرابلس

إي المشرع الليبي - غير مسلكه بصدر القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، الذي دمج بموجبه جميع علاقات العمل في قانون واحد، لكنه مع ذلك خصص لكل شريحة من الشرائح المشار إليها باب مستقل، حيث خصص الباب الثالث للعلاقات التعاقدية، في حين خصص الباب الرابع من القانون المذكور للعلاقات التنظيمية اللائحية (الوظيفة العامة)، أي إن العلاقة بين الموظف والإدارة تحكمها القوانين واللوائح، وليس العقد المبرم بين الطرفين، مما يترتب عليه - والحال هذا - أن جميع الحقوق التي يتمتع بها الموظف، وكذلك الالتزامات التي تقع على كاهله مستمدة من القوانين واللوائح الموضوعة مسبقاً، والتي تسري على كافة موظفي الدولة باعتبارها قواعد قانونية عامة ومجردة، كما يترتب على هذه العلاقة تمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في مجال تغيير وتعديل أحكام الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت ودون الاحتجاج بالحقوق المكتسبة أو المطالبة بالتعويض نتيجة لهذه التغييرات التي يكون هدفها - في الغالب - المصلحة العامة التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها من خلال الوسائل والامتيازات الممنوحة لها من قبل المجتمع .

والموضوع الذي نحن بصدد دراسته (الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية) أحد الموضوعات التي تملك جهة الإدارة اتخاذها بنوع من الحرية، فقد يقتضى الصالح العام أن لا تصدر الإدارة قراراً بفصل الموظف، وإنما تكتفى بإحالته تحت التصرف فترة معينة من الزمن لا تجاوز في الغالب سنتين، تقدر فيما إذا كان قد أصلح من وضعه الوظيفي، وأصبح صالحاً للعودة إلى وظيفته أو العمل في وظيفة أخرى تتناسب مع إمكانياته الجديدة، أو أن الصالح العام يقتضي إنهاء خدمته بعد مرور هذه الفترة من الزمن، وقد يصدر قرار الإحالة تحت التصرف بناء على طلب الموظف نفسه، كما هو الحال عندما ترغب الموظفة الاعتناء بطفلها أو إصابة الموظف بحادث جسيم أو مرض أحد أفراد أسرته، يقتضي توقفه عن العمل لفترة محددة، يقرر بعدها العودة إلى العمل أو يطلب إنهاء خدماته .

انطلاقاً مما تقدم، فقد رأينا معالجة هذا الموضوع من خلال هذه الورقة، وهو يمثل نقطة صغيرة متعلقة بالوظيفة العامة، التي أصبحت تمثل جانباً كبيراً من جوانب القانون الإداري، وتحقيقاً للتخصص الأكاديمي، الذي أصبح - هو الآخر- ضرورياً ومطلوباً في مجال البحث العلمي، فسوف نركز في هذه الورقة على الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) في القانون الليبي، مع الاستعانة بالقوانين المقارنة، كلما كان ذلك مفيداً لتعميق وإثراء البحث من ناحية، وزيادة فهم القارئ للموضوع قيد البحث من ناحية أخرى . وقبل أن نشرع في معالجة الموضوع نود تنبيه القارئ الكريم بأن سبب اختيار هذا العنوان يعود بشكل مباشر إلى أن المشرع الليبي استخدم مصطلح (الاستيداع) في قانون

الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964م، كما أستخدمه في القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، ولكنه في نفس الوقت استخدم مصطلح (الإحالة تحت تصرف الخدمة) في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م . لذلك فإن مصطلحي (الاستيداع) و(الإحالة تحت تصرف الخدمة) مترادفان ويؤيدان نفس المعنى، وهو توقف الموظف عن مباشرة الوظيفة فترة معينة من الزمن، يتحدد بعدها مصيره إما بالعودة إلى العمل أو انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون . ولكي نستطيع معالجة الموضوع معالجة موضوعية وعلمية دقيقة نتبع الخطة المنهجية التالية :-

- المطلب التمهيدي / التطور التاريخي للإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية .
- الفرع الأول / في ظل قوانين الخدمة المدنية السابقة .
- الفرع الثاني / في ظل قانون علاقات العمل .
- المطلب الأول / النظام القانوني للإحالة تحت تصرف الخدمة
- الفرع الأول / التعريف بالإحالة تحت التصرف .
- الفرع الثاني / حالات وشروط الإحالة تحت التصرف .
- الفرع الثالث / ضمانات الموظف المحال تحت التصرف .
- المطلب الثاني / التكييف القانوني لقرارات الإحالة تحت التصرف والرقابة عليها .
- الفرع الأول / التكييف القانوني لقرارات الإحالة .
- الفرع الثاني / الرقابة القضائية على قرارات الإحالة .

المطلب التمهيدي/ حول التطور التاريخي للإحالة تحت تصرف الخدمة (الاستيداع).
منذ أن حصلت ليبيا على استقلالها وبالتحديد عام 1951م⁽¹⁾ صدرت العديد من قوانين الخدمة المدنية، لعل أهمها القانون رقم 2 لسنة 1951⁽²⁾، ثم القانون رقم 36 لسنة 1956⁽³⁾، وبعد ذلك صدر القانون رقم 19 لسنة 1964، ثم أصدر المشرع القانون رقم 55 لسنة 1976 . ومع بداية القرن الجديد قرر المشرع إعادة النظر في جميع القوانين المتعلقة بالعمل، ومن ثم قرر دمجها في قانون واحد وهو القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل النافذ الآن .غير أنها لم تنظم جميعها الإحالة تحت تصرف الخدمة (الاستيداع)، حيث إن القانون رقم 2 لسنة 1951، وكذلك القانون رقم 36 لسنة 1956 لم يشيرا لهذا الموضوع من قريب أو بعيد، لذلك نعرض لأهم القوانين التي نظمت الإحالة تحت تصرف الخدمة في الفرع الأول، ثم نعالج في الثاني الموضوع في

قانون علاقات العمل النافذ .

الفرع الأول/ في ظل قوانين الخدمة المدنية السابقة.

نعالج في هذا الفرع القوانين التي نظم فيها المشرع الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، وهي القانون رقم 19 لسنة 1964، ثم القانون رقم 55 لسنة 1976 وتعديلاته .
أولاً / القانون رقم 19 لسنة 1964 .

نظم المشرع موضوع الإحالة تحت التصرف بموجب القانون رقم 19 لسنة 1964 بشأن الخدمة المدنية، وبالتحديد في القسم الخامس، تحت عنوان (في انتهاء الخدمة)، حيث نصت المادة 71 على أنه :

- 1 - يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظف إلى الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام .
- 2 - مدة الاستيداع أقصاها سنة كاملة تبدأ من تاريخ صدور القرار وتعتبر وظيفة المحال إلى الاستيداع شاغرة ويجوز التعيين فيها أثناء مدة الاستيداع ويصرف للموظف عن مدة الاستيداع المقررة مرتبه الأصلي دون أية علاوة ولا تحسب مدة الاستيداع في مدة الخدمة سواء في ما يتعلق بالأقدمية أو العلاوات السنوية أو الإجازات .
- 3 - وللموظف المذكور خلال مدة الاستيداع أن يقوم بأي عمل لحسابه الخاص أو للغير، وله خلال هذه المدة أن يطلب الإحالة إلى التقاعد، فإذا وافق مجلس الوزراء على طلبه عومل عن مدة خدمته السابقة معاملة الموظف الذي تنتهي خدمته لبلوغه سن التقاعد الإجباري وفقاً لأحكام القانون .
- 4 - ويجوز بقرار من مجلس الوزراء خلال مدة الاستيداع إعادة الموظف المشار إليه إلى الخدمة، إما في وظيفته أو في أية وظيفة أخرى من نوع وظيفته ودرجتها في جهة بالحكومة، فإذا رفض العودة قطع مرتبه وطبقت في شأنه أحكام المادة 70 من هذا القانون، فإذا انتهت مدة الاستيداع دون أن يعاد الموظف إلى الخدمة اعتبرت خدمته بعد هذه المدة منتهية بحكم القانون، وفي هذه الحالة يعامل الموظف من حيث التقاعد نفس المعاملة الواردة بالفقرة الثالثة في هذه المادة.
- 5 - وتحسب مدة الاستيداع في حساب المعاش أو المكافأة ويستقطع عنها احتياطي التقاعد .
- 6 - ولا يجوز إعادة موظف كان محالاً إلى الاستيداع إلى الخدمة، إلا إذا توفرت فيه من جديد شروط التعيين المنصوص عنها في هذا القانون واجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة⁽⁴⁾.

إذاً هذه أهم نصوص أول قانون ينظم الإحالة تحت التصرف في ليبيا، كما وردت في القانون المذكور .

ثانياً / القانون رقم 55 لسنة 1976 .

قرر المشرع الليبي إلغاء القانون رقم 19 لسنة 1964 المشار إليه ليحل محله قانون جديد ينظم الخدمة المدنية، صدر بتاريخ 14 مايو 1976، تضمن 134 مادة، وجاء موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة في الفصل التاسع من الباب الأول، في المادتين 103، 104، تحت عنوان (الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية)، حيث نصت المادة 103 المعنونة بالإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية ومدتها

1 - الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية هي إبعاد الموظف عن الاضطلاع بأعباء الوظيفة مدة معينة.

2 - يجوز الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية إذا اقتضى ذلك صالح العمل، وتتم الإحالة في جهات تديرها لجان شعبية بقرار من اللجنة الشعبية المختصة (5)، أما الجهات الأخرى فتكون الإحالة بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وموافقة وزير العمل والخدمة المدنية .

3 - وتكون الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية لمدة لا تجاوز سنة من تاريخ صدور القرار بها .

4 - ولا يجوز الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية أكثر من مرة واحدة طوال مدة الخدمة .

5 - ويستحق الموظف مرتبه الكامل طوال مدة إحالته تحت تصرف الخدمة المدنية .
أما المادة 104 من نفس القانون فقد جاءت بعنوان (انتهاء الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية)، ونصت على أنه

1 - يجوز خلال مدة الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية بقرار من السلطة المختصة بالإحالة، كما يجوز إعادته إلى وظيفة مماثلة لوظيفته الأصلية في وحدة إدارية أخرى بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير العمل والخدمة المدنية بعد موافقة الوزير الذي تتبعه تلك الوحدة .

2 - ويجوز بعد موافقة مجلس الوزراء أن تكون الإعادة إلى الخدمة في شركة قطاع عام وطبقاً لأحكام الفقرة 3 من المادة 51 (متعلقة بالنقل من الملاك العام إلى الملاك الفني).

3 - ويجوز للموظف المحال تحت تصرف الخدمة أن يطلب إحالته للتقاعد وفى هذه الحالة تسوى حالته بضم المدة الباقية من مدة الإحالة أو المدة الباقية لبلوغه السن المقررة قانوناً لترك الخدمة، أيهما أقل .

4 - وتحدد أقدمية ومرتب الموظف الذي يعاد إلى الخدمة بافتراض استمراره في عمله مع عدم صرف فروق عن مدة إحالته ولا تحسب مدة الإحالة ضمن مدة الخدمة التي يستحق عنها الموظف إجازة .

5 - وتحسب مدة الإحالة ضمن المدة المحسوبة في المعاش أو المكافأة ويؤدي عنها الأقساط التقاعدية المقررة⁽⁶⁾.

بعد 8 سنوات تقريباً من صدور هذا القانون، وبالتحديد في الأول من شهر يونيو 1985، قرر المشرع إلغاء هذا الفصل بالكامل، وذلك من خلال نص المادة الثانية من القانون رقم 11 لسنة 1985 بشأن تعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 حيث ورد فيها (تلغى أحكام الفصل التاسع من قانون الخدمة المدنية المشار إليه)⁽⁷⁾ .

استمر إيقاف العمل بالإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية إلى غاية بداية القرن الحالي، وبالتحديد عام 2001 م، حيث قرر المشرع إعادة العمل بنظام الإحالة تحت تصرف الخدمة، وذلك من خلال القانون رقم 26 لسنة 1369 و.ر (2001)م بتقرير بعض الأحكام في شأن الخدمة المدنية، فنصت المادة الأولى منه على أنه (يجوز لأمانة اللجنة الشعبية العامة وغيرها من الجهات التي يتقاضى الموظفون بها مرتباتهم من الخزانة العامة أو ميزانيات الجهات العامة المملوكة للمجتمع عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية، منح بعض الموظفين في الجهات المشار إليها مرتباتهم مؤقتاً دون أن يقوموا بأي عمل لديها مع السماح لهم بمزاولة الأنشطة الاقتصادية بمختلف أنواعها، ويشمل ذلك أعضاء الهيئات النظامية وغيرهم ممن تنظم شئونهم قوانين خاصة . وتراجع أوضاع الموظفين المشار إليهم دورياً بهدف المحافظة على مستوى دخلهم وإعادة تأهيلهم لدعم مقدرتهم على ممارسة أنشطتهم الاقتصادية الجديدة وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأحكام والضوابط المنظمة لذلك)⁽⁸⁾.

الفرع الثاني/ في ظل القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل .

في هذا القانون قرر المشرع إلغاء قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 وتعديلاته، وكذلك القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته، وقسم المشرع

القانون الجديد إلى أربعة أبواب بالإضافة إلى باب تمهيدي متعلق بالتعريفات وضبط المصطلحات الواردة في القانون، أما الباب الأول فيحمل عنوان (أحكام عامة ومشاركة) تتعلق بالعمال والموظفين معاً في حين تناول الباب الثاني علاقات الشراكة أو ما كان يسمى بالعمل التشاركي، الباب الثالث تعرض فيه المشرع للعلاقات التعاقدية الصرفة، وأخيراً جاء الباب الرابع الذي يحمل عنوان العلاقات اللائحية (الوظيفة العامة) لكن ما يهمنا في هذا القانون هو آلية تنظيم الإحالة تحت تصرف الخدمة في هذا القانون الجديد والمعمول به حتى كتابة هذه السطور، حيث نجد أن المشرع خصص فصلاً كاملاً من الباب الرابع وهو الفصل السابع أطلق عليه (الإحالة تحت تصرف الخدمة) تضمن خمس مواد وهي المواد من المادة 167 حتى المادة 171 وقد ورد في المادة 167 (يجوز للجنة الشعبية العامة إحالة الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزنة العامة عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية إحالة الموظفين المصنفين الذين أُلغيت وظائفهم تحت تصرف الخدمة) المادة 168 تقول (تكون الإحالة تحت تصرف الخدمة لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، ويجوز تمديدتها لمدة سنة أخرى من اللجنة الشعبية العامة. ويستحق الموظف مرتبه طوال مدة الإحالة تحت التصرف وذلك باستثناء العلاوات المرتبطة بمزاولة العمل فعلاً) أما المادة 169 فقد ورد فيها (يجوز أثناء فترة الإحالة تحت التصرف إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية أو أية وظيفة أخرى بنفس الوحدة الإدارية التي كان يتبعها بقرار من الجهة المختصة بالإحالة. كما يجوز إعادته إلى وظيفة أخرى في وحدة إدارية أخرى أو في إحدى الشركات الوطنية بقرار من اللجنة الشعبية العامة. وذلك بناء على اقتراح من الجهة المختصة) في حين أشارت المادة 170 إلى أنه (يلتزم الموظفون المحالون تحت التصرف بالانخراط في برامج التدريب والتأهيل التي تعدها الجهات المختصة بغرض المساهمة في إعادة تأهيلهم في وظائف ومهن أخرى تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم ومهاراتهم الوظيفية) أخيراً المادة 171 التي نقرأ فيها (تحدد أقدمية ومرتب الموظف الذي يعاد إلى الخدمة بافتراض استمراره في عمله مع عدم صرف فروق مالية على الإحالة. وتحسب مدة الإحالة ضمن المدة المحسوبة في الضمان الاجتماعي وتؤدي عنها الاشتراكات الضمانية المقررة. ولا تحسب ضمن مدة الخدمة التي يستحق عنها الموظف إجازة)⁽⁹⁾.

هذا عبارة عن سرد شبه تاريخي لقوانين الخدمة المدنية، والتعديلات التي أجريت عليها، والمتعلقة بموضوع هذه الورقة (الإحالة تحت تصرف الخدمة) (الاستيداع) في القانون الليبي) وذلك في الفترة من عام 1951م وحتى عام 2010م أي ما يقارب من ستة عقود.

وقبل أن نبدأ الحديث عن النظام القانوني للإحالة تحت تصرف الخدمة، ومن ثم التكييف القانوني لقرارات الإحالة والرقابة التي يمارسها القضاء على هذا النوع من القرارات، نستسمح القارئ الكريم الإشارة إلى بعض الملاحظات - التي نعتقد أهميتها - حول القوانين المذكورة أعلاه، والتي نظمت الإحالة تحت تصرف الخدمة أو الاستيداع، والتي عرضنا نصوصها في الفرعين السابقين .

أولاً / إن المشرع استعمل مصطلح (الاستيداع) في القانون رقم 19 لسنة 1964م، لكنه أطلق تسمية (الإحالة تحت تصرف الخدمة في قانون الخدمة المدنية) رقم 55 لسنة 1976م، والقوانين التي تلتها، وقد استقر المشرع على هذه التسمية في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م النافذ، كما رأينا⁽¹⁰⁾.

ثانياً / إن المشرع وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964م اعتبر موضوع الاستيداع ضمن الفصل المتعلق بانتهاء العلاقة الوظيفية، حيث جاء تحت عنوان (في انتهاء خدمة الموظفين) في حين خصص فصلاً مستقلاً أسماه (الإحالة تحت تصرف الخدمة) في القانون رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م المشار إليهما . ومن هذا المنطلق اعتبر جانب من الفقه أن الإحالة تحت تصرف الخدمة ما هو إلا أحد الأوضاع المتعلقة بالموظف العام مثله مثل النقل والندب والإعارة... وغيرها من الأوضاع المتعلقة بالموظف العام (11).

ثالثاً / بالاطلاع على النص الذي ينظم الإحالة إلى الاستيداع في قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964م، وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، نجد أن سبب الإحالة تحت تصرف الخدمة هو الصالح العام وحده، في حين نجد أن سبب الإحالة تحت تصرف الخدمة وفقاً للقانون رقم 26 لسنة 2001م المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك قانون علاقات العمل الساري هو حالة إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في الملاكات الوظيفية، إذا اتضح بعد القيام بهذه الإجراءات وجود فائض في عدد موظفي هذه الوحدات، ونقص في عدد الوظائف الجديدة، وهذا ما أشارت إليه بالفعل اللائحة التنفيذية للقانون رقم 26 المشار إليه، حيث تنص المادة الثانية من هذه اللائحة على أنه (يجوز للجهات وللوحدات التي تسري بشأنها أحكام هذه اللائحة منح العاملين بها مرتباتهم لمدة سنة قابلة للتجديد، دون القيام بأي عمل لديها وذلك في الحالات الآتية :-

1 - إلغاء الجهة أو الوحدة الإدارية، أو دمجها في وحدة إدارية أخرى .

- 2 - إعادة تنظيم الجهة أو الوحدة الإدارية، إذا ترتب على ذلك التنظيم خفض في عدد الوظائف .
- 3 - إعادة النظر في ملاكات الجهة أو الوحدة الإدارية، وترتب على ذلك نقصان في عدد وظائف هذا الملاك (12).

رابعاً / إن المشرع في القانون رقم 19 لسنة 1964، الذي نظم لأول مرة الإحالة تحت تصرف الخدمة وكذلك القانون رقم 26 لسنة 1369، والذي أعاد العمل بالإحالة تحت التصرف بعد أن تم إلغاؤه بموجب القانون رقم 11 لسنة 1985 المشار إليه، والقانون رقم 12 لسنة 2010 المشار إليها، لم يقم بتعريف الإحالة تحت تصرف الخدمة أو الاستدياع حسب القانون، غير أنه وفقاً للقانون رقم 55 لسنة 1976 فعل ذلك، حيث جاء في المادة 103 منه بأن (الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية هي إبعاد الموظف من الاضطلاع بأعباء الوظيفة مدة معينة).

خامساً / استناداً إلى عجز الفقرة الثانية من المادة 71 التي نظمت الاستدياع في القانون رقم 19 لسنة 1964 فإنه (... ولا تحسب مدة الاستدياع في مدة الخدمة، سواء فيما يتعلق بالأقدمية ...) أما وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976، وكذلك قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 فإن مدة الإحالة تحت تصرف الخدمة تحسب بافتراض استمرار الموظف في عمله، كما تحسب مدة الإحالة تحت التصرف ضمن المدة المحسوبة في المعاش أو المكافأة شريطة أن يؤدي عنها الاقساط التقاعدية المستحقة (الفقرات 4 - 5 من المادة 104 من قانون الخدمة المدنية 55 لسنة 1976) والمادة 171 من قانون علاقات العمل .

هذه بعض الملاحظات والمقارنات بين قوانين الخدمة المدنية وقانون علاقات العمل التي صدرت في ليبيا منذ الاستقلال وحتى الآن⁽¹³⁾، والتي تناولت موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة . والتي لا تخلو من بعض الفائدة للقارئ الكريم، حيث رأينا التطور التشريعي لقوانين الخدمة المدنية في ليبيا منذ استقلالها وحتى صدور آخر قانون ينظم الخدمة المدنية من ناحية، ثم أهم القوانين التي تناولت موضوع الإحالة تحت التصرف من ناحية ثانية، وكذلك المبادئ والأحكام التي وردت في كل قانون نظم الإحالة تحت التصرف من ناحية ثالثة وأخيرة .

المطلب الثاني / النظام القانوني للإحالة تحت تصرف الخدمة.

نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع بحيث نرى في الأول مفهوم وتعريف الإحالة تحت

تصرف الخدمة، أما في الثاني فنرى حالات وشروط الإحالة تحت التصرف، لكي نتولى في الفرع الثالث والأخير معالجة الضمانات الممنوحة إلى الموظف المحال تحت التصرف .

الفرع الأول / التعريف بالإحالة تحت تصرف الخدمة .

قلنا سابقاً بأن القانون رقم 36 لسنة 1956 بشأن الخدمة المدنية لم ينظم فيه المشرع الليبي موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة سواء، في الفصل المتعلق بالأوضاع الوظيفية للموظف (التعيين - النقل - الندب - الإعارة) أو في الفصل الخاص بالأسباب المؤدية لنهاية العلاقة الوظيفية، وهذا الوضع كان موجوداً في ظل قانون الخدمة المدنية الذي سبقه والذي يحمل رقم 2 لسنة 1951م. غير أن المشرع الليبي استخدم أسلوباً جديداً لانتهاء العلاقة الوظيفية في ظل القانون رقم 19 لسنة 1964 بشأن الخدمة المدنية . وعندما أعاد المشرع تنظيم الخدمة المدنية من جديد أصدر القانون رقم 55 لسنة 1976 ، وضمنه موضوع الإحالة تحت التصرف، في الفصل التاسع من القانون، لكنه أي المشرع قرر إلغاء العمل بهذا النظام بموجب القانون رقم 11 لسنة 1985، بشأن تعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية، حيث نصت المادة الثانية من القانون المذكور على (تلغى أحكام الفصل التاسع من قانون الخدمة المدنية المشار إليه). لكنه بعث فيه الروح من جديد بموجب القانون رقم 26 لسنة 2001م، ثم أكد عليه في قانون علاقات العمل النافذ .

إذاً يمكن القول بأن أول قانون ينظم الإحالة تحت تصرف الخدمة في ليبيا هو القانون رقم 19 لسنة 1964 بإصدار قانون الخدمة المدنية، وذلك تحت القسم الخامس المعنون ب (انتهاء خدمة الموظفين) فقد نصت المادة الحادية والسبعون منه على أنه (1 - يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظف إلى الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام 2. -...)⁽¹⁴⁾.

ولم يعرف المشرع الليبي هذا النظام وترك هذه المهمة للفقهاء والقضاء، لذلك فقد تصدى الفقه له بالفعل معرفاً هذا النظام، حيث يقول الدكتور محمد عبدالله الحراري بأن الإحالة تحت تصرف الخدمة هو (إجراء يتم بمقتضاه إبعاد الموظف عن الاضطلاع بأعباء وظيفته كلية لمدة معينة ثم يتقرر مصيره في نهاية هذه المدة إما بإعادته إلى وظيفته أو إلى وظيفة أخرى وإما بفضله نهائياً من الخدمة)⁽¹⁵⁾، ويعرفه فقيه آخر بأنه (نظام يؤدي إلى انقطاع الموظف عن الخدمة لمدة محددة من حيث المبدأ)⁽¹⁶⁾، من جهته يقول الدكتور مازن ليلو راضي بأن (الاستيداع هو نوع من الفصل تنقطع فيه صلة الموظف بالوظيفة إلا أنه يوضع في نظام خاص يبقى فيه احتياطياً لاحتمال الحاجة إليه)⁽¹⁷⁾. وقد عرفه جانب من الفقه بأنه (إجراء وقتي وقائي في المجال التأديبي كالوقف الاحتياطي

في مجال التأديب (18) أو هو (قرار بموجبه يتم تنحية الموظف عن وظيفته احتياطياً خلال مدة معينة باستبعاده عن بعض حقوقها ومزاياها، تمهيدا لإعادته إليها إذا كانت ثمة حاجة إلى خدماته أو بإنهاء خدماته، الوظيفية تحقيقاً للمصلحة العامة)(19). في القضاء الليبي والمقارن لم نجد تعريفاً لمعنى الإحالة تحت تصرف الخدمة، غير أن قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري يقول (بأن نظام الاستيداع هو نظام وظيفي من نوع خاص، إذ بمقتضاه تبقى العلاقة الوظيفية بين الموظف المحال إلى الاستيداع والحكومة طيلة مدة الاستيداع...)(20).

الفرع الثاني / حالات وشروط الإحالة تحت تصرف الخدمة .

جاء في المادة 167 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 بأنه (يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزانة العامة عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية إحالة الموظفين المصنفين الذين أُلغيت وظائفهم تحت تصرف الخدمة). أما المادة 168 فقد ورد فيها (تكون الإحالة تحت التصرف لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، ويجوز تمديد مدة سنة أخرى بقرار من مجلس الوزراء...) (21).

أولاً / حالات الإحالة تحت التصرف .

المستفاد من هاتين المادتين أن الحالات المؤدية إلى الإحالة تحت تصرف الخدمة تكمن في الحالات الآتية :-

- 1 - إذا تم إلغاء الجهة أو الوحدة الإدارية، بناء على قرار من مجلس الوزراء .، كما لو أُلغيت إحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات الإدارية التابعة لها .
- 2 - حالة دمج الوحدات الإدارية في بعضها البعض، كما لو أدمجت وزارتان، واتضح بناء عليه أن هناك موظفين لا تستوعبهم الوزارة الجديدة وفقاً للملاك الجديد .
- 3 - إذا تقرر إعادة تنظيم بعض الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية من جديد، فقد يكون هناك فائض في عدد العاملين، مما يتطلب الأمر إحالة بعضهم تحت تصرف الخدمة .

ثانياً / شروط الإحالة تحت التصرف

- 1- وفقاً لهاتين المادتين فإنه يشترط في من يحال تحت تصرف الخدمة أن يكون موظفاً عاماً، أي أن تكون الوظيفة دائمة، لأنه لا يتفق بطبيعته مع أحكام الوظيفة المؤقتة (22)، ومن هذا المنطلق لا يملك مجلس الوزراء إحالة العاملين العاديين تحت تصرف الخدمة، وذلك لصراحة النص .

2 - أن يصدر قرار الإحالة تحت تصرف الخدمة من مجلس الوزراء دون غيره، وهذا أيضا على عكس القانون رقم 26 المشار إليه، الذي كان يعطي لمجلس الوزراء أو غيره من الجهات العامة، إصدار القرارات المتعلقة بالإحالة تحت التصرف (23).

3- أن يكون الموظف المحال تحت تصرف الخدمة يتقاضى مرتبه من الخزنة العامة، لذلك لا يجوز - والحالة هذه - إحالة من يتقاضى مرتبه من غير الخزنة العامة، كما الحال بالنسبة للعاملين في الشركات والمنشآت العامة ومن في حكمهم . وهذا الأمر يختلف عن القانون رقم 26 لسنة 1369 و.ر (2001) م الذي كان ينظم الإحالة تحت تصرف الخدمة، حيث كانت المادة الأولى منه تعطي لمجلس الوزراء إمكانية الإحالة تحت تصرف الخدمة حتى للعاملين الذين يتقاضون مرتباتهم من الجهات المملوكة للمجتمع كالشركات والمنشآت العامة .

4 - أن تكون الإحالة تحت تصرف الخدمة لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، والمستفاد من هذا الشرط أن الإحالة تحت تصرف الخدمة يجب أن لا تزيد عن سنة كاملة من تاريخ صدور القرار، غير أنه يجوز لمجلس الوزراء تمديد هذه المدة لمدة سنة أخرى، والذي يمكن فهمه من هذا النص أن الحد الأعلى للإحالة تحت تصرف الخدمة يجب أن لا يتجاوز سنتين في جميع الأحوال، 5 - أن يصدر قرار تمديد مدة الإحالة من نفس الجهة التي أصدرت قرار الإحالة، فلو سلمنا أن صدر قرار بإحالة موظف تحت تصرف الخدمة ولمدة سنة من مجلس الوزراء، ثم صدر قرار تمديد لمدة سنة أخرى من أحد الوزراء، فإن القرار الأخير يظل باطلاً لصدوره من غير مختص .

الفرع الثالث / ضمانات الموظف المحال تحت التصرف .

وفقاً للفصل السابع من الباب الرابع من قانون علاقات العمل، والذي حدد ضوابط وأحكام الإحالة تحت تصرف الخدمة، نجد أن المشرع قد قرر العديد من الضمانات للموظف المحال تحت التصرف ولعل أهمها :-

1 - يتقاضى الموظف كامل مرتبه طوال مدة الإحالة، عدا العلاوات المرتبطة بمزاولة العمل فعلاً، وهو ما أشار إليه عجز المادة 168 (... ويستحق الموظف مرتبه طوال مدة الإحالة تحت التصرف وذلك باستثناء العلاوات المرتبطة بمزاولة العمل فعلاً). ونعتقد أن هذه العلاوات تشمل علاوة طبيعة العمل، وكذلك العلاوة السنوية، فلو سلمنا بأن الموظف المحال تحت تصرف الخدمة كان مدرساً، فلا يستحق علاوة التدريس باعتبار هذه العلاوة مرتبطة بمزاولة المهنة، التي لا يقوم بها من الناحية

الفعلية وهكذا باقي الوظائف الأخرى. وتجدر الإشارة أن بعض القوانين تحرم الموظف من تقاضي مرتبه خلال إحالته تحت التصرف، ومنها القانون اللبناني، وذلك حسب نص المادة 52 من المرسوم الاشتراعي⁽²⁴⁾. في حين يمنح نصف مرتبه فقط طوال مدة الإحالة، وفقاً لقانون الخدمة المدنية الأردني⁽²⁵⁾.

2 - تبقى الوظيفة التي كان يتقلدها الموظف المحال تحت تصرف الخدمة شاغرة طوال مدة الإحالة، غير أنه من حق جهة الإدارة التعيين فيها أثناء هذه المدة، ولعل سبب بقاء الوظيفة شاغرة، هو إمكانية عودة الموظف المحال تحت التصرف إلى وظيفته في أي وقت وحين، ما دامت لم تنته مدة الإحالة، لأنه أولى بها من غيره⁽²⁶⁾، وهو ما نصت عليه المادة 169 من قانون علاقات العمل (يجوز أثناء فترة الإحالة تحت التصرف إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية ...).

3 - للموظف المحال تحت تصرف الخدمة أن يقوم بأي عمل لحسابه الخاص أو لغيره، وهذا الأمر يعتبر استثناء من مبدأ حظر مزاوله بعض المهن إلا بموافقة جهة العمل، وهو ما نصت عليه المادة 12 من قانون علاقات العمل (يحظر على العامل أو الموظف أن يقوم بالذات أو بالواسطة بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين أو اللوائح المعمول بها، وبوجه خاص :-

1 - القيام بالعمل لدى الغير سواء بمقابل أو بدونه، دون الحصول على إذن من جهة عمله الأصلية .

2 - (...)⁽²⁷⁾ .

ونعتقد بأهمية هذه الضمانة، وذلك لأن الموظف لا يمارس المهنة فعلاً، ومن ثم تنتفي المصلحة التي يخشى أن تكون للموظف نتيجة لممارسة تلك الأعمال، مما قد يؤدي إلى تأثيرها على المصلحة العامة . هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فالموظف لا يتقاضى غير مرتبه الأصلي، لذلك فلهذه الأعمال أهمية كعون له في تغطية تكاليف المعيشة، ومن ناحية ثالثة قد تكون العلاوات التي يحرم منها الموظف المحال تحت تصرف الخدمة ذات قيمة قد تفوق المرتب الأصلي ذاته، كما هو الحال في علاوة العمل في الصحراء أو العلاوة الحقلية، أو علاوة السفر والمبيت وغيرها من العلاوات الأخرى⁽²⁸⁾.

4 - يجوز أثناء فترة الإحالة تحت التصرف إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية أو أية وظيفة أخرى مماثلة في نفس الوحدة الإدارية التي كان يعمل بها، وذلك بموجب

قرار يصدر من مجلس الوزراء، كما يمكن إعادته إلى وظيفة أخرى داخل أو خارج الوحدة الإدارية، أو في إحدى الشركات الوطنية، وذلك بناء على قرار يصدر من مجلس الوزراء⁽²⁹⁾، وسواء أعيد الموظف إلى وظيفته الأصلية أو وظيفة أخرى أو في وظيفة بإحدى الشركات الوطنية، فإن الأمر يأتي بناء على موافقة الجهة المختصة. (المادة 169 من قانون علاقات العمل). فإذا رفض الموظف العودة إلى الوظيفة الجديدة يعد مستقياً.

5 - استناداً إلى المادة 171 من قانون علاقات العمل فإن تحديد أقدميه ومرتب الموظف الذي يعاد إلى الخدمة (سواء في وظيفته الأصلية أو وظيفة أخرى) يعامل وكأنه لم يحل تحت تصرف الخدمة أصلاً، فلو كان يتقاضى مرتب الدرجة العاشرة قبل إحالته تحت تصرف الخدمة، ثم صدر قرار بإحالته تحت التصرف لمدة سنة أو سنتين، ثم عاد للعمل فسوف يتقاضى نفس المرتب بعد عودته للخدمة، ووفقاً لنفس المادة تحسب مدة الإحالة تحت التصرف ضمن المدة المحسوبة في الضمان الاجتماعي.

غير أن هذه الضمانات جميعاً لا تطبق على إطلاقها، بل يجب على الموظف مراعاة مايلي :-
أ - عدم المطالبة بصرف أية فروق مالية ترتبت على الإحالة، فالعلاوات التي كان يتقاضاها الموظف قبل إحالته تحت التصرف، وحرّم منها طيلة مدة الإحالة، لا تصرف له وفقاً لما قرره المشرع .

ب - إن حساب مدة الإحالة تحت التصرف ضمن المدة المحسوبة لدى الضمان الاجتماعي مشروط - هو الآخر - ضرورة تسديد الاشتراكات التي يقررها قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1981 وتعديلاته .

ج - على الموظف المحال تحت التصرف وتمت إعادته إلى العمل أن لا يطالب بالإجازة المقررة في القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة، سواء كانت هذه الإجازة سنوية أو مرضية أو طارئة .

د - وفقاً للمادة 170 من قانون علاقات العمل من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل المشار إليه يلتزم الموظفون الذين يحالون تحت تصرف الخدمة بضرورة الانخراط في برامج التدريب والتأهيل التي تعدها الجهات المختصة، وذلك من أجل إعادة تأهيلهم، بالعمل في وظيفة أخرى تتناسب مع مؤهلاتهم وقدرتهم

ومهارتهم الوظيفية، وهذا الالتزام استحدثه المشرع لأول مرة في القانون رقم 26 لسنة 1389 و.ر (2001)، الذي أعاد تنظيم الإحالة تحت تصرف الخدمة بعد أن قرر المشرع إلغائها بموجب القانون رقم 11 لسنة 1985 المشار إليه، حيث لا يوجد نص مماثل لهذا الالتزام في القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، وفقاً للمادة 103 التي نظمت الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية⁽³⁰⁾.

واستناداً لهذه النصوص تقرر إنشاء المركز الوطني للتأهيل والتطوير المهني بموجب القرار رقم 188 لسنة 2007 الصادر عن اللجنة الشعبية العامة (سابقاً)، حيث نصت المادة الأولى من هذا القرار على أنه (تنشأ مؤسسة عامة تسمى المركز الوطني للتأهيل والتطوير المهني) تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة وتتبع اللجنة الشعبية العامة للقوى العاملة والتدريب والتشغيل (وزارة العمل) (...). أما المادة الثانية من نفس القرار فقد نصت على أنه (يهدف المركز إلى إعادة تأهيل وتدريب الموظفين غير المسكنين بالملاكات الوظيفية المعتمدة بما يؤدي إلى تطوير سوق العمل وتشغيل القوة العاملة الوطنية وزيادة إنتاجها وصولاً إلى تحقيق السياسات العامة للتوظيف والاستخدام) وقد نصت المادة 11 من القرار المشار إليه (يلتزم الموظفون المحالون للمركز الوطني لإعادة التأهيل بالانخراط في الدورات التدريبية التي يقيمها المركز، وتطبق على المخالفين منهم أحكام التشريعات النافذة، وخصوصاً الأحكام المتعلقة بامتناع الموظف العام عن العمل أو الانقطاع عنه ...).

وتجدر الإشارة بأن هذا المركز قد تم حله بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 192 لسنة 2009 حيث نصت المادة الأولى من هذا القرار بأنه (يحل بموجب هذا القرار المركز الوطني للتأهيل والتطوير المهني وتغل يده عن مزاوله أي نشاط اعتباراً من تاريخ هذا القرار).

6 - المبدأ العام هو أن من شروط تقلد الوظيفة العامة اجتياز المرشح لامتحان تجريه جهة العمل. هذا المبدأ ورد في المادة 128 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، بقولها (يشترط في المرشح لشغل إحدى ملاكات الوحدات الإدارية ما يلي:-

1 - ...

8 - أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

11 - (...)⁽³¹⁾

غير أن ذلك لا يطبق على الموظف المحال تحت تصرف الخدمة والذي يعاد إلى وظيفته السابقة أو إلى وظيفة أخرى بنفس الوحدة أو في وحدة إدارية جديدة، ولعل ما يؤكد هذا القول نص المادة 133 من نفس القانون حيث جاء فيها (مع مراعاة المادة 130 من هذا القانون) متعلقة بالتعيين في الوظائف لأول مرة) يجوز إعادة الموظف إلى سابق عمله لشغل وظيفة بملاك الوحدة الإدارية تتناسب مع خبرته ومؤهلاته إذا توفرت شروط شغلها، ولا يخضع الموظف في هذه الحالة لشروط الامتحان ما لم تتجاوز مدة انقطاعه عن العمل خمس سنوات).

واستناداً لنص المادة 168 من نفس القانون فإن الإحالة تحت تصرف الخدمة يجب أن لا تتجاوز سنة، يمكن لمجلس الوزراء تمديدتها لمدة سنة أخرى بقرار من نفس الجهة، وهي مجلس الوزراء .

وفقاً لهذا النص فإن الموظف المحال تحت التصرف، ثم أعيد إلى وظيفته أو وظيفة أخرى في الوحدة الإدارية أو وحدة جديدة يعفى من إجراء امتحان القبول التي تجريه الوحدة الإدارية لقبول موظفين جدد .

المطلب الثاني / التكييف القانوني لقرارات الإحالة تحت التصرف والرقابة عليها .

نعالج في هذا المطلب ومن خلال فرعين، التكييف القانوني لقرارات الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية في الفرع الأول، ومن ثم ننقل لمعرفة الجهة التي تتولى الرقابة على مشروعية مثل هذه القرارات في الفرع الثاني .

الفرع الأول / التكييف القانوني لقرارات الإحالة تحت التصرف .

السؤال الذي سنحاول الإجابة عنه في هذا الفرع ما هو التكييف القانوني للقرارات الصادرة بإحالة الموظف تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع)؟. حيث نجد أن الفقه اختلف اختلافاً واضحاً حول هذا الموضوع، فالبعض يرى أن مثل هذه القرارات ما هي إلا نوع من الإجازة، أما الاتجاه الثاني فيكفيها بأنها أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية، في حين يرى جانب ثالث من الفقه بأنها ليست سوى نوع من الفصل من الخدمة. ومن هذا المنطلق نعرض لهذه الاتجاهات جميعاً .

الاتجاه الأول / الإحالة تحت تصرف الخدمة إجازة .

يذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي في أحد مؤلفاته إلى القول (بالرغم من أن المشرع لدينا ينظر باستمرار إلى الوظيفة العامة باعتبارها مهنة ينقطع لها الموظف، فإن

ثمة أسباباً متعددة، ترجع إلى الموظف أو الإدارة، تؤدي إلى إنهاء رابطة التوظيف بصورة نهائية أو مؤقتة كما هو الشأن في نظام الاستيداع فالعلاقة بين الموظف والإدارة في هذا النظام تظل قائمة فترة من الوقت، ولكنها تصطبغ بصيغة جديدة تضع الموظف في مركز وسط بين الموظف العادي، والموظف الذي انفكت عنه رابطة التوظف ... ويستطرد قائلاً بأن نظام الاستيداع هو نظام وسط بين الخدمة الكاملة، وبين تركها، لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف مؤقتاً من العمل وبعض مزاياه مع جواز إعادته إليه)⁽³²⁾ ويقول في مؤلف آخر (أن الاستيداع أقرب إلى ترك الخدمة منه إلى ممارستها، ولهذا فإننا نرى أن الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف المحال إلى الاستيداع والتي تلحق ضرراً بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير . ومعنى ذلك أن الدولة تفقد التوجيه والرقابة التي هي مناط المسؤولية في حالة الموظفين العموميين)⁽³³⁾ . ويخلص هذا الفقيه بأن (الاستيداع أو منح الإجازة هو أقرب إلى الإجازة الإجبارية، لأن الدولة ملزمة ... بإعادة الموظف المستودع إلى العمل في نهاية العامين إذا لم يعد قبل ذلك)⁽³⁴⁾ . ويذهب فقيه آخر إلى تأكيد هذا الرأي ويقول (أن الاستيداع نوع جديد من أنواع الإجازة الإجبارية أو الرضائية، وقد يكون بديلاً لإحداها عند استفادها)⁽³⁵⁾.

بناء عليه فإن هذا الاتجاه يرى بأن الإحالة تحت تصرف الخدمة ما هي إلا نوع من الإجازة، وإن كان قد اختلف فيما إذا كانت إجبارية أو برضاء الموظف نفسه .غير أن من الصعوبة التسليم بهذا الاتجاه على إطلاقه، لأن الإحالة تحت تصرف الخدمة تتشابه مع الإجازة في بعض القواعد لكنها تختلف عنها في البعض الآخر، فمن حيث أوجه الشبه تتفق الإجازة مع الإحالة تحت التصرف من حيث التأقيت، فالإحالة لها مدة محددة طالت أو قصرت، فالإجازة أقلها ثلاثة أيام (الإجازة الطارئة) وأكثرها سنة قابلة للتمديد (الإجازة الخاصة بدون مرتب)⁽³⁶⁾ ناهيك عن أن العلاقة الوظيفية في حالة الإجازة والإحالة تحت التصرف لا تنقطع بل تبقى قائمة، كما تبقى له بعض الحقوق ولعل أهمها تقاضى المرتب دون علاوات، وحقه في الحصول على التقاعد، ومع هذا يختلف النظام القانوني للإجازة عنه في الإحالة تحت التصرف، فانتهاج الإجازة يترتب عليه عودة الموظف إلى سابق عمله، وهو ما أكدته المادة 21 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل (عند عودة العامل أو الموظف إلى جهة عمله يشغل وظيفته الأصلية إذا كانت شاغرة أو أي وظيفة شاغرة...) أما لو أراد الموظف ترك العمل بعد حصوله على الإجازة فليس عليه إلا تقديم استقالته وفقاً لإجراءات القانونية⁽³⁷⁾ أما في حالة الإحالة تحت التصرف فقد

تنتهي العلاقة الوظيفية بقوة القانون متى انتهت مدة الإحالة ولم يتم إرجاع الموظف إلى العمل، وهذا ما يمكن استخلاصه من نص المادة 168 من قانون علاقات العمل . يضاف إلى ما تقدم أن الإحالة تحت التصرف تتم بإرادة الإدارة الملزمة وبدون موافقة الموظف، أي بقرار إداري نهائي، فالمادة 167 من قانون علاقات العمل تعطي اللجنة الشعبية العامة الحق في إحالة الموظف تحت تصرف الخدمة في حالة دمج أو إلغاء أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في الملاكات الوظيفية، وهذه الأمور جميعاً لا تتم بموافقة الموظف، إنما تتم أحياناً عكس رغبته (38) . أما الإجازة فتحصل في الغالب بناء على طلب الموظف ورغبته في التمتع بها، شريطة موافقة جهة العمل على منحه إياها، خوفاً من توقف سير المرفق العام، بل إن قانون علاقات العمل ذهب أبعد من ذلك حينما ألزم الموظف بضرورة التمتع بإجازة لا تقل عن خمسة عشر يوماً في السنة، حيث نصت المادة 30 على أنه (...) وفي جميع الأحوال يجب أن يتمتع العامل أو الموظف بإجازة لا تقل عن خمسة عشر يوماً متصلة في السنة) . وأخيراً تجدر الإشارة بأنه يمكن للموظف المحال تحت تصرف الخدمة العمل لحسابه أو لحساب الغير، أما الموظف المجاز فلا يسمح له بالعمل لحسابه أو لحساب الغير، وهذا الحق لم يشر له المشرع الليبي، لكن واقع الحال يعطي الموظف هذا الحق بالنظر إلى حرمانه من المقابل المالي للعلاوات، ومحاولته سدها بالعمل لمجابهة تكاليف الحياة المعيشية . ومن هذا المنطلق نستطيع القول بأن الإحالة تحت تصرف الخدمة لا يمكن أن تكون إجازة إجبارية أو رضائية كما يذهب هذا الاتجاه من الفقه (39) .

الاتجاه الثاني / الإحالة تحت تصرف الخدمة سبب من أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية.

يذهب العديد من فقهاء القانون العام إلى اعتبار الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية ليست سوى طريقة من طريق انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة بقوة القانون، حيث يرى الدكتور حمدي سليمان القبيلات بأن الاستيداع هو (صورة من صور انقضاء الرابطة الوظيفية رغم عدم النص عليه في حالات انتهاء خدمة الموظف) في قانون الخدمة المدنية الأردني (...)(40) فقرارات الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد من حيث إنها تقطع علاقة الموظف بالوظيفة وتنتهي خدمته منها، فلا يعد له أية حقوق وظيفية بخلاف ما يتقاضاه في حدود نصف الراتب والعلاوات المشابهة لراتب التقاعد، كما لا يترتب عليها أية واجبات وظيفية بالإضافة إلى أنه يعتبر بالنص الصريح في حكم المحال على التقاعد دون حاجة لصدور قرار جديد بذلك يقتضي تطبيق

ذات الآثار والقواعد على حالتها الاستيعاد والتقاعد⁽⁴¹⁾، في حين يرى اتجاه آخر بأن (قانون الخدمة المدنية الأردني استحدث أسلوباً آخر لانتهاء خدمة الموظف يعرف بنظام الإحالة إلى الاستيعاد مع تبسيط إجراءاته)⁽⁴²⁾ ويرى اتجاه آخر في الفقه بأن (إحالة الموظف العام إلى الاستيعاد ما هي إلا إنهاء لخدماته وتنقضي عندها الرابطة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة)⁽⁴³⁾، وقد تبني المشرع الليبي هذا الموقف في القانون رقم 19 لسنة 1964 بإصدار القانون الخدمة المدنية، حيث عدد في القسم الخامس من القانون المذكور المعنون ب(انتهاء خدمة الموظفين) أسباب إنهاء الخدمة ومن بينها حالة الإحالة إلى الاستيعاد⁽⁴⁴⁾، غير أن المشرع تخلى عن ذلك ، سواء في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 أو قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 النافذ . لكن ما يمكن الإشارة إليه أنه من الصعوبة التسليم بأن الإحالة تعتبر سبباً من أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية، مع التسليم كذلك بنوع من التشابه بين الاثنين، حيث إن الإحالة تحت التصرف وكذلك انتهاء العلاقة الوظيفية تبعد الموظف عن ممارسة الوظيفة، ولا يجوز له مباشرة وظيفته في الحالتين، لكن مع الفارق، بحيث إن الموظف المحال تحت التصرف تكون إحالته لمدة محدودة لا تتجاوز عامين حسب نص المادة 168 من قانون علاقات العمل، في حين تكون انتهاء العلاقة الوظيفية دائمة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يستفيد الموظف المحال تحت التصرف من بعض مزايا الوظيفة العامة، خاصة منها المتعلقة بالأموال المالية، ومنها على سبيل المثال استقطاع الأقساط التقاعدية، وهو ما نصت عليه المادة 171 من قانون علاقات العمل، ومن ناحية ثالثة قد يعاد الموظف المحال تحت التصرف إلى سابق عمله أو يعاد إلى وحدة إدارية أخرى بنفس المزايا التي كانت ممنوحة له قبل الإحالة، وذلك ناتج عن أن العلاقة بين الطرفين لم تنقطع أصلاً ودون الحاجة إلى إجراءات تعيين جديدة، أما العلاقة بين الموظف المنتهية خدماته والإدارة فتتقطع نهائياً، الأمر الذي يترتب عليه والحالة هذه أن عودته للعمل تحتاج إعادة تعيين أو تعيين جديد مما يتطلب خضوعه إلى شروط التعيين المنصوص عليها في المادة 128 من قانون علاقات العمل⁽⁴⁵⁾.

الاتجاه الثالث / الإحالة تحت التصرف نوع من الفصل من الوظيفة .

يذهب اتجاه في الفقه إلى القول بأن الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية ليست سوى فصل من الخدمة، حيث يذهب الدكتور خالد عبدالعزيز عريم إلى القول بأن (الاستيعاد ليس من العقوبات التأديبية وإنما هو إجراء يتخذ بشأن الموظف استجابة لمتطلبات المصلحة العامة)⁽⁴⁶⁾ ويؤكد على هذا الاتجاه الدكتور خليفة علي الجبراني حيث يقول

(... ولا تعدو أن تكون حالة الإحالة على الاستيداع إلا نوعاً من الفصل لأنها تؤدي إلى قطع صلة الموظف بالوظيفة، ذلك أنه يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظف على الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام)⁽⁴⁷⁾ أما الدكتور مازن ليلو راضي فيقول (الاستيداع هو نوع من الفصل تنقطع فيه صلة الموظف بالوظيفة إلا أنه يوضع في ظل نظام خاص يبقى فيه احتياطياً لاحتمال الحاجة إليه)⁽⁴⁸⁾ .

ومع وجاهة هذا الاتجاه من الناحية النظرية، حيث تملك جهة الإدارة الحق في فصل الموظف إذا رأت أن الصالح العام يقضى بذلك، خاصة وأن علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية لأحجية تنظمها القوانين واللوائح، ومن نتائجها تغيير وضع الموظف العام في كل زمان ومكان شريطة عدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من قبل جهة الإدارة مصدرة القرار، وهو ما ترجمته المحكمة العليا منذ زمن بعيد، وذلك بقولها (... إن طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في كل وقت، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المناسبة يجب أن يخضع نظامهم للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة تحقيقاً لحسن سير تلك المرافق...)⁽⁴⁹⁾ وحول حق الإدارة في فصل الموظف بغير الطريق التأديبي نجد المحكمة العليا تقول (... إن كان المراد بالحق المطلق للإدارة في فصل موظفيها بلا حاجة إلى محاكمة تأديبية هو تفريدها بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به أو عدم استمرارها، إلا أن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها، لأن مثل هذه السلطة التقديرية وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد تجاوز السلطة والتعسف في استعمالها...)⁽⁵⁰⁾ .

الخلاصة هي أن من حق جهة الإدارة فصل الموظف لأسباب ترى أنها تخدم المرفق العام الذي تهيمن عليه، وهو حق طبيعي يرجع أساسه إلى النصوص التشريعية من جهة، وحرية جهة الإدارة في اختيار من تراه مناسباً لتولى الوظيفة العامة من جهة أخرى (51). وهذا الأمر متفق عليه في الفقه⁽⁵²⁾، كما أن القضاء الليبي⁽⁵³⁾ والمقارن مستقر عليه⁽⁵⁴⁾.

بعد هذه الفكرة عن الفصل بغير الطريق التأديبي، نرى إلى أي مدى يمكن اعتبار الإحالة تحت التصرف هو نوعاً من أنواع الفصل من الوظيفة، فإذا كان الواقع يشير فعلاً بأن الإحالة تحت التصرف يقترب من الفصل من الخدمة، حيث تنقطع العلاقة

بين الموظف والإدارة لفترة محدودة تصل أحياناً إلى سنتين حسب المادة 168 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، يمكن أن يعود الموظف أثناء هذه المدة إلى سابق عمله أو أية وظيفة أخرى، متى رأت جهة الإدارة ذلك، في حين تنقطع العلاقة نهائياً بين الطرفين في حالة الفصل، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يبقى الموظف المحال تحت التصرف يتقاضى مرتبه طول مدة الإحالة مع بعض المزايا المالية الأخرى⁽⁵⁵⁾، فوفقاً للمادة 168 المشار إليها (... ويستحق الموظف مرتبه طوال مدة الإحالة تحت التصرف (...))، أما في حالة الفصل فلا يتقاضى الموظف المفضول أية مبالغ مالية، وذلك بسبب انقطاع العلاقة الوظيفية مع جهة الإدارة، ومن ناحية ثالثة تحسب مدة الإحالة تحت التصرف ضمن المدة المحسوبة في الضمان الاجتماعي، شريطة تسديد الأقساط المقررة قانوناً، في حين لا يتم خصم مثل هذه المبالغ من الموظف المفضول، لعدم وجود علاقة بين الطرفين، ومن ناحية رابعة وأخيرة حين أخضع المشرع قرارات الإحالة إلى الاستيداع لرقابة دوائر القضاء، لم يعتبرها فصلاً بغير الطريق التأديبي، بل نص - كما سنرى لاحقاً - على أن تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالنظر في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، فلو كانت قرارات الإحالة تحت التصرف بمثابة فصل من الخدمة لما سلم المشرع بوجود نوعين من القرارات هي قرارات الإحالة إلى الاستيداع، وكذلك الفصل بغير الطريق التأديبي، كل منفصل عن الآخر .

أخيراً يمكن القول بأن الإحالة تحت التصرف ما هي إلا حالة وسط بين الخدمة الكاملة وبين الفصل؛ لأن الموظف المحال تحت التصرف يبعد عن عمله نهائياً لمدة محدودة، ثم يقرر مصيره في نهاية هذه المدة، إما بإرجاعه إلى الوظيفة، وإما بانتهاء خدمته بقوة القانون، وهو ما شارته إليه المادة 172 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م (بالإضافة إلى الأسباب الواردة بالمادة 42 من هذا القانون تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية :- 5 - انتهاء مدة الإحالة تحت التصرف دون العودة إلى العمل) .

بعد هذا العرض حول التكييف القانوني لقرارات الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، نستطيع القول بأن مثل هذه القرارات ليست إجازة إجبارية أو رضائية، كما أنها ليست طريقة من طرق انتهاء العلاقة الوظيفية، ناهيك بأنها ليست فصلاً بغير الطريق التأديبي، وقد دللنا على ذلك بما يغني عن إعادة التذكير به مرة أخرى، لذلك يمكن القول بأن قرارات الإحالة تحت تصرف الخدمة ما هي إلا أحد الأوضاع الوظيفية للموظف

العام والمتمثلة في النقل والندب والإعارة والتعيين... وغيرها . ومما يؤكد هذا الرأي أن المشرع الليبي لم يعتبر الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية من قبيل الإجازة أو انتهاء العلاقة الوظيفية أو الفصل من الوظيفة، خاصة في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976م، وكذلك القانون رقم 12 لسنة 2010م النافذ حالياً، كما هو الحال في بعض التشريعات المقارنة⁽⁵⁶⁾، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى سلم بعض الفقه بأن الإحالة تحت التصرف هي في الواقع من الأوضاع الوظيفية للموظف العام⁽⁵⁷⁾. حيث تملك جهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة إزاء هذه الأوضاع الوظيفية، باعتبارها اقدر من المشرع وكذلك القاضي على معرفة ما يحتاجه المرفق العام لكي يسير بكل انتظام وطراد، شريطة خلو هذه السلطة الممنوحة لها من التعسف أو الانحراف بها .

الفرع الثاني / الرقابة القضائية على قرارات الإحالة تحت التصرف.

في ظل قانون المحكمة العليا لسنة 1953م لم تكن قرارات الإحالة تحت التصرف من ضمن الاختصاصات المسندة إلى دائرة القضاء الإداري بالمحكمة التي كانت تختص بالنظر في بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر، بحيث تختص بهذا النوع من المنازعات باعتبارها تنظرها أول وآخر مرة ولا يتم الطعن فيها إلا بطريقة إعادة النظر في الأحكام ، غير أنه وبصدور القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري أصبحت رقابة هذه القرارات تدرج في اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، لذلك يمكن القول بأن رقابة القضاء للقرارات الإدارية الصادرة بشأن الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية (الاستيداع) قد مرت بمرحلتين نعرض لهما تباعاً.

المرحلة الأولى / في ظل قانون المحكمة العليا لسنة 1953 .

المسلم به أن قانون المحكمة العليا لسنة 1953م، وبالتحديد المواد من 21 وحتى 25 منه، نقلت عن قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لسنة 1946 وتعديله بموجب القانون رقم 9 لسنة 1949، ولم يمنح المشرع المصري مجلس الدولة في هذين القانونين الاختصاص بنظر القرارات المتعلقة بالإحالة تحت التصرف، غير أن هذا الاختصاص أضيف بموجب القانون رقم 55 لسنة 1959، ومنذ ذلك التاريخ أصبح المجلس يختص دون غيره بالنظر في قرارات الإحالة إلى الاستيداع .

إذاً نستطيع القول بأن السبب المباشر لعدم اختصاص المحكمة العليا دائرة القضاء الإداري بالمسائل المتعلقة بالإحالة إلى الاستيداع، يعود إلى أسلوب المحاكمة الذي انتهجه

المشروع الليبي في تلك الفترة وبالتحديد بعد الاستقلال مباشرة⁽⁵⁸⁾، ومن هذا المنطلق ظلت قرارات الإحالة إلى الاستبعاد في هذه المرحلة، خارج نطاق الرقابة القضائية، وتملك جهة الإدارة سلطة مطلقة حيالها . غير أن ما يمكن الإشارة إليه أن مجلس الدولة المصري، والمتمثل في محكمة القضاء الإداري، رأى حقه بنظر القرارات الإدارية المتعلقة بالاستبعاد، قبل منحه هذا الاختصاص من قبل المشروع بشكل صريح، حيث تقول في أحد أحكامها (ثبت قضاء محكمة القضاء الإداري على اختصاصها بنظر الطلبات الخاصة بإلغاء قرارات الإحالة إلى الاستبعاد باعتبار أن الإحالة إلى الاستبعاد صورة من صور الفصل أو هي فصل مؤقت)⁽⁵⁹⁾. من جهته القسم الاستشاري بمجلس الدولة يقول في الفتوى رقم 20 لسنة 1961 (تبين من استقراء نصوص القانون رقم 237 لسنة 1959 بإضافة فصل تاسع إلى الباب الأول من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة، خاص بإحالة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة إلى الاستبعاد، ومن المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور، أن الاستبعاد نظام يؤدي إلى حرمان الموظف مؤقتاً من العمل مع جواز إعادته إليه، وذلك بقصد معالجة وضع الموظف الذي يلحق به أحد الأسباب التي تبرر إنهاء خدمته، إذ تقتضي العدالة كما يقتضي صالح الموظف والصالح العام معاً إحالة الموظف عندئذ إلى الاستبعاد لفترة محددة، بدلاً من إصدار قرار بإنهاء خدمته ويتقاضى الموظف خلال هذه المدة نسبة من مرتبه، وينظر خلالها في تقدير ما إذا كان الموظف صالحاً للعودة إلى الخدمة أم لا، أم أن الصالح العام يقتضي الاستغناء عن خدماته فنظام الاستبعاد إذاً هو نظام وظيفي من نوع خاص، إذ بمقتضاه تبقى العلاقة الوظيفية قائمة بين الموظف المحال إلى الاستبعاد والحكومة طيلة مدة الاستبعاد والتي أقصاها سنتان من تاريخ الإحالة . ولا تنتهي هذه المدة إلا بأحد أمرين، أما بانقضاء تلك المدة وأما بإحالة الموظف إلى المعاش بناء على طلبه . إلا أن العلاقة الوظيفية بين الموظف والحكومة خلال مدة الاستبعاد لا تكون مكتملة ومستوفية لشروطها القانونية - كما ينظمها قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 - بل علاقة ناقصة، فمن ناحية، يترتب على إحالة الموظف إلى الاستبعاد اعتبار الوظيفة التي كان يشغلها شاغرة، كما أن احتفاظ الموظف بدرجته ومرتبته خلال فترة الثلاثة أشهر الأولى من تاريخ الإحالة إنما يكون بصفة شخصية ولحكمة أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 237 لسنة 1959، وهي تمكين الموظف خلال هذه المدة من تدبير شؤون معيشته على أساس احتمال إنهاء خدمته أو تخفيض راتبه بعد هذه المدة، كما بعد هذه المدة يصرف للموظف

نصف راتبه الأصلي فقط من وفورات الباب الأول من ميزانية الوزارة التي يتبعها، كما أن للموظف المحال إلى الاستيداع أن يقوم بأي عمل خارجي لحسابه الخاص أو لدى الغير، وذلك حتى يستطيع تدبير شؤون معيشته بما يتفق من خفض راتبه إلى النصف، ، على خلاف الأصل الذي وضعه قانون موظفي الدولة، والذي بمقتضاه أن يحظر على الموظف أداء أي عمل براتب أو مكافأة ولو في غير ساعات العمل الرسمية أو الجمع بين وظيفتين أو أي عمل آخر من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة ولا يتفق مع مقتضياتها . فوضع الموظف إذاً خلال مدة الاستيداع هو وضع مؤقت غير مستقر إذ يمر خلال هذه المدة بمرحلة انتقال، هي مرحلة وسط بين مرحلة العلاقة الوظيفية المكتملة وبين انفصام هذه العلاقة وانقضائها بانتهاء مدة الخدمة ... وعن ذلك فرغم قيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والحكومة خلال مدة الاستيداع، فإنها ليست مكتملة، ومن ثم فإنه لا تترتب الآثار والمزايا التي تترتب قانوناً على بقائها كاملة، كالترقية واستحقاق العلاوات الدورية . وبذلك يكون مركز الموظف خلال مدة الاستيداع مجمداً، بحيث لا يجوز ترتيب أية مزايا أخرى للموظف أكثر مما كان يستحق عند إحالته إلى الاستيداع ومن ثم لا يجوز ترقيته خلال هذه المدة كما لا يجوز منحه علاوة دورية، ويبقى مركزه القانوني مجمداً على هذا الوضع، إلى أن تنتهي مدة الاستيداع، أو يطلب إحالته إلى المعاش خلال هذه المدة، أو يعاد إلى الخدمة ...) (60). رغم طول هذه الفتوى بعض الشيء، لكننا أوردناها كلها، وذلك لقلّة الأحكام القضائية المنشورة في هذا الشأن من ناحية، ولأن الفتوى اوضحت الأحكام العامة لموضوع الاستيداع بشكل عام . وفي مرحلة لاحقة صدر القانون رقم 31 لسنة 1963 الذي جاء فيه (قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، من أعمال السيادة)، وبذلك امتنع على القضاء نظر مثل هذه القرارات، غير أن المحكمة العليا التي كانت تختص برقابة دستورية القوانين في ذلك الوقت، حكمت بعدم دستورية هذا القانون بحجة أنه يخالف الدستور المصري الصادر سنة 1971، وبالتحديد المادة 68 التي تحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء) (61) .

المرحلة الثانية / في ظل القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري .

صدر هذا القانون في 31 أكتوبر 1971، وأرد المشرع من خلاله التوسع في اختصاص القضاء الإداري من ناحية، ومحاولة تقريب القاضي من المواطن من ناحية أخرى، وذلك بإنشاء دوائر للقضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، وعهد إلى هذه الدوائر العديد

من الاختصاصات التي لم تكن ممنوحة لدائرة القضاء الإداري في المحكمة العليا (62)، ولكن ما يهمنا منها أن القرارات الصادرة بالإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية ظلت تقع ضمن اختصاص هذه الدوائر دون غيرها، وهو ما أكده نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من القانون المذكور، حيث ورد فيها (تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:-

4 - الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .
6 - ... (63).

ولعل الاستفادة من هذا النص بأن صدور قرار بإحالة أحد الموظفين تحت تصرف الخدمة من غير مجلس الوزراء، أو أن أسباب الإحالة لا تمت للمصلحة العامة بصلة، إنما كان الهدف هو الانتقام من الموظف أو التشفى منه أو توقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليه، أو تمت إعادة الموظف إلى الخدمة، لكن في درجة أقل من درجته أو مرتب أقل من مرتبه الذي كان يتقاضاه قبل الإحالة تحت التصرف، كل هذه القرارات وغيرها تخضع لرقابة القاضي الإداري في حالة طلب إلغاؤها أو طلب الإلغاء والتعويض معاً . أما لو طلب هذا الموظف التعويض عن قرار إحالته تحت تصرف الخدمة فقط ؛ لأنه سبب له ضرراً، فمن حقه أن يرفع دعواه إلى القضاء العادي أو الإداري (64)، وذلك استناداً إلى المادة الثالثة من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري حيث ورد فيها (تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية ،ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية، كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى دائرة القضاء الإداري).

وإذا كنا لم نعثر على موقف القضاء الليبي من القرارات الصادرة بشأن الإحالة تحت التصرف، فإن القضاء المقارن شبه مستقر على ممارسة القضاء الإداري لهذه الوظيفة، وإخضاع مثل هذه القرارات لرقابته، فمن جانبها تقول محكمة العدل العليا في الأردن (إن سلطة مجلس الوزراء في إحالة موظف على الاستيداع إذا كانت له خدمة مقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة هي سلطة تقديرية لا يحدها إلا وجوب حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام، والأصل في القرار الإداري أنه يصدر سليماً خالياً من العيوب وعلى الطاعن إثبات خلاف ذلك الأصل، وقد استقر

قضاء الإلغاء والفقهاء الإداري أنه لا بد لكل قرار من سبب يستند إليه ويبرره، فإذا خلا من بيان سببه تتصدى المحكمة لاستخلاصه من خلال بيانات الدعوى لتبسط رقابتها على مشروعيتها، وحيث يتبين من ملف المستدعى البيئة الرئيسية في الدعوى أنه كان قد عوقب بتوجيه التوبيخ له مرتين والإنذار مرة واحدة بحقه أثر قيامه بتوجيه الاتهامات جزافاً إلى العديد من موظفي الوزارة وأقسامها ودوائر الأمر الذي لا تجده المحكمة سبباً مبرراً لصدور القرار بإحالته على الاستيداع⁽⁶⁵⁾.

غير أن المحكمة رأت وفي نفس العام أن جهة الإدارة غير ملزمة - والحال هذا - ببيان الأسباب التي أدت لإصدار قرارها؛ لأن الأصل هو صحة القرار الإداري بمجرد صدوره، بما فيه سبب صدوره، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القاضي المختص، وتمضي المحكمة تقول في هذا الشأن (إنه يستفاد من أحكام المادة 167 من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002 أن الإحالة إلى الاستيداع طريق استثنائي لإنهاء خدمة الموظف، وأن سلطة مجلس الوزراء بإحالته إلى الاستيداع سلطة تقديرية ولا يلزم مجلس الوزراء بيان الأسباب التي دعت لاتخاذ القرار)⁽⁶⁶⁾. والقضاء الأردني مستقر على حق محكمة العدل العليا على مد رقابتها على قرارات الإحالة إلى الاستيداع⁽⁶⁷⁾.

الخاتمة

تناولنا في هذه الورقة أحد موضوعات القانون الإداري الليبي الهامة والحساسة في ظل تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة أو ما تسمى بدولة الرفاهية، ألا وهو الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، الذي نظمته المشرع بموجب قانون علاقات العمل الحالي، مع العلم بأنه قد سبق أن تناوله المشرع في بعض قوانين الخدمة المدنية السابقة، وقد أشرنا إليها جميعاً في ثنايا البحث، ونظراً لعدم إعطاء الموضوع حقه بشكل موسع من جانب الفقهاء الليبيين، كما أن القضاء في بلادنا لم يتطرق هو الآخر إليه من قريب أو بعيد، حيث لم نعرث على حكم قضائي واحد يبين موقف القضاء من القرارات الصادرة حول الموضوع، رغم أن المشرع نظمته في ظل قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1964 المشار إليه، كل ذلك جعلنا نضطر للاستعانة بالفقهاء والقضاء المقارن، من أجل زيادة توضيح الموضوع من ناحية، ولكي يتمكن القارئ الكريم من تكوين صورة أكثر وضوحاً حول ملاسبات الموضوع وما يثيره من إشكاليات وأسئلة من ناحية أخرى، فرغم أن العديد من دول العالم نظمت موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة أو الاستيداع، غير أنه من الواضح أن كل دولة عالجت الموضوع بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية

والاجتماعية، ورغم أن لنظام الإحالة تحت التصرف أهدافاً وغايات إدارية، تساعد على تطور العمل الإداري كماً وكيفاً، باعتباره وضعاً وظيفياً يحقق في نهاية المطاف بعض أهداف جهة الإدارة العامة، وكذا المجتمع بأسره. لذلك نرى ضرورة تطويره بما يتناسب مع ما تشهده الإدارة العامة من تقدم ملحوظ على المستويين الهيكلي والوظيفي .

بناء على ما تقدم، وسعيًا وراء الاستفادة القصوى والكاملة من وراء هذا النظام، يمكن الإشارة لبعض النقاط التي نعتقد أهميتها، ولعل أهمها على سبيل المثال لا الحصر:-

1 - الملاحظ أن كل القرارات الصادرة بشأن الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية، التي صدرت في الآونة الأخيرة، لم تنص بشكل صريح على أن يحال عدد من الموظفين مثلاً تحت تصرف الخدمة . هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن كل القرارات لم تصدر من مجلس الوزراء كما هو منصوص عليه في قانون علاقات العمل، بل صدرت من الوحدات الإدارية المختلفة، بالإحالة إلى المركز الوطني للتأهيل والتطوير المهني المنشأ بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 188 لسنة 2007 م الذي يتولى إعادة تأهيل وتدريب الموظفين المحالين له، وهذا الأمر يترتب عليه مشكلة فنية دقيقة متعلقة بالرقابة القضائية على قرارات الإحالة تحت تصرف الخدمة، فكما هو معلوم أن مثل هذه القرارات تخضع لرقابة دوائر القضاء الإداري إلغاءً، وفقاً لنص المادة الثانية من قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971، أما قرارات الإحالة إلى التدريب فهي قرارات تخرج عن ولاية القضاء الإداري، وتكون لجهة الإدارة سلطة مطلقة حيالها، باعتبارها المهيمنة على تقدير ومعرفة المصلحة العامة أكثر من غيرها .

بناء عليه نرى ضرورة أن تصدر قرارات الإحالة تحت تصرف الخدمة من مجلس الوزراء وحده، وأن تنص القرارات الصادرة بهذا الخصوص بشكل صريح وواضح على الإحالة تحت التصرف، ولمدة محددة، لكي يحدد الموظف موقفه من هذه القرارات، وما إذا كان يرغب في اللجوء إلى القضاء بالطعن فيها بالإلغاء من عدمه.

2 - وفقاً لنص 167 من قانون علاقات العمل فإنه (يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزانة العامة عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية إحالة الموظفين المصنفين الذين أُلغيت وظائفهم تحت تصرف الخدمة). ولعل ملاحظتنا على هذا النص تكمن في الآتي :-

أ - إن هذا النص جاء عاماً وغير دقيق، مما يسمح لمجلس الوزراء بإعادة النظر في الملاكات الوظيفية بدون قيد أو شرط أو دمج وإلغاء الوحدات الإدارية، لذلك نعتقد بأن تتولى السلطة التشريعية وحدها هذه المهمة، أو على الأقل هي التي تعطي السلطة التنفيذية الإذن بالقيام بهذه المهمة من أجل الحفاظ على الموظف، وضمنان عدم تعرضه للمخاطر في كل وقت وحين .

ب - الملاحظ على هذا النص أن الإحالة تحت التصرف تشمل الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزانة العامة وحدهم، ولا تشمل العاملين في الشركات والمنشآت العامة، وهذا عكس ما نص عليه القانون رقم 26 لسنة 2001 م الذي أعاد العمل بنظام الإحالة تحت التصرف، بعد أن قرر المشرع وقف العمل به بموجب القانون رقم 11 لسنة 1985 م، حيث إن القانون رقم 26 كان يسمح للجنة الشعبية العامة في ذلك الوقت بإحالة من يعملون في الجهات العامة المملوكة للمجتمع تحت تصرف الخدمة، ومن هذا المنطلق نرى أن يشمل الإحالة تحت التصرف العاملين بالمنشآت والشركات العامة، لأنه يمكن أن يعاد النظر في ملاكاتها الوظيفية أو تلغى هذه الوحدات في أي وقت طبقاً للمصلحة العامة، الأمر الذي ينتج عنه فائض في عدد العاملين فيها .

3 - من المتفق عليه في القانون المقارن السماح للموظف المحال تحت التصرف بالعمل لدى أية جهة حكومية أو غيرها، لحسابه أو لحساب جهة أخرى، كما أن له الحق بممارسة الأنشطة الاقتصادية، بمختلف أنواعها، وهو ما كان ينص عليه القانون رقم 26 لسنة 2001 م، المشار إليه، غير أنه وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل النافذ نجد أن المشرع أغفل هذا الحق للموظف المحال تحت التصرف، ومن جانبنا نعتقد حق الموظف المحال تحت التصرف ممارسة هذا الحق برغم من عدم النص عليه، خاصة وأنه لا يمارس أي عمل طوال اليوم، وتتقطع صلته بالوظيفة العامة نهائياً خلال تلك الفترة . هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تتقطع عن هذا الموظف العلاوات والمكافآت والحوافز، والتي تمثل - أحياناً - مبالغ مالية كبيرة تساعد الموظف لمواجهة أعباء الحياة له ولأسرته .

4 - لعل اللافت للانتباه أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل، الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 595 لسنة 2010 م، بتاريخ 30 ديسمبر 2010 م، لم تشر من قريب أو بعيد لموضوع الإحالة

تحت تصرف الخدمة، رغم أنها احتوت على أكثر من 153 مادة، وأنها عالجت جميع المواضيع المنصوص عليها في القانون، عدا الفصل السابع من الباب الرابع الذي ينظم الإحالة تحت التصرف، وهو الأمر الذي كان يعمل به في ظل القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، وكذلك القانون رقم 26 لسنة 2001م، لذلك نهيب بمجلس الوزراء وهو المختص بإصدار اللوائح التنفيذية لهذا القانون (المادة الثانية) استدراك ذلك، وتضمنين اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل العديد من المواضيع التي تستحق التنظيم، كما هو الحال بتصنيف الموظفين الذين يرغبون في الإحالة تحت التصرف بإرادتهم، والذين لا تسمح حالتهم الصحية بالاستمرار في العمل لفترة محددة حتى تتضح حالاتهم بعد مرور هذه المدة، كذلك حالات العودة إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة الإحالة تحت التصرف ... وغيرها من الأحكام التي لها علاقة بهذا الأمر وتستحق مزيداً من التوضيح والشرح .

5 - وفقاً للمادة 168 من قانون علاقات العمل فإن الإحالة تحت التصرف تكون لمدة لا تجاوز سنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، ويجوز مدتها لمدة سنة أخرى بقرار من مجلس الوزراء، أي أن أقصى فترة يبقى فيها الموظف تحت التصرف هي سنتان فقط، يتقرر بعدها مصيره، إما بالعودة للعمل أو انتهاء علاقته الوظيفية بقوة القانون، ونعتقد أن هذه المدة (سنتان) قصيرة للغاية، بحيث لا يتمكن خلالها الموظف من تحديد موقفه بشكل دقيق. هذا من جهة، كما أن هذه المدة لا تمكنه من الانخراط في برامج التدريب والتأهيل المهني الذي يجعله قادراً للعودة للوظيفة أو ممارسة وظيفة جديدة من جهة ثانية، لذلك نرى أن يكون الحد الأدنى للإحالة تحت التصرف لمدة خمس سنوات، وهي مدة كافية لتحديد مصير الموظف، سواء من جانب الإدارة أو من جانب الموظف ذاته، وهو ما يجري عليه العمل في أغلب الدول التي تأخذ بهذا النظام .

6 - الملاحظ على المواد التي نظمت الإحالة تحت تصرف الخدمة، في القانون رقم 12 لسنة 2010م، أنها أغفلت حق الموظف المحال تحت التصرف بالعمل لحسابه أو لحساب الغير خلال فترة الإحالة، وذلك لأن هذا الموظف لا يمارس المهنة فعلاً، كما أنه لا يتقاضى إلا مرتبه الأساسي، لذلك فإن ما تدره هذه الأعمال تكون عوناً له في تيسير أمور معيشتة، خاصة في ظل حرمانه من العلاوات والمكافآت، مع

العلم أن هذا الحق كان مكفولاً للموظف في ظل القانون رقم 19 لسنة 1964 م بشأن الخدمة المدنية، وكذلك القانون رقم 26 لسنة 2001م المتعلق بتقرير بعض الأحكام في شأن الخدمة المدنية، لذلك نهيب بالمشرع بتدارك هذا الأمر والنص صراحة على منح هذا الحق للموظف المحال تحت التصرف .

هذه فكرة - شبه مختصرة - عن موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة في القانون الليبي، ومع الجزم بأننا لم نعط الموضوع كل حقه من الدراسة المتعمقة، لكننا مع ذلك حاولنا قدر المستطاع أن نضع بعض النقاط على الحروف، بما يمكن الباحثين في مجال القانون العام بشكل عام، والقانون الإداري بشكل خاص من مزيد التعمق في موضوع يستحق البحث والدراسة، وهو موضوع بكر لم يتناوله الفقه الليبي بالبحث والدراسة المعمقة، ولم يعطه حقه، مع أن المشرع نظمه منذ أكثر من نصف قرن تقريباً بموجب القانون رقم 19 لسنة 1964 بشأن الخدمة المدنية، كما أن القضاء الإداري لم يشر إليه في أحكامه التي أمكن الاطلاع عليها أو المنشورة، مع أنه أي القاضي الإداري يختص دون غيره بإلغاء القرارات الصادرة بالإحالة تحت التصرف (الاستيداع) منذ 1971م، بموجب القانون رقم 88 لسنة 1971، بشأن القضاء الإداري .

الهوامش .

- 1 - تجدر الإشارة بأن ليبيا حصلت على استقلالها بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 21 نوفمبر 1949، حيث نصت المادة الأولى منه على (1 - أن ليبيا المكونة من برقة وطرابلس وقران تصبح دولة مستقلة ذات سيادة .
- 2 - يجب أن يتحقق هذا الاستقلال بأسرع ما يمكن، على أن لا يتأخر عن أول يناير 1952 .
- 3 - أن يجتمع ممثلون عن برقة وطرابلس وقران في شكل جمعية وطنية .
- 4 - أن تعين الجمعية ممثلاً لها في ليبيا وتختار مجلساً يساعده بقصد معاونة الليبيين في وضع دستور وإنشاء حكومة مستقلة) .

وفي 25 من شهر نوفمبر 1950 عقدت الجمعية الوطنية الليبية، بعد تمام تشكيلها وفق ما قرره قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المشار إليه، أول اجتماعاتها . وفي 7 من شهر أكتوبر وضعت الجمعية الوطنية الدستور الليبي، وتم إصداره في نفس اليوم، ونص في مادته الثانية على أن (ليبيا دولة ملكية وراثية شكلها اتحادي ونظامها نيابي وتسمى (المملكة الليبية المتحدة) . وفي يوم الرابع والعشرين من شهر ديسمبر 1951 أعلن جلالة الملك محمد إدريس السنوسي استقلال ليبيا رسمياً، ومنذ ذلك التاريخ اتخذت الدولة الجديدة مكانها باسم (المملكة الليبية المتحدة) واستمر هذا الحال لغاية صدور القانون رقم 1 لسنة 1963، الذي تم من خلاله إلغاء النظام الاتحادي

- والأخذ بالنظام الموحد وأصبح أسم الدولة الجديد (المملكة الليبية) انظر حول هذا الموضوع السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964 - 1965، ص 59 .
- 2- انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، ع 1، رقم 1 .
- 3- انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، ع 9، س 6 .
- 4- انظر نص القانون بالكامل، الجريدة الرسمية، ع خاص، س 2 . وتجدر الإشارة بأن المشرع المصري نظم موضوع الاستيداع بموجب القانون رقم 257 لسنة 1959، حيث إن القانون رقم 210 لسنة 1951 لم يشر إليه، ثم احتفظ به قانون العاملين بالدولة رقم 64 لسنة 1964، في المواد 73، 74، إلا أن القانون رقم 47 لسنة 1978 لم يتطرق إليه هو الآخر، مع العلم أن بعض التشريعات الخاصة مازالت تطبقه ومنها على سبيل المثال قانون العاملين في السكك الحديدية، وبعض التشريعات الأخرى، انظر حول هذا الموضوع حمدي عبدالمنعم، المرجع في أحكام نظام العاملين المدنيين، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1967، القاهرة، ص 471، هامش 1، وانظر كذلك حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة) دار نشر وائل، عمان، 2003، ط 1، ص 63 .
- 5- يجب التنويه بأنه وفقاً للمادة 35 من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت بتاريخ 3 من شهر أغسطس 2011، فإنه (... كل إشارة إلى ما يسمى (اللجنة الشعبية العامة) أو (اللجان الشعبية) تعتبر إشارة إلى الحكومة أو أعضاء الحكومة كل في حدود اختصاصه ...) انظر نص الإعلان بالكامل، في الجريدة الرسمية، ع 1، س 1 .
- 6- انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية، ع 48، س 14 .
- 7- منشور في الجريدة الرسمية، ع 19، س 23 .
- 8- انظر القانون رقم 26 لسنة 1369 و. ر (2001) مدونة التشريعات، ع 2، س 2 .
- 9- انظر القانون بالكامل في مدونة التشريعات ع 7، س 10 .
- 10 - تجدر الإشارة إلى أن أغلب قوانين الخدمة المدنية في بعض البلدان العربية تطلق مصطلح (الاستيداع) على من يتم وقفه عن العمل لفترة محدودة من الزمن، انظر على سبيل المثال قانون نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1998، كذلك القانون رقم 257 لسنة 1959 بشأن موظفي الدولة المصري، أيضاً المرسوم الاشتراعي رقم 22 لسنة 1965 في الجمهورية اللبنانية، انظر حول هذا الموضوع، حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، نفس الصفحة .
- 11 - انظر في هذا الاتجاه صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، (دراسة مقارنة) الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، طرابلس، ، ط 2، 1982، ص 404 . وانظر كذلك محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط 6، 2010، ص 423 .

- 12 - انظر قرار مجلس الوزراء رقم 31 لسنة 1370 و. ر (2002) بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 26 لسنة 1369 و. ر (2001) بتقرير بعض الحكام في شأن الخدمة العامة، مدونة التشريعات، ع1، س 2 .
- 13- يجب الإشارة في هذا المقام إلى أن العديد من قوانين الخدمة المدنية صدرت قبل أو في ظل النظام الاتحادي الذي كان معمولاً به في الفترة من 1951 حتى 1963، حيث كانت ليبيا تتكون من ثلاث ولايات وهي ولاية طرابلس الغرب، وولاية برقة، وولاية فزان، وذلك حسب الدستور الملكي الصادر في 7 أكتوبر 1951، غير جميع هذه القوانين المحلية لم تعالج موضوع الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية أو الاستيداع، ولعل أهم القوانين التي صدرت في تلك الفترة قانون الخدمة المدنية البرقاوي رقم 6 لسنة 1950، وقانون الخدمة المدنية لولاية برقة رقم 7 لسنة 1956، وقانون الخدمة المدنية لولاية طرابلس رقم 24 لسنة 1951 والقانون رقم 4 لسنة 1956، أما في ولاية فزان فقد صدر القانون رقم 2 لسنة 1952، ثم القانون رقم 9 لسنة 1956 .
- 14- انظر القانون رقم 19 لسنة 1964، الجريدة الرسمية، ع خاص، س 2 . ويجب الإشارة إلى أن المشرع الليبي استخدم مصطلح (الاستيداع) في ظل هذا القانون، لكنه أي المشرع الليبي فضل مصطلح (الإحالة تحت تصرف الخدمة) في ظل القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، وقد استقر على هذه التسمية في ظل القوانين اللاحقة، ولعل أهمها القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل المعمول به حالياً .
- 15 - محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، نفس الصفحة .
- 16 - خالد عبدالعزيز عريم، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية، بنغازي، ج 2، 1971، ص 523 .
- 17 - وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي، (دراسة مقارنة) مكتبة الإنجلو مصرية، القاهرة، ص 187 .
- 18 - مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 85 .
- 19- صبيح بشير مسكوني، المرجع السابق، ص 404 .
- 20- الفتوى رقم 20، بتاريخ 27 . 12 . 1961، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة، سنوات 16 - 17، ص 87، بند 39 .
- 21 - انظر نص القانون رقم 12 لسنة 2010 بإصدار قانون علاقات العمل، مدونة التشريعات ع 7، س 10 .
- 22 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 473 .
- 23 - انظر القانون نص القانون رقم 26 لسنة 1369 و. ر (2001) بتقرير بعض الأحكام في شأن

- الخدمة العامة ولائحته التنفيذية، مدونة التشريعات، ع 2، س 2 .
- 24 - محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 65 .
- 25 - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط 1، 1993، ص 345 .
- 26 - خالد عبدالعزيز عريم، المرجع السابق، ص 523 .
- 27 - انظر القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، سبقت الإشارة إليه .
- 28 - خالد عبدالعزيز عريم، المرجع السابق، ص 525 . كذلك سليمان محمد الطماوي ن المرجع السابق، ص 474 .
- 29 - محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، 424 .
- 30 - انظر القانون رقم 55 لسنة 1976، بشأن الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، ع 59، س 30 .
- 31 - انظر نص القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل مدونة التشريعات، ع 7، س 10 . وانظر عكس ذلك الفتوى رقم 3814 بتاريخ 29 . 6 . 1965، الصادرة عن مجلس الدولة المصري حيث ورد فيها (إن الإعادة إلى الخدمة بعد الإحالة إلى الاستيداع تتم خلال سنتين وأنه وقد استبان أن المذكور احيل إلى المعاش اعتباراً من 21 . 8 . 1961 وانتهت خدمته اعتباراً من هذا التاريخ، وأنه لا يجوز إعادته إلى الخدمة تطبيقاً لأحكام الاستيداع المشار إليها بالمادة 116 من القانون رقم 210 لسنة 1951 الملغي، وإنما يجوز إعادة تعيينه طبقاً للقواعد العامة في إعادة التعيين وذلك بإعادة تعيينه في نفس الفئة المالية التي كان يشغلها (...) .
- 32 - انظر مؤلفه مبادئ القانون الإداري، (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، ط 1995، القاهرة، ص 808 .
- 33 - مؤلفه القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، ط 1995، ص 355 .
- 34 - نفس المرجع، ص 347 .
- 35 - موران باركيز، مشار إليه لدى بشار جميل عبدالهادي، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني (دراسة تحليلية وحلول مقترحة) مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 1، س 25، 2001، ص 275 .
- 36 - انظر الفصل الثالث من قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 595 لسنة 2010 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 وبالتحديد المواد من 14 وحتى 22 .
- 37 - بشار جميل عبدالهادي، المرجع السابق، ص 276 .
- 38 - نفس المرجع، ص 277 .

- 39 - نفس المرجع، ص 278 .
- 40 - حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 66 .
- 41 - حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، ج2، دار وائل للنشر، ط 1، 2010، ص 465 .
- 42 - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 265 .
- 43 - نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 136 .
- 44 - انظر نص القانون في الجريدة الرسمية، ع خاص، س 2 .
- 45 - بشار جميل عبدالهادي، المرجع السابق، ص 380 .
- 46 - مؤلفه القانون الإداري الليبي، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص 523 .
- 47 - خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، ط1، 2005، ص 195 .
- 48 - مؤلفه السابق الإشارة إليه، ص 85 .
- 49 - طعن إداري رقم 12 لسنة 12 ق، جلسة 3 . 5 . 1970، م . م . ع، س 6، ع 4، ص 31 .
- 50 - طعن إداري رقم 10 لسنة 11 ق، جلسة 6 . 3 . 1965، م . م . ع، س 1، ع 4، ص 16 .
- 51 - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، سبقت الإشارة إليه، ص 331 وما بعدها . خليفة علي الجبراني، المرجع السابق، ص 196 .
- 52 - عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2013، ص 125 وما بعدها . وانظر خليفة علي الجبراني، المرجع السابق، ص 196 . كذلك خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط 1، 2009، ص 139 .
- 53 - انظر طعن إداري رقم 2 لسنة 2 ق، جلسة 27 . 2 . 1960، القضاء الإداري والدستوري، ج 2، ص 22 . وانظر هذا الموقف في القضاء الأدنى حيث تذهب محكمة استئناف بنغازي، الدائرة الإدارية إلى القول (إن الفصل من الوظيفة كما يكون بالطريق التأديبي يكون أيضاً بغير الطريق التأديبي، وهذا الفصل لا يدخل في باب الجزاءات المنصوص عليها قانوناً، فإذا وقع من الموظف أمور ترى جهة الإدارة أنها تتنافى مع الإبقاء عليه في الخدمة لعدم صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة العامة، لها أن تتخذ في شأنه إجراءات تأديبية، كما وأن لها أن تقرر فصله بغير الطريق التأديبي، وإذا كان الفصل التأديبي قوامه وقائع معينة محددة، فإن الفصل بغير طريق التأديب يكفي فيه وجود أسباب لدى الإدارة تبرره، سواء أفصحت عنها أم لم تفصح مادام لم يثبت أنها قد انحرفت به إلى غير الصالح العام) الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 21 ق، جلسة 22 . 3 . 1994 (غير منشور) مشار إليه لدى خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص 139 .
- 54 - المحكمة الإدارية العليا، جلسة 22 . 2 . 1955، مجلة المحاماة، ع 5، س 36، ص 740 .
- 55 - انظر على سبيل المثال قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 768 لسنة 2006، بإضافة

- حكم إلى القرار رقم 252 لسنة 2006 بشأن الملاكات الوظيفية ومعدلات الأداء الوظيفي بالوحدات الإدارية العامة، حيث جاء في المادة الأولى من القرار (يجوز منح الموظفين الذين لا تشملهم الملاكات الوظيفية ومعدلات الأداء الوظيفي المعتمدة بالوحدات الإدارية العامة حوافز استثمارية مجانية في الشركات المساهمة ذات الجدوى الاقتصادية والعائد المالي الجيد ...).
- 56 - انظر المادة رقم 160 من قانون نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1998 حيث ورد نظام الاستيداع تحت مظلة انتهاء خدمة الموظف، مشار إلى النص لدى بشار جميل عبدالهادي، المرجع السابق، ص 250. وقد انتقد هذا الجانب موقف المشرع الأردني باعتبار (... أن الاستيداع هو وضع وظيفي مستقل من أوضاع الوظيفة العامة) المرجع نفسه، ص 282.
- 57 - صبيح بشير مسكوني، المرجع السابق، ص 404. محمد عبدالله الحراري، المرجع السابق، ص 423. وانظر عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الخدمة المدنية، الجزائر، ص 34. مشار إليه لدى حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 63.
- 58 - معلوم بأن المشرع الليبي قد نقل عن المشرع المصري العديد من التشريعات لعل أهمها القانون المدني، قانون المرافعات المدنية والتجارية، القانون التجاري، قانون الإجراءات الجنائية، قانون نظام القضاء وقانون المحكمة العليا.
- 59 - انظر القضية رقم 129 لسنة 1ق، جلسة 8 . 12 . 1947، مجموعة مجلس الدولة لحكام القضاء الإداري، س 2، ص 121، بند 2.
- 60 - انظر الفتوى رقم 20، جلسة 27 . 12 . 1961، سبقت الإشارة إليها.
- 61 - وقد ورد في الدعوى الدستورية رقم 6 لسنة 1ق، جلسة 6 نوفمبر 1971 بعدم دستورية القانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل قانون مجلس الدولة فيما نص عليه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة، لأنه ينطوي كما تقول المحكمة على (مصادرة لحق الموظفين في الطعن في تلك القرارات أو التقاضي بشأنها فضلاً عن إهداره مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق مما يخالف المادتين 40 و68 من الدستور وكذلك الدساتير السابقة) انظر (سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 7، ص 208).
- 62 - محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط 5، 2010، ص 42 وما بعدها.
- 63 - انظر نص القانون بالكامل في الجريدة الرسمية، ع 59، س 9.
- 64 - انظر حول الموضوع بشكل أوسع خالد عبدالعزيز عريم، المرجع السابق، ص 523. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، (دراسة مقارنة) كلية الحقوق، جامعة بنغازي، 1974، ص 175. خليفة علي الجبراني، المرجع السابق، ص 194. محمود عمر معتوق، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الليبي، (دراسة مقارنة) 2004 - 2005،

ص 431 وما بعدها .

- 65 - قرار رقم 527 لسنة 2004، جلسة 8 . 1 . 2004، مشار إليه لدى حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص 365 .
- 66 - قرار رقم 248 لسنة 2004، جلسة 9 . 9 . 2004، مشار إليه في نفس المرجع، ص 366 .
- 67 - انظر على سبيل المثال الدعوى رقم 277 لسنة 94م جلسة 22 مارس 1995، وقد ورد في المبدأ الصادر فيها) ... ويستفاد مما تقدم، وما جرى عليه قضاء محكمتنا، أن المشرع قد خول مجلس الوزراء بموجب نظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد صلاحية تقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا كان له مدة (15) سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وذلك بتسيب (اقتراح)دون إلزام بالإفصاح عن الأسباب أو يقيد به بأي قيد أو يرسم أسلوباً معيناً أثناء ممارسة هذه الصلاحية تحقيقاً للمصلحة العامة لتمكين مجلس الوزراء وهو أعلى سلطة إدارية في الدولة من تسيير المرافق العامة على وجه يحقق هذه المصلحة التي أوكل إليه النظام المذكور مراعاتها، ولا معقب عليه في هذا الصدد طالما كانت سلطته التقديرية متفقة مع مبدأ المشروعية، وغير متسمة بإساءة استعمال السلطة، وحيث إنه من الثابت بالأوراق أن المستدعى قد أمضى خمس عشرة سنة مقبولة للتقاعد، وأن وزير الداخلية قد نسب (اقترح) على مجلس الوزراء بإحالته على الاستيداع، فإن قرار مجلس الوزراء . بإحالته على الاستيداع، يكون صادراً بحدود سلطته التقديرية تحقيقاً للمصلحة العامة بمقتضى أحكام المادة(160) سالفه البيان، ومحمولاً على قرينة السلامة، ما لم يرد الدليل على عكس ذلك). مشار إليه لدى بشار جميل عبدالهادي، المرجع السابق، ص 262 . وانظر القضية رقم 308 لسنة 94، جلسة 30 ابريل 1995، مشار إليها هي الأخرى في نفس المرجع، ص 264.

قائمة المراجع

- 1 - السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964 - 1965 .
- 2 - جميل بشار عبد الهادي، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني (دراسة تحليلية وحلول مقترحة) مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص 25، ع 1، 2001 .
- 3- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة) دار وائل للنشر، عمان، ط 1، 2003 .
- 4 - _____، القانون الإداري، ج 2، دار وائل للنشر، ط1، 2010 .
- 5 - حمدي عبد المنعم، المرجع في أحكام نظام العاملين المدنيين، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، القاهرة، 1967 .
- 6 - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية ،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 1993 .
- 7- خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ج2، منشورات الجامعة الليبية، بنغازي، 1972
- 8 - خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط1، 2009 .

- 9- خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، ط1، 2005 .
- 10- صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق ن جامعة بنغازي، 1974 .
- 11 - _____، القانون الإداري الليبي، (دراسة مقارنة)، الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، طرابلس، ط2، 1982 .
- 12- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967 .
- 13 - _____، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 7 .
- 14 - _____، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، 1995 .
- 15 - عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2013 .
- 16 - مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003 .
- 17 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 .
- 18 - محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية - ليبيا، ط6، 2010 .
- 19 - محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط5، 2010 .
- 20- محمود عمر معتوق، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الليبي، (دراسة مقارنة) ط1، 2004_2005 .
- 21 - وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي، (دراسة مقارنة) مكتبة الإنجلو مصرية، القاهرة .
- 22 - نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002 .