

**تكيف علاقة الموظف العام بجهة الإدارة
في المملكة العربية السعودية**

”دراسة في ضوء اجتهادات القضاء والنظام الإداري”

**The adaptation of the relationship between
public employees and the administration in
the Kingdom of Saudi Arabia:**

**"A study in light of judicial rulings and the
administrative system"**

إعداد

د / خالد إبراهيم محمد حسين

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الشريعة والقانون

جامعة حائل

Dr. Khaled Ibrahim Muhammad Hussein

Assistant Professor of Public Law

College of Sharia and Law

University of Hail

تكيف علاقة الموظف العام بجهة الإدارة في المملكة العربية السعودية ”دراسة في ضوء اجتهادات القضاء والنظام الإداري“

ملخص البحث:

يسعى البحث الى بيان العلاقة بين الموظف العام والمرفق العام في النظام والقضاء الإداري السعودي وذلك وصولاً للأثار والنتائج المترتبة على ذلك، وفي سبيل ذلك تمت الاستعانة بعدد من المناهج البحثية المتمثلة في المنهج التحليلي والتاريخي والوصفي وذلك باستعراض المبادئ والأحكام القضائية الصادرة عن جهة القضاء الإداري السعودي، إضافة لنصوص الأنظمة الإدارية ذات الصلة حيث تم التوصل من خلال ذلك إلى عدد من النتائج أهمها اشتراط الديمومة فيما يؤديه الموظف العام لدي المرفق العام، واختلاف تعريف الموظف العام تبع كل فرع من فروع القانون، وإن مصطلح الموظف العام لا يطلق على كل من يعمل بالمرفق العام إذ أن هناك من يعمل بها ويخضع لنظام العمل ثم إن الرابطة بينهما هي رابطة نظامية تخضع لما يصدر من أنظمة من الدولة ومن ثم يبطل أي اتفاق يقع على خلاف ما جاء بالنصوص النظامية. أما التوصيات فكانت بضرورة تضمين نصوص قانونية واضحة وصريحة في الأنظمة ذات الصلة توضح تلك العلاقة والآثار الناتجة عنها.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، العلاقة التعاقدية، العلاقة التنظيمية، ديوان المظالم

Abstract

The research seeks to clarify the relationship between public employees and public facilities in the Saudi administrative system and judiciary, with the aim of identifying the implications and consequences of this relationship. To achieve this, several research methods were employed, including analytical, historical, and descriptive approaches, by reviewing the principles and judicial rulings issued by the Saudi administrative judiciary, in addition to the texts of relevant administrative regulations. Through this, several conclusions were reached, the most important of which are the requirement for continuity in the work performed by public employees within the public facility, the different definitions of public employees according to each branch of law, and the fact that the term "public employee" does not apply to everyone working in a public facility, as some work there and are subject to the labor law. Furthermore, the relationship between them is a legal one, subject to the state's regulations. Therefore, any agreement that contravenes the provisions of the regulations is null and void. Recommendations emphasized the need to include clear and explicit legal texts in relevant regulations that clarify this relationship and its resulting implications.

Keywords: Public employee, contractual relationship, organizational relationship, Board of Grievances

مقدمة

أهمية موضوع البحث:

تتجلى أهمية البحث في معرفة الآثار المترتبة على تحديد طبيعة العلاقة بين جهة الإدارة والموظف العام بحيث إذا كانت العلاقة تعاقدية فلا يمكن لأي طرف التعديل في بنود العقد إلا بموجب اتفاق بين طرفيه إعمالاً للقاعدة الراسخة العقد شريعة المتعاقدين أما إذا كانت العلاقة لائحية تنظيمية فهذا يعني أن الموظف العام خاضع لمركز قانوني الاختصاص في تنظيمه ينحصر فقط لجهة الإدارة.

مشكلة البحث:

تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والمرفق العام في المملكة العربية السعودية.

فروض البحث

هناك فروض لطبيعة علاقة الموظف العام بالمرفق العام فهي إما أن تكون ذات طبيعة تعاقدية.

أو تنظيمية قانونية لائحية أو مختلطة تجمع بين الطابع التعاقدية والتنظيمية

الدراسات السابقة:

هناك عدد من الدراسات تتمثل في:

- حميد شاوش، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، بحث منشور بمجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد ٤٢، جوان ٢٠١٥ م.

- شيروان أحمد طاهر حويز، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة، دراسة مقارنة، المجلة القانونية "مجلة متخصصة في البحوث والدراسات القانونية"، مجلة علمية محكمة

ولكنها لم توف الموظف العام وطبيعة علاقته بالمرفق العام في المملكة العربية السعودية حقه من البحث وهذا ما يبين وجهة الاختلاف بينها والموضوع محل البحث.

مناهج البحث:

تمثلت المناهج التي استخدمها في هذا البحث إلى:

- المنهج التاريخي

وذلك بالبحث في الأحكام المنشورة الصادرة عن ديوان المظالم قديمها إبان هيئات ولجان و دوائر التدقيق بديوان المظالم المتمثلة في مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال الفترة من ١٣٩٧ حتى إلى ١٣٩٩ هـ وخلال ١٤٠٠ و، ١٤٠١، إضافة لجميع مجموعات الأحكام الإدارية منذ ١٤٠٢ وحتى ١٤٤٣ هـ ثم المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الصادرة لمعرفة أصل العلاقة بين الموظف العام بالمرفق العام في المملكة العربية السعودية.

- المنهج التحليلي:

تحليل النصوص والأحكام والقواعد والمبادئ الواردة في نظام مكافحة الرشوة ١٤١٢ هـ الصادر بالمرسوم الملكي م/٣٦ وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ هـ ونظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي م/٨ بتاريخ ١٤١٤/٦/٤ هـ وقرار مجلس الوزراء رقم ٦٠ بتاريخ ١٤١٤/٦/٢ هـ ونظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي م/٤٩ وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ - نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٢٠/٧/١٧ هـ، المنشور بالجريدة الرسمية "أم القرى بالعدد رقم

٢٩١٨، وتاريخ ٢٨ رجب ١٤٠٢ هـ ونظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨ هـ ونظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٨ وتاريخ ٨/٢/١٤٤٣ هـ ونظام المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ٢٩/١١/١٤٤٤ هـ ونظام المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ بتاريخ ١٨/٧/١٣٨٥ هـ وتنظيم هيئة حقوق الإنسان الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٧ بتاريخ ٨/٨/١٤٢٦ هـ وتنظيم هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ بتاريخ ٥/٣/١٤٢٢ هـ واللائحة التنفيذية لنظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادرة بقرار مجلس إدارة المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي رقم ت/٢/٢٠٢٣ وتاريخ ٤/١/٢٠٢٣.... إلخ لاستنباط طبيعة علاقة الموظف بالمرفق العام

المنهج الوصفي:

تناول النصوص المتعلقة بتعريف الموظف العام والوظيفة العامة في أنظمة كل من الخدمة المدنية والانضباط الوظيفي.. إلخ

خطة البحث: تم تناول موضوع البحث في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الموظف العام "مفهومه، عناصره"

المطلب الأول: في تحديد المقصود بالموظف العام والوظيفة العامة

المطلب الثاني: عناصر إطلاق مصطلح الموظف العام

المبحث الثاني: مضمون علاقة الموظف العام بالمرفق العام

المطلب الأول: العلاقة التعاقدية

المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية "القانونية أو اللائحية"

المبحث الأول

الموظف العام "مفهومه، عناصره"

تمهيد وتقسيم :

تعددت آراء الفقهاء في تحديد العلاقة بين الموظف العام وجهة الإدارة، ولبيان ذلك لا بد لنا ابتداء من تحديد المقصود بالموظف العام والوظيفة العامة والمرفق العام كتوطئة ضرورية قبل الولوج في تكييف تلك العلاقة بينها وذلك في مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول

في تحديد المقصود بالموظف العام والوظيفة العامة

الواقع أن القضاء الإداري المقارن، وأعني بذلك تحديداً المصري والفرنسي قد اتفقا على أن الموظف العام هو من يكلف بعمل دائم في مرفق عام^(١)، حيث يلاحظ أن كليهما قد اشترطا الديمومة في أداء العمل وهو ما تأثر به القضاء الإداري السعودي

(١) أ.د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، ط ٨، دار الزهراء، الرياض ١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م، ص ١٣٦، مع ملاحظة في غاية الأهمية وهي أن مصطلح الموظف العام في غاية الأهمية وهي أن مصطلح الموظف يتباين وفقاً لفرع القانون المعين، ولكن ما يهمنا في هذا البحث هو نطاق القانون الإداري كما هو واضح من عنوان البحث. للاستزادة حول ذلك يمكن مراجعة د. مفتاح خليفة عبد الحميد، العزل من الوظيفة العامة، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦م، ص ١٦.

والذي اشترط بدوره كذلك ذات الديمومة في العمل الذي يؤديه الموظف العام في مرفق عام (١).

تجدر الإشارة أن السابقة القضائية المشار إليها قد تناولت نقطتين في غاية الأهمية الأولى منها : أنها اعتمدت على تعريف الموظف العام وفقاً لما جاء في نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٦٧ وتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢ هـ (٢) ، ومن ثم يثور تساؤل مفاده : هل النظام السعودي اعتمد في ذلك تعريفاً موحداً للموظف العام بغض النظر عن فرع القانون ويكون بذلك قد خالف ما استقر في الفقه الإداري ؟ الواقع أن الإجابة على ذلك تكون بالنفي، وذلك لأن استشهاد السابقة بالنصوص الواردة في نظام مكافحة الرشوة كان مرتكزاً على إحدى الفقرات التي حددت الفئات المشمولة بالنظام والذي يدخل في دائرة النظام الجزائي، وهذا ما سار عليه النظام الحالي إذ أشار إلى أنه يُعدّ في حكم الموظف العام من كان يعمل لدى المرافق العامة للدولة أو لدى الشخصيات المعنوية العامة (٣) ، إضافة إلى فئات أخرى لا تدخل ضمن طائفة الموظف العام في النظام الإداري ومثاله العاملون في الجمعيات الأهلية ذات النفع العام سواء كانوا موظفين أو أعضاء في مجلس الإدارة أو أعضاء عاديين (٤) .

(١) ينظر في ذلك رقم القضية ٣/٩١/ق لعام ١٤١٣ هـ، رقم الحكم الابتدائي ٦/د/ف/٣٠ لعام ١٤١٤ هـ، رقم هيئة التدقيق ١٨٦/ت/١ لعام ١٤١٤ هـ، تاريخ الجلسة ١٦/١١/١٤١٤ هـ .

(٢) المادة ٩ من نظام مكافحة الرشوة ١٤١٢ هـ .

(٣) المادة ٨ الفقرة ١ من نظام مكافحة الرشوة ١٤١٢ هـ الصادر بالمرسوم الملكي م/٣٦٧ وتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢ هـ .

(٤) المادة ٨ الفقرة ٦ تعديل نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي م/٣٦٧ وتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢ هـ الصادر بالمرسوم الملكي م/٤ بتاريخ ٢/١/١٤٤٠ هـ، حيث أشار ذات النظام إلى الموظفين وحدد سلطاتهم واختصاصاتهم في الجمعيات وفقاً لنظام العمل واللوائح الصادرة بموجبه، ينظر في ذلك المادة ٣١ الفقرة ١٨ من اللائحة التنفيذية لنظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية =

وبذلك يكون فرع النظام الجزائي قد تناول تعريف الموظف العام المستقر في القضاء الإداري إضافة إلى فئات أخرى لا تدخل ضمن طائفة الموظف العام في النظام والقضاء الإداري مما يعني عدم انطباق مصطلح الموظف العام في الشق الإداري عنه في الشق الجزائي وهو ما يساير ما هو متفق حوله في الفقه القانوني على نحو ما تمت إبانته في موضع سابق .

أما النقطة الثانية والتي أشارت إليها السابقة المشار إليها أنها عرفت الموظف العام وفقاً لما جاء في نظام مكافحة الرشوة يُعدّ موظفاً عاماً من ثم تعيينه بشكل دائم أو مؤقت، والسؤال هل هذا يغيّر من أنه خدمة دائمة أو يؤثر في مسألة الديمومة؟ في اعتقادي أن ذلك لا يؤثر، وذلك لأن الخدمة والعمل في المرفق العام تكون دائمة ما بقي في الوظيفة بخلاف التعيين فإنه يمكن أن يكون دائماً أو مؤقتاً، وتأكيداً لوجهة النظر والرأي المبدئي من قبلنا أن الموظف غير المؤقت قد تنقضي خدمته بأي سبب كالتقاعد أو الفصل مثلاً..... إلخ^(١)، وحينها لا تستطيع أن تدعي أن ما اسندت إليه من خدمة ليست دائمة ولعل العبرة في ذلك مدى أحقيته في ممارسة أعباء الوظيفة بشكل دائم "ديمومة" طالما اتصف بوصف الموظف .

وبالنظر إلى الأنظمة الإدارية الحالية في المملكة العربية السعودية نجدها كذلك قد تناولت تعريف الموظف العام فقد عرف الموظف العام بأنه من يعمل بشكل دائم أو

الصادرة بقرار مجلس إدارة المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي رقم ت/٢٠٢٣/٢٠٢٣ وتاريخ ٢٠٢٣/١/٤ .

(١) المادة ٣٠ من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، المادة ٢١٠ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، والمادة ٦ الفقرة ٥ من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٨ وتاريخ ٨/٢/٤٣هـ.

مؤقت بصرف النظر عن صفته الوظيفية طالما كان لدى الدولة أو أي من الأشخاص المعنوية التابعة لها (١).

تجدر الإشارة أن التعريف المشار إليه ليس التعريف الأوحده للموظف العام، بمعنى أن هناك تعريف آخر ورد عن الموظف العام في نظام آخر ساري إذ عرفه بأنه من يعمل بشكل دائم أو مؤقت بغض النظر عن طبيعة العمل أو مسمى الوظيفة على أن تكون الوظيفة مدنية وتم شغلها إما عن طريق التعيين أو التعاقد (٢).

يلاحظ من خلال التعريفين أعلاه أن التعريف الأخير قد أضاف أوصافاً لم تضمن في التعريف الأول وتتلخص في مدنية الوظيفة وطريقة شغل الوظيفة، ومن ثم يرد تساؤل آخر هل هناك تباين بين التعريفين؟ للإجابة على ذلك في تقديري أن إيراد الصيغة المدنية للوظيفة العامة وتضمينها لتعريف الموظف العام مرده تعريف الوظيفة العامة (٣) من ذات اللائحة المشار إليها إذ قصرت مسمى الوظيفة على الأعباء والأعمال المدنية التي يؤديها الموظف العام طالما كان الهدف هو الصالح العام شريطة خضوع الموظف لمن يعلوه في المرتبة الوظيفية، ويقصد بها الرئيس الإداري لأننا إذا أخذنا المصطلح الوارد في النص حرفياً فإن السلطة الرئاسية (٤) هي أحد مقومات وعناصر المركزية الإدارية والتي هي صورة من صور التنظيم الإداري، وتختلف عن الوصاية

(١) المادة ١ من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي م/١٨ وتاريخ ١٤٤٣/٢/٨ هـ وهو ما تم التأكيد عليه في المادة ١ من اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي .

(٢) المادة ١ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

(٣) ينظر في ذلك المادة ١ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية حيث يتطابق تماماً مع تعريفها في نظام الانضباط الوظيفي ١٤٤٣ هـ .

(٤) لمزيد من التفصيل ينظر د. محمد عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، ص ١٣٠ .

الإدارية أحد دعائم ومرتكزات اللامركزية الإدارية والتي تشكل الصورة الأخرى للتنظيم الإداري، وهذا يفضي لنتيجة تخالف الواقع وهي تجريد كل من يعمل تحت مظلة اللامركزية الإدارية بنوعها عن صفة الموظف العام على إطلاقه .

صفوة القول : إن مدنية الوظيفة وردت في كل من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية ونظام الانضباط الوظيفي، مما يجعلنا نقول وبكل اطمئنان: إنه لا يوجد أي فرق في تعريف الموظف العام فيما يتعلق بذلك .

أما فيما يتعلق بالشق الأخر والمتمثل في طريقة استيعاب الموظف في الوظيفة لا تعد فارقاً كون أن نظام الخدمة المدنية يُعدّ الشريعة العامة في مجال الأنظمة الإدارية وما اللائحة التنفيذية له إلا امتداداً للأصل وهو النظام ومن ثم فهو يوضح بشكل أكثر ماهي الطرق والوسائل التي يتم عن طريقها استيعاب الموظف العام في الوظيفة العامة، وهو ما تم تأكيده بشكل قاطع في المواد التالية من اللائحة ^(١) .

يلاحظ كذلك أن كلا من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية ونظام الانضباط الوظيفي لم يتشرطوا درجة وظيفية معينة، ومن ثم شغل أي درجة وظيفية كاف لإطلاق مصطلح الموظف العام وهو ذات ما تم تأكيده في الحكم القضائي الصادر من ديوان المظالم، مما نستخلص معه التوافق التام بين النظام والقضاء الإداري السعودي حول تلك المسألة ^(٢) .

(١) المادة ٢٨ مقروءة مع مواد الفصل الرابع "التعاقد" من المادة ٩٢ الى ١٠٣ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

(٢) حكم قضائي سابق صادر عن ديوان المظالم رقم القضية ٣/٩١/ق لعام ١٤١٣هـ، رقم الحكم الابتدائي ٦/د/ف/٣٠ لعام ١٤١٤هـ، رقم قضية حكم التدقيق ١/ت/١٨٦ لعام ١٤١٤هـ، تاريخ الجلسة ١١/١٦/١٤١٤هـ .

تجدر الإشارة إلى أن ما أورده المنظم السعودي من تعريف للوظيفة العامة هو ذات التعريف الذي نادى به الفقه الفرنسي وأخص بالذكر "دي لوبادير"^(١)، أما تعريف الموظف العام فهو ذات ما ورد في حكم القضاء الإداري المصري^(٢) مع الاختلاف الوارد في عجز التعريف والمتعلق بالسلطة الرئاسية في النظام الإداري السعودي حيث قد تم تبرير في موضع سابق من هذا البحث .

المطلب الثاني

عناصر إطلاق مصطلح الموظف العام

الواقع أنه من خلال التعريفات السابقة للموظف العام يتضح لنا أن هناك ثمة معايير لإطلاق وصف الموظف العام، وإن كان هناك بعض الفقه الإداري العربي^(٣) يرى أن تلك الضوابط ما هي إلا ضرورة أملتتها الظروف نظراً لعدم وجود تعريف تشريعي أو نظامي للموظف العام يستطيع من خلالها تحديده بدقة، إلا أننا نرى من جانبنا أنه لا مانع من تناول تلك الضوابط أو المعايير من خلال تعريف الموظف العام وذلك لتحديده بصورة قاطعة وفقاً لما أورده المنظم السعودي وذلك على النحو التالي :

(١) De Laubadere, Traite de droit administratif , p259 ، مشار إليه في اد. السيد خليل

هيكل، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ١٣٤ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٩ ق رقم ١٦٥، السنة الخامسة القضائية .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، تنقيح د. عبدالناصر عبدالله أبو سمهانة، ود. حسين إبراهيم خليل، طبعة مزيدة ومنقحة ١٤٣٥ هـ، ٢٠١٤ م، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص ٢٥٨ .

- أن يكون الموظف العام شاعراً لوظيفه في الكادر الوظيفي، وهذا يعني أنه قد تم تعيينه من سلطة مختصة تمتلك صلاحية التعيين وهو ما أكدته المنظم السعودي حيث أكد أن العاملين في الديوان الملكي يتم تعيينهم بأوامر ملكية أما من هم في المرتبة الخامسة عشرة والرابعة عشرة يصدر بشأنهم قرار التعيين من مجلس الوزراء ومن هم في المرتبة الثالثة عشرة فما دون بقرار من الوزير المختص، حيث أكد النظام كذلك على أن شغل تلك الوظائف يكون وفقاً لضوابط معينة تنظم ذلك مبيناً الإجراءات المتعلقة بالإعلان عن الوظائف..... إلخ^(١).

غني عن البيان لا يقصد بالوظيفة المعتبرة في الكادر الوظيفي للدولة هي تلك فقط المحصورة والمنظمة بنظام الخدمة المدنية ١٤٤٢ هـ أو اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، وإنما يشمل أي وظيفة أخرى معتبرة منظمة من قبل الدولة لها قانونها ونظامها الخاص وهو ما أكدته اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية^(٢)، ومثال لتلك الوظائف أعضاء هيئة التدريس السعوديين ومن في حكمهم وكذلك غير السعوديين حال لم يتوفر سعودي لشغل الوظيفة^(٣)، وبالتالي يمكن أن تكون دائمة ومؤقتة وفقاً لما جاء في تعريف الموظف العام .

(١) ينظر في ذلك المواد ٥، ٦، ٧ من نظام الخدمة المدنية ١٤٤٢ هـ .

(٢) المادة ٥ من اللائحة المشار إليها والمادة ١ من القواعد والترتيبات الخاصة بكيفية معاملة الموظفين والعمال في القطاعات المستهدفة بالتحويل والتخصيص.

(٣) المادتان ٤٦، ٤٧ على التوالي من نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي م/٨ بتاريخ ١٤١٤/٦/٤ هـ وقرار مجلس الوزراء رقم ٦٠ بتاريخ ١٤١٤/٦/٢ هـ، وبناءً على ذلك صدرت اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم ١٤١٧/٦/٤ هـ المتخذ في الجلسة "السادسة" لمجلس التعليم العالي المعقود بتاريخ ١٤١٧/٨/٢٦ هـ المتوج بموافقة خادم الحرمين الشريفين ورئيس مجلس التعليم العالي بالتوجيه البرقي الكريم رقم ١٢٤٥٧/ب/٧ بتاريخ ١٤١٨/٨/٢٢ هـ، حيث تناولت اللائحة المذكورة أنفاً توصيفاً دقيقاً للمركز القانوني الخاص بأعضاء هيئة التدريس =

- أن يعمل لدى مرفق عام، وفيما يتعلق بالمرفق العام على حد بحثي لم أعثر على تعريف صريح للمرفق العام وما المقصود منه في النظام والقضاء الإداري السعودي. ^(١) بل إن هناك اختلاف بين الفقه الإداري المقارن حول تعريفه وذلك

السعوديين حيث ينطبق ذات الوضع على لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم ١٤١٧/٤/٣هـ في الجلسة الرابعة لمجلس التعليم العالي المعقودة بتاريخ ١٤١٧/٢/٧هـ المتوج بموافقة خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس التعليم العالي بالتوجيه البرقي الكريم رقم ١٦٧٨٥/ب/٧ وتاريخ ١٤١٧/١١/٤هـ.

(١) جدير بالذكر فقد وردت بعض الأحكام المتفرقة الصادرة عن ديوان المظالم حول ما المقصود بالشخصية المعنوية العامة حيث حدد العناصر المكونة لها بأنها من يعمل فيها يطلق عليه مصطلح الموظف العام وأموالها عامة وقراراتها إدارية ومن ثم ما ينشأ من منازعات تكون طرفاً فيها فإنها إدارية يختص ديوان المظالم بنظرها، ينظر في ذلك رقم القضية ١/١٨٢٢/ق لعام ١٤١٤هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/د/٤٠ لعام ١٤١٥هـ رقم حكم هيئة التدقيق ١٧/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ، تاريخ الجلسة ١٤١٦/١/٢٨هـ، وفي حكم آخر يشترط فيها أن تكون منشئة بقرار من الدولة ينظر في ذلك رقم القضية ١/٣٦٠/ق لعام ١٤٢١هـ، رقم الحكم الابتدائي ١١/د/ف/١ لعام ١٤٢١هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ١٨٧/ت/١ لعام ١٤٢١هـ، تاريخ الجلسة رقم ١٤٢١/٩/٢١هـ، كما تم التأكيد في حكم آخر على ارتباط ميزانية الشخص المعنوي بميزانية الدولة ينظر في ذلك رقم القضية الابتدائية ١/١٠٢٥٩/ق لعام ١٤٣٣هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/٧/١/٥١ لعام ١٤٣٥هـ، رقم قضية الاستئناف ٣٢٩٧/ق لعام ١٤٣٤هـ، رقم حكم الاستئناف ٣٢٩٧/ق لعام ١٤٣٤هـ، تاريخ الجلسة ١٤٣٥/٥/٣هـ وفي حكم آخر يشترط إشباع الحاجات العامة، رقم القضية الابتدائية ١/٩٦١/ق لعام ١٤٣٢هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/١/٢١٥ لعام ١٤٣٢هـ، رقم قضية الاستئناف ٢٢٥٤/ق لعام ١٤٣٣هـ، رقم حكم الاستئناف ٤/٢٨١ لعام ١٤٣٣هـ، تاريخ الجلسة ١٤٣٣/٦/٣هـ.

وبقراءة تلك السوابق والتي هي أقدم في تاريخها مع نظام المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ١٤٤٤/١١/٢٩هـ في المادة السابعة عشرة منه "الأشخاص ذو الصفة الاعتبارية" وذلك لمعرفة وفهم وسير القضاء الإداري ومعرفة توجه المنظم لأنها منظومة واحدة لا تنفك وتعمل بانسجام تام ودقيق، نلاحظ ان مصطلح الأشخاص المعنوية أشمل واوسع من مصطلح المرفق العام وذلك لكون النص السابق في النظام قد تناول بعض الجهات كالجمعيات الأهلية والتعاونية والمؤسسات الأهلية الممنوحة شخصية اعتبارية بموجب النظام الى جانب الهيئات والمؤسسات العامة حيث تُعد الأولى خارج اطار المرافق العامة.

مرجعه أن المرفق العام يقوم على تقديم النفع العام وهذه الأخيرة هناك تباين حولها^(١)

وفي تقديري وإن كان أداء الموظف لخدماته لمرفق عام من العناصر المميزة للموظف ولكن ذلك ليس على إطلاقه على الأقل في النظام الإداري السعودي، حيث نجد في بعض المرافق العامة على سبيل المثال كالمؤسسة للخطوط الجوية العربية السعودية والتي تُعدّ كأحد المرافق العامة المرفقية "المصلحية" وأحد صور اللامركزية الإدارية في المملكة، أن هناك نظاماً مختلطاً يطبق بشأن أحكام التعاقد المدني الخاص بمن ينتمي إليها، فالموظفون تسري عليهم أحكام نظام التعاقد المدني الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤١ بتاريخ ١٣٩٣/٧/٢٩ هـ بخلاف العمال فتسري بشأنهم القواعد الخاصة بذلك بالعمل والعمال^(٢)، وكذلك فيما يتعلق ببيئة حقوق الإنسان فنجد أن موظفيها يخضعون لنظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ بتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣ هـ وذلك باستثناء رئيس

- (١) للاستزادة يمكن الرجوع لكل من د. عادل عبدالرحمن خليل، القانون الإداري السعودي" دراسة مقارنة "تنظيم السلطة الإدارية - نشاط السلطة الإدارية، ط١، مكتبة مصباح، جدة المملكة العربية السعودية، ١٩٩٠، ١٤١٠، ص ١٩١
- الدين الجبلاي محمد بوزيد، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط١، مكتبة الرشد ناشرون، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٣٦ هـ، ٢٠١٦، ص ١٤٠
- د. عبدالمحسن سيد ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، ط٣، دار حافظ للنشر والتوزيع جدة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٨، ١٤٢٩، ص ١٣١
- د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري - أسس ومبادئ النظام الإداري ونشاط الإدارة العامة وامتياراتها وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٣٠ هـ- ٢٠٠٩، ص ٢٤٤ ويضاف لذلك مجموعة المبادئ والاحكام الإدارية المنشورة والصادرة عن ديوان المظالم.
- (٢) المادة ٥ الفقرة ٢ من نظام المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ بتاريخ ١٣٨٥/٧/١٨ هـ .

الهيئة ونائبه ومساعد الرئيس فهؤلاء يخضعون لنظام الخدمة المدنية^(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ وكذلك موظفي هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات^(٢).

صفوة القول: إن مصطلح الموظف العام لا يسرى على كل من يعمل في أي من المرافق العامة، لأن هناك من يسرى عليه نظام العمل، وبالتالي مجرد من وصف الموظف العام رغم أنه يعمل في مرفق عام ويشغل وظيفة في الكادر الوظيفي للدولة.

- أن يخضع المرفق العام في إدارته للدولة بصورة مباشرة، وبخلاف ذلك أي إذا كان المرفق يدار عن طريق العقود الإدارية كعقد الالتزام، فإن من شأن ذلك أن ينفي عن موظفيه صفة الموظف العام ومثله الأحكام الصادرة عن الديوان بشأن شركة الاتصالات، وعلى ذلك كان مجرى قضاء ديوان المظالم حيث قضى برفض الدعوى المقامة ضد شركة الاتصالات السعودية كون الأخيرة قد صدر بشأنها قرارٌ تحولت بموجبه إلى شركة مساهمة سعودية تعمل بقواعد تجارية حيث أضحي الأثر الناتج من قرار مجلس الوزراء القاضي بتحويلها على هذا الشكل أنها أصبحت ذات ذمة مالية تستقل عن الدولة، وبالتالي أنها تسعى لتحقيق الأرباح كأولوية للشركة مثل نظيراتها في القطاع الخاص، مما يعنى أنها خارج ولاية الديوان من حيث

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ٦٢٠ وتاريخ ١٤٤٤/٩/٦هـ القاضي بتعديل المادة الخامسة عشرة من تنظيم هيئة حقوق الإنسان الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٧ بتاريخ ١٤٢٦/٨/٨هـ.

(٢) عدا محافظ الهيئة لجان جميع موظفي هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات ينطبق بشأنهم نظام العمل وبالتالي هم خارج نطاق الموظفين العموميين المادة ١٥ من تنظيم هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ بتاريخ ١٤٢٢/٣/٥هـ.

الاختصاص في نظر الدعاوى^(١)، وهذا يعني: أن الموظفين التابعين لها خارج دائرة الموظفين العموميين رغم أن الشركة مالكة الرئيس هو صندوق الاستثمارات العامة بما يمثل ٦٤%^(٢).

ومن ذلك أيضاً رفض الديوان الدعوى المقامة من جامعة تبوك ضد إحدى المؤسسات المتعاقدة معها على تقديم وجبات سريعة داخل حرم الجامعة، حيث لم تلتزم الأخيرة بدفع الأجرة المستحقة عليها، حيث قضى الديوان بعدم اختصاصه بالنظر وأن المحكمة التجارية هي المحكمة المختصة وذلك لأن من مثل الجامعة وهي الجهة الإدارية مؤسسة تابعة لها تم انشاؤها واستخراج سجل تجاري لها ومن ثم لجان الأخيرة هي من تولت التعاقد مع المؤسسة المقدمة للوجبات السريعة مما جعل انتفاء الصفة الإدارية للعقد رغم أنها ترتبط بالجامعة^(٣).

يلاحظ من الحكم السابق انتفاء صفة الموظف العام عن التابعين للجهة المتعاقدة التي تتولى تقديم الوجبات وذات الأمر للمؤسسة التجارية التابعة للجامعة، وعلى افتراض أن الجامعة هي من تولت إبرام العقد مباشرة مع المؤسسة المدعى عليها فإن ذلك أيضاً لا يضيف على موظفي الأخيرة صفة الموظف العام وذلك لأن الإدارة تمت من الجهة

(١) رقم القضية ١/٥٩١/ق لعام ١٤١٩هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣٨/ف/د لعام ١٤٢٠هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ٦/ت/٢٢ لعام ١٤٢٠هـ، تاريخ الجلسة ١٠/١٠/١٤٢٠هـ.

(٢) يعد صندوق الاستثمارات العامة المهيمن على الشركة حيث تولت الدولة بيع ٣٠% من الأسهم بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٧١ بتاريخ ٢ رجب ١٤٢٣هـ، الموافق ٩ سبتمبر ٢٠٢٢م.

(٣) رقم القضية في المحكمة الإدارية ٩٦٨ لعام ١٤٤١هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٦١٠ لعام ١٤٤٢هـ، تاريخ الجلسة ٦/٦/١٤٤٢هـ.

الإدارية بطريق غير مباشر عن طريق عقد الالتزام حسبما استقر في القضاء الإداري
المقارن^(١) .

(١) تجدر الإشارة إلى انه كانت توجد بعض الفتاوي الصادرة عن جهة القضاء الإداري في مصر تقضي في بادئ الأمر ان العاملين في الشركات التابعة للدولة "المرافق الاقتصادية" يتجردون عن وصف الموظف العام، وبالتالي هم خاضعون للقانون الخاص وهذا ما اشارت إليه فتوى الجمعية العمومية في ١٤ فبراير ١٩٦٨م، السنة الثانية والعشرون، ص ٦٧ وكذلك فتواها في ١٠ مارس ١٩٦٥م السنة التاسعة عشرة، ص ٣٤٤، إلى ان صدر قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١م والذي وحدَ بينهم وذلك بأن جعل موظفي الدولة وموظفي تلك المرافق خاضعون لنظام قانوني واحد وبالتالي اسباغهم بصفة الموظف العام يراجع ذلك باستفاضة د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٥٩ .

المبحث الثاني

مضمون علاقة الموظف العام بالمرفق العام

تمهيد وتقسيم :

بعد استعراض تعريف الموظف العام والوظيفة العامة تم بيان ما المقصود بالمرفق العام في النظام والقضاء الإداري السعودي، نود من خلال المطالب الآتية تحديد وتكييف تلك العلاقة بينهما بالوقوف على آراء الفقه الإداري المقارن ومدى انطباق ذلك على وضع الموظف العام في المملكة العربية السعودية، غنى عن البيان أن تلك العلاقة قد تم تناولها من قبل الفقه الإداري في أكثر من صورة وعلى ذلك يمكن بيانها على النحو التالي :

المطلب الأول

العلاقة التعاقدية

يرى جانب من الفقه أن علاقة الموظف العام بالمرفق العام علاقة تعاقدية خاضعة لأحكام القانون الخاص، وإن كان هناك تباين في مضمون العقد فهم يرونه عقد وكالة بافتراض أن مضمون التزامات الموظف العام المضمنة في العقد المبرم اعمالاً قانونية وبافتراض أنها أعمال مادية فإن العقد بينه والمرفق العام ينظر إليه بأنه عقد إجارة أو عقد عمل^(١).

(١) ينظر في ذلك د. حامد مصطفى، القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، ١٩٨٦م، ص ١٢٣

د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، ط (٢)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص ١٣٩ .

الواقع أن تلك الفكرة تعرضت للانتقاد من جانب الفقه وحيث إن البحث يتعلق بالنظام والقضاء الإداري السعودي فإننا نجد أن النصوص النظامية لا تنسجم مع تلك الفكرة من عدة نواح تتمثل في :

- أن التعيين في الوظيفة العامة لا يتوافق مع فكرة تساوي طرفي العقد وطريقة إبرامه كما هو الحال في القانون الخاص، حيث تكون قبله مفاوضات على ضوئها تحدد بنود العقد، وإنما الواقع أن شروط الوظيفة والالتزامات الخاصة بها معروفة سلفاً بموجب النظام وذلك لكون المرفق العام والموظف العام يراد منهما ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ومن ثم فإن المنظم يراعى في ذلك ابتداء المرفق العام وهو ما أكدته جملة من النصوص في النظام الإداري في المملكة العربية السعودية حيث أشار النظام إلى أن الوظائف واعتماد تصنيفها يكون بقرار من وزير الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، ويراد بالتصنيف: هو تجميع كل المهام ذات الشبه في وظيفة محددة، على أن تكون لكل وظيفة تصنيف ودرجة معينة وفق تلك المهام وعلى ضوء ذلك يتم تحديد الخبرات والمهارات والمؤهلات المطلوبة لمن سيشغل الوظيفة مستقبلاً وعلى ذلك يلاحظ أن الوظيفة قبل معرفة من سيشغلها هي محددة الواجبات والمهام بإرادة واحدة متمثلة في الدولة وليس للمتقدم أي مجال كي يناقش في تفاصيلها وبالتالي تنتفي فكرة المراكز القانونية المتساوية أو المتكافئة ومن ثم إنكار فكرة العقد المحكوم بنظام خاص "نظام المعاملات المدنية" (١).

فضلاً عن ذلك فإن ساعات وأيام العمل محددة سلفاً بموجب النظام، إضافة إلى أن تحديد ساعات الدوام هي سلطة للوزير ولكنها في ذات الوقت قيدها النظام وفقاً

(١) المادة ١ مقروءة مع المواد ١٤ و ١٥ و ١٦ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

لضرورات العمل المقدم من المرفق العام^(١) والشواهد والأدلة على ذلك كثيرة في هذا الصعيد .

- كذلك تضاف لأوجه النقد الموجهة للقائلين بفكرة العلاقة التعاقدية في إطار القانون الخاص، إن تعديل بنود العقد لا تتم إلا بموافقة طرفيه إعمالاً للقاعدة والشريعة العامة في مجال العقود أن العقد شريعة المتعاقدين وبمفهوم المخالفة وبمقتضى هذا التكييف فإن سلطة الإدارة مسلوبة وليس لها الحق في إجراء أي تعديل في بنود العقد مهما كانت المبررات إلا بموافقة الموظف العام، وهذا ما يكذبه الواقع كون جهة الإدارة تمتلك سلطات فيما يتعلق بمهام وواجبات الوظيفة مسنودة في ذلك بأحكام القانون وليس للموظف معارضته في ذلك حيث كفلت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية للوزير المختص أو رئيس الدائرة الحكومية المستقلة أن يجرى تعديلات في مواعيد الدوام اليومي سواء تعلق الأمر ببداية ساعات الدوام أو في نهايته وقيدته في ذلك أن لا يتعدى ساعتين وفق حاجة المرفق العام^(٢) .

أما إذا نظرنا للأحكام الخاصة بالاستقالة وإنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والمرفق العام نجدها ليست مطلقة للموظف ولا حتى للمرفق، كما أنها ليست مرهونة بالاتفاق بينهما كما تقضى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين وإنما وفقاً للأحكام التي حددها القانون أو النظام وفقاً لمقتضيات سير المرفق بانتظام واضطراب، حيث كفلت الأنظمة واللوائح الحق للموظف العام في تقديم الاستقالة ولكنه ملزم بالحضور لمقر العمل ومباشرة أعباء الوظيفة، لأن تقديم الاستقالة في حد ذاته لا يعطيه الحق في الانقطاع عن

(١) المادتان ١١ و١٣ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

(٢) المادة ١٢ من اللائحة المشار إليها .

مباشرة أعباء الوظيفة، حيث يلاحظ هنا أن النظام قد اهتم بسير عمل المرفق وانتظامه ولكن حتى يوازن بين المصلحة العامة للمرفق والخاصة للموظف العام فقد اعتمد قرينة قانونية مفادها قبول الاستقالة حال مضى على تقديمها ثلاثون يوماً دون أن يكون هناك مسلك إيجابي من المرفق تجاه الاستقالة، وفي تقديره أن تلك المدة كافية ومستحسنة من قبل المنظم حتى يمكن للمرفق العام إعادة ترتيب أوراقه والبحث عن البديل المناسب وحتى لا يتوقف المرفق عن تقديم خدماته للجمهور، على أنه يمكن لجهة العمل متمثلة في المرفق الذي ينتمي له ان تطلب من مقدم الاستقالة ارجاءها لمدة لا تتعدى ستين يوماً من الأجل الذي حدده الموظف في طلب استقالته، وهذه بدورها كذلك مدة كافية ومناسبة، فقد يكون البديل في مرفق آخر أو في إجازة، ويمكن من خلال تلك المدة توفير البديل أو ترتيب الوضع لاستمرار خدمات المرفق العام، وحيث إن هذا التنظيم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمواعيد مهمة على وجه ما رأينا سابقاً، فقد تطلبت اللائحة ضرورة توثيق طلب الاستقالة عند تقديمه^(١)، ومن ثم يلاحظ من كل ما ذكر: أن كل مراحل الاستقالة من تقديم الطلب وحتى البت فيها بشكل تام على نحو صريح أو ضمني هي منظمة بنصوص اللائحة وليست هي محل اتفاق طرفي العلاقة الموظف العام والمرفق العام، وبالتالي دحض الفكرة المنادية بطبيعة العلاقة التعاقدية وفق نصوص القانون الخاص .

- غني عن البيان أن ما ذهب إليه الفريق القاضي بتكييف العلاقة التعاقدية يرى أنه لا أفضلية في المراكز القانونية لطرف على آخر، كون الشريعة السائدة أن العقد شريعة المتعاقدين، وبالتالي أي خلاف بينهما مرده العقد المبرم، فإن جهة الاختصاص في النظر هي جهة القضاء العادي، ولكن حتى بإعمال هذه الفرضية على الواقع النظامي والقضائي في المملكة العربية السعودية نجد خلاف ذلك مما

(١) المواد ٢١٥، ٢١٤، ٢١٣، ٢١١ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

يعني عدم صحة ودقة هذا الافتراض، فعلي سبيل المثال فإن جميع الدعاوى ذات العلاقة بموظفي الخدمة المدنية والتي أقرتها الأنظمة الإدارية ذات الصلة، كدعاوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة جزاءً تأديبياً أو خصماً من الراتب إلخ أو دعاوى تعويضية عما لحق الموظف من قرار إداري صادر من جهة الإدارة، فإن جهة الاختصاص هي ديوان المظالم^(١)، وهو ذات ما تم تأكيده في النظام الحالي لديوان المظالم من اختصاص ديوان المظالم بجميع الدعاوى التي منشؤها الوظيفة العامة أو بين الموظف العام والمرفق العام، سواء تعلقت بالحقوق الوظيفية أو إلغاء أو تعويض عن قرار إداري، أو دعوى تأديبية أو أي دعاوى أخرى ذات صلة^(٢).

(١) ينظر في ذلك المادة ١/٨/أ/ب/ج/هـ من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٢٠هـ، المنشور بالجريدة الرسمية "أم القرى" بالعدد رقم ٢٩١٨، وتاريخ ٢٨ رجب ١٤٠٢هـ.

(٢) المادة ١٣ الفقرات أ، ب، ج، هـ، و من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ، ومثال لأي دعاوى أخرى ذات صلة يختص بها ديوان المظالم والتي وردت في الفقرة و من المادة ١٣ المشار إليها . ومنها الدعاوى التي أقامتها جامعة جازان على إحدى الموظفات، حيث انها انقطعت عن العمل دون مسوغ نظامي ومع ذلك كانت تصرف لها رواتب سنوات عدة، الأمر الذي تطلب من الجامعة ان تسترجع جميع المبالغ التي استلمتها الموظفة دون وجه حق، كون الأجر مقابل العمل، ومن ثم عدم قبول الدفع الذي تقدمت به باعتبار ان في ظلها ما كان يصرف لها انه معاش للتقاعد، ينظر في ذلك رقم القضية في المحكمة الإدارية رقم ٩٠٥ لعام ١٤٤٢هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٢٩٢ لعام ١٤٤٣هـ، تاريخ الجلسة ٢٢/٦/١٤٤٣هـ.

فالناظر المدقق هنا يجد اختصاص القضاء الإداري "ديوان المظالم" وليس جهة القضاء العام، مع ملاحظة في غاية الأهمية انه في ظل نظام ديوان المظالم ١٤٠٢هـ الدعاوى الخاصة بالتزوير والرشوة ونظام مباشرة الأموال العامة ١٣٩٥هـ هي من اختصاص ديوان المظالم وفق الفقرة و من المادة ٨ بخلاف نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٨ وتاريخ ١٤٤٣/٢/٨هـ في المادة ٥ الذي أكد على الجزاء التأديبي الإداري وذلك دون الحيلولة من إقامة دعاوى الحق الخاص أمام المحاكم العامة "الدوائر الحقوقية" أو حتى المحاكم الجزائية، وفي تقديري ذلك تشديد واستكمال لرد الحقوق المغتصبة مع التأكيد على أن الأصل هو الجزاء الإداري والقضاء الإداري تبعاً لذلك .

لاحقاً اتجه الفقه نظير الانتقادات التي وجهت لفكرة العلاقة التعاقدية إلى أن العلاقة بين الموظف العام والمرفق العام قوامها عقد إذعان^(١) حيث تم تحديد شروط محددة سلفاً وليس بإمكان الطرف الآخر وهو الموظف سوى التسليم بما حددته جهة الإدارة من شروط العقد، ولكن تعرضت كذلك للانتقاد كون عقد الإذعان يقوم على الاحتكار لمنهج معين، أي أنه مرتبط بسلعة، كما أن الانتفاع بها يكون بشروط محددة سلفاً للجميع قبل طرحها، وهذا ما لا يتوافق مع طبيعة الوظيفة العامة^(٢).

ومما يجدر ذكره أن مرد تلك النظرة التعاقدية للموظف العام المحكومة بقواعد القانون الخاص نتيجة تأثرهم بالنظرة الأمريكية للوظيفة العامة حيث لا يتمتع موظفي الدولة بامتيازات تختلف عن الموظفين في القطاع الخاص على غرار مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وفق النظرة الأوروبية^(٣).

(١) يجدر ذكره ان عقد الإذعان ورد في نظام المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ١٤٤٤/١١/٢٩هـ حيث قضت المادة انه أيما عقد وردت ضمن نصوصه شروطاً تعسفية فيمكن للمتضرر اللجوء الى المحكمة والأخيرة يمكنها إجراء ما تراه من تعديلات أو تقرير إعفاء الطرف المدعى منها من واقع ما يحقق العدالة، وينطبق ذلك على الوظيفة العامة يلاحظ ان قرار التعيين يكون من سلطة مختصة تمارس اختصاصها الأصيل وفقاً للقانون، ومن ثم فإن الحقوق والواجبات المترتبة على قرار التعيين منصوصاً عليها في القانون حيث افرد لها باباً كاملاً وهو الباب الثامن بعنوان الواجبات الوظيفية من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية من المادة ٢٠٦ الى المادة ٢٠٩، وبالتالي فإن بقية النصوص تناولت أحكام الوظيفة المختلفة بالإضافة للحقوق كالإجازات على سبيل المثال، وعليه فلا يوجد مجال لاجتهاد المرفق .

(٢) حميد شاوش، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، بحث منشور بمجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد ٤٢، جوان ٢٠١٥م، ص ٧٠ .

(٣) ينظر في ذلك شبروان احمد طاهر حويز، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة، دراسة مقارنة، المجلة القانونية " مجلة متخصصة في البحوث والدراسات القانونية"، مجلة علمية محكمة، ص ١١٦٦، ولمزيد من التفصيل يمكن الرجوع لـ أ.د السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ١٣٤ .

في تطور لاحق عدل الفقه في موقعه وذهب إلى أن علاقة الموظف العام بالمرفق العام تقوم على عقد محكوم بقواعد القانون العام وذلك إزاء قصور تلك النظرة القائلة بتكليف تلك العلاقة بأنها تعاقدية يحكمها القانون الخاص، ومن ثم فإن هذا العقد له مسميات عدة مختلفة كالعقد الإداري أو عقد التوظيف، ومن ثم فإن التكليف النهائي للعلاقة بأنها عقد ذو طبيعة خاصة^(١)، وتفسير ذلك من ناحيتين الأولى موضوعية والثانية شكلية، أما الأولى الموضوعية فإن جهة الإدارة لها مطلق الحرية في التعيين^(٢). ومن ثم من خلال الإجراءات المحددة للوظيفة تختار من هو أنسب وأكفأ في شغل الوظيفة، وبالتالي فهي غير مجبرة باختيار شخص بعينه، وذات الأمر بالنسبة للموظف فهو يتمتع بكامل الحرية في الالتحاق بالوظيفة العامة من عدمها، وعلى ذلك فإن الآثار المترتبة تبعاً لذلك أن تكون هناك حقوق وواجبات لكلا الطرفين^(٣)، أما من الناحية الشكلية فلا يوجد مطلب معين لإفراغ العقد^(٤)، وعلى ذلك فإن العقد يبرم بمجرد صدور

(١) د. محمد عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥م ص ٢٠١.

(٢) الواقع أن سلطة الإدارة غير مطلقة في ذلك في النظام السعودي وإنما هي مقيدة بضوابط وقواعد بينها اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية في المواد ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٥، هذا فضلاً عن حكم سابق للديوان يقضى ان تكون سلطة المرفق لا سلطان عليها لأمرين الأول منهما هو تحقيق الصالح العام، بينما الأمر الثاني هو حاجة المرفق وظروف العمل فيه، ينظر في ذلك القاعدة ٦٦ / أ قرر رقم ٨٦/٣٢ لعام ١٤٠٠هـ، القضية رقم ١/٥٧٦/ق لعام ١٤٠٠هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠٠هـ، الجزء الأول، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، ديوان المظالم، ص ٣١١. والقاعدة ٣٥/د قرار رقم ٨٦/٣ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ١/٥٧٦/ق لعام ١٤٠٠هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠١هـ، الجزء الأول، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، ديوان المظالم، ص ٢٥٢.

(٣) المادتين ٢٠٨ و ٢٠٩ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

(٤) عدم صحة الافتراض وذلك على الأقل في النظام السعودي حيث لا يوجد عقد وإنما قرار تعيين حيث حددت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية آلية الإبلاغ بقرار التعيين وفق المادة =

قرار من جهة الإدارة يقضي بتعيين الموظف، ويستطرد الرأي القائل بأن صفة العقد لا تتوفر فقط عند إبرامه وإنما هي مستمرة إذ يمكن للموظف الحق في تقديم استقالته، كما يمكن للمرفق العام قبول ذلك^(١).

المطلب الثاني

العلاقة التنظيمية " القانونية أو اللائحية "

غني عن البيان أن الموظف العام مكون هام وجوهري للمرافق العامة، وعلى ذلك فإن الضرورة تقتضى أن يكون تكييف العلاقة بينهما يتوافق مع دوام وانتظام المرفق العام وذلك كون الدولة تسعى لتحقيق النفع العام والخدمات للجمهور عن طريقها ومن ثم لا بد وأن تكون لها اليد الطولي - أي الدولة - من القيام بأي تعديلات أو إجراءات تتعلق بعمل المرفق العام بما فيها الموظف العام دون يدعى أي أحد أن له حقاً تم اكتسابه نظير عمله في المرفق العام، وهذا ما أكدته المنظم السعودي في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية حيث إن الجهة المعنية نظاماً بالقيام بكل ما من شأنه إجراء

=

٣٨ منها، كما رُتبت أثر الإلغاء إذا لم يباشر خمسة عشر يوماً من تاريخ تحقق العلم بقرار التعيين، إذ يُعدّ القرار كأنه لم يكن طالما كان ذلك دون مسوغ نظامي وفق المادة ٤٠، وفي حال كان الاستيعاب في الوظيفة عن طريق التعاقد فإن اللائحة اشترطت شكلاً معيناً لإفراغ فمن تلك الضوابط والقيود الشكلية اشترط شكل الكتابة، والمدة، بالإضافة إلى القيود الخاصة بساعات العمل وفق المادة ٩٥، هذا فيما يتعلق بالتعاقد المؤقت، أما فيما يلي بعض الوظائف كوكلاء الوزارات فهناك نموذج =محدد وفق المادة ٩٦ مع ملاحظة في غاية الأهمية وإن كان هناك مسمى عقد ولكنه في النهاية لا يعنى ان العلاقة تعاقدية خاضعة لاتفاق الطرفين كون ما يتعلق بها محكوم بموجب النظام، ولا مجال لإعمال الإرادة الحرة لطرفي العقد أو العلاقة الوظيفية كما ذهب هذا الاتجاه

(١) تجدر الإشارة تم تناول المسألة الخاصة بالاستقالة وتنظيمها وتفنيد الحجج والأسانيد الخاصة بذلك في موضع سابق من هذا البحث .

التطوير اللازم للوظائف أو الهيكل الوظيفي وفق ما هو محدد لها من صلاحيات أو أهداف هو المرفق العام دون الموظف العام^(١)، فضلا عن أنه الجهة المختصة بتحديد الوصف الوظيفي^(٢)، كما أنها ملزمة بإجراء المراجعات اللازمة والتقويم المناسب للوظائف بصورة مستمرة ومنتظمة^(٣)، كما أكدت اللائحة على إمكانية التعديل على المزايا المالية المقررة بين الدرجات الوظيفية المختلفة سواء بالزيادة أو النقصان أو الترحيل إلى بنود أخرى شريطة أن يكون ذلك متفقاً مع الميزانية العامة للدولة وذلك بعد موافقة وزير الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية وفق جدول سلم الوظائف المعتمد في ميزانية الوزارة^(٤)، كما يمكن لجهة الإدارة ممثلة في الوزير المختص أن يطلب من موظف معين القيام بأعباء إضافية بالتزامن مع قيامه بمهامه الوظيفية الأساسية، حيث يلاحظ هنا أنه يمكن القاء مزيداً من الأعباء الوظيفية عما كان مكافئاً به ابتداءً عند شغل الوظيفة وليس له الامتناع عن ذلك فالأمر غير مرهون بموافقته^(٥)، وعلى ذلك سار القضاء الإداري في قضائه حيث قضى بأحقية المرفق العام في اعتماد نظام البصمة كوسيلة لاعتماد حضور وانصراف الموظفين بدلاً عن الطريقة القديمة والمتبعة والمتمثلة في دفتر الحضور والانصراف تأسيساً على أن الأنظمة الحاكمة للمرفق العام قابلة للتعديل والتغيير، وبالتالي رفض الدعوى المقامة من أحد الموظفين ومطالبته بإلغائها على أساس أنها لم ترد في اللائحة الخاصة بالواجبات الوظيفية^(٦).

(١) المادة ١٨ من اللائحة المشار إليها .

(٢) المادة ١٩ من اللائحة .

(٣) المادة ٢٠ من اللائحة .

(٤) المادة ٢٥ من اللائحة .

(٥) المادة ٢٣ من نظام الخدمة المدنية ١٤٤٢ هـ .

(٦) ينظر في ذلك رقم القضية في المحكمة الإدارية ٩٣/٢٠٧/ق لعام ١٤٣٧ هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٥٦٢/٢/س لعام ١٤٣٨ هـ، تاريخ الجلسة ٢٦/٨/١٤٣٨ هـ .

ومن ثم يفهم من سياق الحكم المشار إليه أنه لا ضرورة تستدعي أخذ موافقة الموظف العام على ذلك وإنما الضابط هو المصلحة العامة للمرفق العام ، بناء على ما سبق يتضح لنا سلطة المرفق العام في النظام الإداري السعودي إزاء التعديل تتضح من خلال حالات ثلاث هي الاختصاص بمعنى أنه طالما وجد نص في اللائحة فإنه يمارس اختصاصه وعمله بما يحقق سير المرفق العام بانتظام واضطراد، بمعنى أنه لم يمنح الاختصاص إلا بغرض تمكين المرفق العام من أداء خدماته على الوجه المعتاد، ومن ثم طالما كانت القاعدة القاضية في الفقه الإداري والقضاء والنظام الإداري السعودي من أن النظم الحاكمة للمرفق العام قابلة للتعديل والتغيير، فإنه يمكن أن يطال هذه الاختصاصات الممنوحة للموظف للتعديل ومن ثم ليس له الاعتراض عليها^(١).

ومن ناحية ثانية تبرز سلطة المرفق العام في التعديل دون حاجة لإقرار الموظف العام أو حتى اعتراضه عليها في الواجبات المكلف بها، فعلى سبيل المثال في اللائحة السارية تضمنت واجبات على الموظف العام الإحلال بها يستوجب التأديب الإداري^(٢)، ولكن ما يجب أن نلفت النظر حوله أن هذه الواجبات قد طالها التعديل بعد صدورها، فعلى افتراض أن هناك موظفاً قد صدر له قرار تعيين في ظل النص قبل

(١) حيث أكد نظام الخدمة المدنية في المادة ١٥ منه على الربط بين اختصاصات الموظف العام وعمل المرفق العام، وبالتالي تتحقق مسؤولية الموظف عن أي سلوك يمكن ان يضر بانتظام وسير المرفق العام طالما كان في دائرة اختصاصه النظامي، كما تم التأكيد على ذات المضمون في المادة ٢٠٧ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية والمادة ١٥ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧ هـ مع ملاحظة ان هذا ينطبق على الاختصاص الاصيل او في حالة التفويض .

(٢) المادة ٢٠٨ مقروءة مع المادة ٢٠٦ الفقرة ب من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

التعديل، فإنه يظل ملتزماً بأي تعديل يطراً عليها دون أن يحتج بأنه لم تتم مشاورته فيها أو أنه قد صدر قرار تعيينه قبل اعتماد النسخة الأخيرة منها^(١).

ومن ناحية ثالثة وأخيرة تكمن سلطة المرفق العام في إجراء التعديل كذلك في الحقوق المقررة للموقف العام فعلى سبيل المثال تم تعديل ميفات استحقاق العلاوة الخاصة بالموظف بأن تكون من اليوم الأول في السنة المالية بخلاف الميعاد السابق والذي كان من أول محرم من كل سنة، حيث يلاحظ هذا التفاوت في الميعاد جراء التعديل إذ تم ذلك دون مشاوره أو أخذ موافقة الموظفين^(٢).

وبشأن تكييف العلاقة اللائحية بين الموظف العام والمرفق العام في المملكة العربية السعودية وفق أحكام ديوان المظالم يلاحظ فقد تم تناول تلك العلاقة على النحو التالي :

(١) ومنها التعديل القاضي بتعديل المادة ٢٠٨ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ١٥٥٠ وتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ وتعديلاته بموجب القرار الوزاري رقم ١١١٦٢٤ وتاريخ ١٤٤٣/٦/٣هـ بموجب قرار لجنة البت في شأن اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، حيث قضى بإضافة بعض الواجبات التي لم تكن مضمنة في النص السابق ومنها التقييد بكل التدابير المحققة للأمن السيبراني وفقاً لما هو معتمد من المرفق العام الذي يتبعه، إضافة لضرورة المحافظة على كل ما يتعلق بالمرفق العام من أدوات طالما كانت في عهده، والعمل على اصلاحها أو صيانتها حفاظاً لها من التعرض للتلف وفق للإجراءات المعتمدة والخاصة بذلك في المرفق، أو إعادتها متى طلب منه ذلك، إضافة للانصياع لما قد يطلب منه عند الحاجة بغرض المثل أمام الجهة الحكومية بغرض المثل أمام الجهة الحكومية بغرض القيام بعمله حيث قيدت اللائحة ذلك بما لا يتعدى عشرة أيام في الشهر متى كان ادائه للعمل عن بعد، ينظر ذلك في الفقرات ك، ل، م، ن من المادة المشار إليها محل التعديل .

(٢) المادة ١٧ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧هـ مقروءة مع المادة ١٧ من نظام الخدمة المدنية ١٤٤٢هـ، حيث تم تعديل النص الوارد في النظام بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٣٩ وتاريخ ١٤٤١/١٠/١٩هـ بحيث أنها أصبحت وفقاً لما تمت إيراده في المتن في أولا -١- من التعديل وفق المرسوم الملكي المشار إليه .

- قضى الديوان برفض الدعوى أمامه من قبل متعاقدين غير سعوديين حيث تعاقدا مع وزارة البرق والبريد والهاتف للعمل في وظيفة مساعد فني كهرباء كون اللائحة الخاصة بتوظيف غير السعوديين في وظائف الدولة قد جعلت اختصاص النظر للوزارة ابتداءً ومن ثم لها إحالة الشكوى إلى ديوان الخدمة العامة مع ملاحظة هامة جداً أن ذات الحكم المشار إليه قد وصف العلاقة بأنها علاقة مختلطة تحمل الصفة العقدية واللائحية في ذات الوقت (١).

- في حكم آخر لاحق تغير تكييف الديوان لطبيعة العلاقة بين المتعاقد غير السعودي والمرفق العام حيث يرى أنها علاقة تعاقدية بحتة وتخلو من أي طابع آخر ومن ثم لا يمكن إجراء أي تعديل على بنود العقد إلا بموافقة طرفيه إعمالاً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين (٢).

كما أكد الديوان على أن علاقة الموظف العام بالمرفق العام علاقة نظامية ولائحية لا تنطبق بشأنها أي اتفاقات بين الطرفين على خلاف ما هو ثابت بالأنص

(١) القاعدة ١٢٩/أ القرار رقم ١٣٩٩/٣/١٥هـ، القضية رقم ٢/٤١/ق لعام ١٣٩٩هـ، ص ٥٦٤ والقاعدة ١٢٨/أ القرار رقم ١٣٩٩/٣/٢٢هـ، ص ٥٦١، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان دوائر الديوان في المدة من ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ، الجزء الأول، ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام.

(٢) القاعدة ٥/د قرار رقم ٨٦/٣ لعام ١٤٠٠هـ، القضية رقم ٢/٤١/ق لعام ١٣٩٩هـ ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال العام ١٤٠٠هـ، الجزء الأول، ص ٢٤.

وينظر كذلك إلى القاعدة ٢٦/ب، قرار رقم ٨٦/٢٣ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ٣/١٨/ق لعام ١٤٠١هـ، ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال العام ١٤٠١هـ، الجزء الأول، ص ٢٠٤، القاعدة ٢٧/ب، قرار رقم ٨٦/٢٦ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ٢/٣٠/ق لعام ١٤٠١هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠١هـ، الجزء الأول، ص ٢١٣.

النظامي، حيث كفل النظام صرف بعض البدلات لمن كان يعمل ضمن الكادر الوظيفي بوزارة الخارجية ولو كان في إغارة خارج المملكة العربية السعودية طالما كانت رواتبهم من الدولة، وبما أن الثابت من خلال وقائع الدعوى أن المدعين في الدعوى كانوا يعملون لدى مكتب تمثيل الجهة بجمهورية مصر العربية فإنهم يستحقون صرف البدلات^(١).

وفي سياق متصل سار الديوان على ذات النهج وذلك بعدم صحة قرار المرفق بعدم صرف المكافآت المالية لأحد موظفيه نظير تلقيه عدد من الدورات التدريبية حيث كان مبررها في ذلك التعهد الصادر من الموظف بعدم مطالبته مستقبلاً بها، جدير بالذكر أسس الديوان أحقية الموظف في تلك المبالغ كون أن تكييف العلاقة بينه والمرفق العام هي علاقة لائحية تنظيمية وليس قوامها العقد، ومن ثم لا يصح أي اتفاق يقع بينهما على خلاف ما تقضى به النصوص النظامية في هذا الشأن^(٢).

مما سبق خلاصة القول إن علاقة الموظف العام والمرفق العام بالمملكة العربية السعودية هي علاقة تنظيمية لائحية وفق أحكام القضاء الإداري، وبناء على ذلك هناك ثمة آثار مترتبة على ذلك مما تم تناوله خلال الصفحات السابقة ومثاله حقه في إجراء تطوير الوظائف أو التعديل على المزايا المالية المقررة بين الدرجات الوظيفية

(١) رقم القضية ١/٦٢٢/ق لعام ١٤١٩هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٣/د/ف/٤ لعام ١٤٢٠هـ، رقم هيئة التدقيق ١٣٢/ت/١ لعام ١٤٢١هـ، تاريخ الجلسة ١٣/٧/١٤٢١هـ.

(٢) رقم القضية ٤/٩٣/ق لعام ١٤١٣هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣/د/ف/٣٦ لعام ١٤١٤هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ٢٢٦/ت/٢ لعام ١٤١٤هـ، تاريخ الجلسة ٨/٢٩/١٤١٤هـ، وفي حكم مشابه قضى الديوان بالزام المرفق العام بالإيفاء بما عليه من مبالغ للمدعى لقاء الدورات التدريبية التي حصل عليها إذ لا يُعقد بأي اتفاق بينهما يقضي بخلاف ما تضمنته النصوص النظامية ذات العلاقة، كون العلاقة بين الموظف العام والمرفق العام هي علاقة نظامية لائحية. ينظر في ذلك رقم القضية ١/٩٠٠/ق لعام ١٤١٥هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٨/٣/د/ف/٩ لعام ١٤١٥هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ٢٥٥/ت/٢ لعام ١٤١٥هـ، تاريخ الجلسة ٢٢/١٢/١٤١٥هـ.

المختلفة ... الخ دون حتى مشاوره الموظف العام محل التعديل، أو أن يكون له حق الاعتراض من جانبه بما قام به المرفق العام، إضافة لذلك فإن المرفق العام هو الجهة الوحيدة المعنية بتقييم أداء الموظف العام خلال فترة التجربة وفقاً للاستمارات الخاصة بذلك والصادرة من وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية على أن يعرض تقييم الأداء على الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة قبل انتهاء المدة المقررة لفترة التجربة، ومن ثم على ضوء تلك الضوابط التي حددها النظام يقر بمدى اجتياز الموظف العام من عدمه^(١)

فضلاً عن ذلك فإن المرفق هو صاحب الاختصاص في ترقية الموظف العام، ومن ثم فإن توافر متطلبات الترقية ليست في حد ذاتها إلزاماً له في الترقية إذ أن ذلك مرهون بسلطته التقديرية وليس للموظف أن يعترض على ذلك^(٢). كون الترقية ليست حقاً مكتسباً للموظف إلا بعد صدور قرار بذلك ممن يملك سلطة التعيين، وعلى ذلك جرى قضاء ديوان المظالم^(٣).

كذلك يحظر عليه الإضراب عن العمل أو القيام بأي ما من شأنه إعاقة سير العمل، فضلاً عن عدم الاشتغال بالتجارة الخ^(٤).

(١) المادتان ٤٤ و ٤٥ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

(٢) المادة ٤٧ والمادة ٤٨ الفقرة أ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

(٣) رقم القضية ١/٢٦١/ق لعام ١٤١٢هـ، رقم الحكم الابتدائي ٢٨/د/ف/٤ لعام ١٤١٣هـ، رقم حكم التدقيق ٢٥٧/ت/٢ لعام ١٤١٤هـ، تاريخ الجلسة ١٩/٩/١٤١٤هـ .

(٤) المادة ٢٠٩ الفقرتان ٨، ٥ وغيرها من المحظورات الواردة في المادة المشار إليها إضافة للواجبات الواردة في المادة ٢٠٨ من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية .

الخاتمة

توصل البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- اشتراط قضاء الديوان في المملكة العربية السعودية على ديمومة العمل المؤدى من الموظف العام في خدمات المرفق العام.
- استقرت أحكام القضاء الإداري السعودي على تباين تعريف الموظف العام في النظام الإداري عنه في النظام الجزائي حيث إن تعريفه أشمل وأوسع نطاقاً في النظام الجزائي عنه في النظام الإداري، نظراً لاشتماله على فئات لا يطلق وصف الموظف العام في النظام الإداري.
- توافق كل من القضاء والنظام الإداري السعودي على عدم اشتراط درجة وظيفية معينة لإطلاق وصف الموظف العام.
- تطابق تعريف الوظيفة العامة في النظام السعودي مع ما أورده الفقيه الفرنسي "دي لوبادير" بشأنها.
- لا يوجد تعريف للمرفق العام في النظام والقضاء الإداري السعودي.
- لا يطلق مصطلح الموظف العام على كل من يعمل في المرافق العامة للدولة، فهناك من يعمل بها ويخضع لنظام العمل.
- تكييف القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية علاقة المتعاقد الأجنبي مع الدولة بادئ الأمر على أنها علاقة مختلطة تحمل كل من الصبغة العقدية واللائحية في آن واحد ثم لاحقاً تم تكييفها بأنها تعاقدية.

- استقرار أحكام الديوان في المملكة العربية السعودية على الطبيعة اللائحية أو التنظيمية أو القانونية على العلاقة بين المرفق العام والموظف العام.
- من آثار تكييف العلاقة اللائحية في المملكة العربية السعودية بين الموظف العام والمرفق العام أن سلطة المرفق العام في التعديل على المركز القانوني للموظف تمارس دون حاجة إلى موافقته أو حتى يكون لديه الحق في الاعتراض عليها.
- مضمون سلطة المرفق العام في المملكة العربية السعودية وفق النظام والقضاء في التعديل تكون في اختصاصات الموظف العام أو في الحقوق المقررة له.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة النص بوضوح في نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية على طبيعة العلاقة بين الموظف العام والمرفق العام
- تضمين اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية تفصيلاً الآثار المترتبة على طبيعة العلاقة اللائحية بين الموظف العام والمرفق العام.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب القانونية

- أ.د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، ط ٨، دار الزهراء، الرياض ١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م
- د. مفتاح خليفة عبدالحميد، العزل من الوظيفة العامة، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦م
- د. محمد عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥
- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، تنقيح د. عبدالناصر عبدالله أبو سميحانة، ود. حسين إبراهيم خليل، طبعة مزيده ومنقحة ١٤٣٥هـ، ٢٠١٤م، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر
- د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، ط (٢)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر
- د. عادل عبدالرحمن خليل، القانون الإداري السعودي " دراسة مقارنة " تنظيم السلطة الإدارية - نشاط السلطة الإدارية، ط ١، مكتبة مصباح، جدة المملكة العربية السعودية، ١٩٩٠، ١٤١٠.
- الدين الجليلي محمد بوزيد، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط ١، مكتبة الرشيد ناشرون، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٣٦هـ، ٢٠١٦م

- د. عبدالمحسن سيد ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، ط٣، دار حافظ للنشر والتوزيع جدة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٨، ٤٢٩ هـ.
- د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري - أسس ومبادئ النظام الإداري ونشاط الإدارة العامة وامتياراتها وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩ م.
- د. حامد مصطفى، القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، العراق، ١٩٨٦ م.

ثانياً: الأبحاث المنشورة

- حميد شاوش، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، بحث منشور بمجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد ٤٢، جوان ٢٠١٥ م.
- شيروان احمد طاهر حويز، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة، دراسة مقارنة، المجلة القانونية " مجلة متخصصة في البحوث والدراسات القانونية"، مجلة علمية محكمة

ثالثاً: الأنظمة واللوائح والقرارات:

- نظام مكافحة الرشوة ١٤١٢ هـ الصادر بالمرسوم الملكي م/٣٦ وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ هـ.
- نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي م/٨ بتاريخ ١٤١٤/٦/٤ هـ وقرار مجلس الوزراء رقم ٦٠ بتاريخ ١٤١٤/٦/٢ هـ.
- نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي م/٤٩ وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ.

- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٢٠هـ، المنشور بالجريدة الرسمية "أم القرى" بالعدد رقم ٢٩١٨، وتاريخ ٢٨ رجب ١٤٠٢هـ.
- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.
- نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٨ وتاريخ ٢/٨/١٤٤٣هـ.
- نظام المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ٢٩/١١/١٤٤٤هـ.
- نظام المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ بتاريخ ١٨/٧/١٣٨٥هـ.
- تنظيم هيئة حقوق الإنسان الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٧ بتاريخ ٨/٨/١٤٢٦هـ.
- تنظيم هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٤ بتاريخ ٥/٣/١٤٢٢هـ.
- اللائحة التنفيذية لنظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادرة بقرار مجلس إدارة المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي رقم ت/٢/٢٠٢٣ وتاريخ ٤/١/٢٠٢٣.
- القواعد والترتيبات الخاصة بكيفية معاملة الموظفين والعمال في القطاعات المستهدفة بالتحول والتخصيص.
- اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم ٤/٦/١٤١٧هـ المتخذ في

الجلسة "السادسة" لمجلس التعليم العالي المعقود بتاريخ ١٤١٧/٨/٢٦ هـ المتوج
بموافقة خادم الحرمين الشريفين ورئيس مجلس التعليم العالي بالتوجيه البرقي
الكريم رقم ١٢٤٥٧/ب/٧ وتاريخ ١٤١٨/٨/٢٢ هـ

- لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي
رقم ١٤١٧/٤/٣ هـ في الجلسة الرابعة لمجلس التعليم العالي المعقودة بتاريخ
١٤١٧/٢/٧ هـ المتوج بموافقة خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس التعليم العالي
بالتوجيه البرقي الكريم رقم ١٦٧٨٥/ب/٧ وتاريخ ١٤١٧/١١/٤ هـ .

- اللائحة التنفيذية لنظام الانضباط الوظيفي .

- اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١
وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧ هـ .

- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم
١٥٥٠ وتاريخ ١٤٤٠/٦/٩ هـ وتعديلاته بموجب القرار الوزاري رقم ١١١٦٢٤
وتاريخ ١٤٤٣/٦/٣ هـ بموجب قرار لجنة البت في شأن اللوائح التنفيذية لنظام
الخدمة المدنية .

ثالثا: الاحكام والمبادئ القضائية

- رقم القضية ٣/٩١/ق لعام ١٤١٣ هـ، رقم الحكم الابتدائي ٦/د/ف/٣٠ لعام
١٤١٤ هـ، رقم هيئة التدقيق ١٨٦/ت/١ لعام ١٤١٤ هـ، تاريخ الجلسة
١٤١٤/١١/١٦ هـ .

- رقم القضية ٣/٩١/ق لعام ١٤١٣ هـ، رقم الحكم الابتدائي ٦/د/ف/٣٠ لعام
١٤١٤ هـ، رقم قضية حكم التدقيق ١٨٦/ت/١ لعام ١٤١٤ هـ، تاريخ الجلسة
١٤١٤/١١/١٦ هـ .

- رقم القضية ١/١٨٢٢/ق لعام ١٤١٤هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/د/٤٠/ل لعام ١٤١٥هـ رقم حكم هيئة التدقيق ١٧/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ، تاريخ الجلسة ١/٢٨/١٤١٦هـ
- رقم القضية ١/٣٦٠/ق لعام ١٤٢١هـ، رقم الحكم الابتدائي ١١/د/ف/ل لعام ١٤٢١هـ رقم حكم هيئة التدقيق ١٨٧/ت/١ لعام ١٤٢١هـ، تاريخ الجلسة رقم ١٤٢١/٩/٢١هـ
- رقم القضية الابتدائية ١/١٠٢٥٩/ق لعام ١٤٣٣هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/٧/ل/٥١ لعام ١٤٣٥هـ، رقم قضية الاستئناف ٣٢٩٧/ق لعام ١٤٣٤هـ، رقم حكم الاستئناف ٣٢٩٧/ق لعام ١٤٣٤هـ، تاريخ الجلسة ٣/٥/١٤٣٥هـ
- رقم القضية الابتدائية ١/٩٦١/ق لعام ١٤٣٢هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/١/٢١٥ لعام ١٤٣٢هـ، رقم قضية الاستئناف ٢٢٥٤/ق لعام ١٤٣٣هـ، رقم حكم الاستئناف ٤/٢٨١ لعام ١٤٣٣هـ، تاريخ الجلسة ٦/٣/١٤٣٣هـ .
- رقم القضية ١/٥٩١/ق لعام ١٤١٩هـ، رقم الحكم الابتدائي ٥/د/ف/٣٨ لعام ١٤٢٠هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ٢٢/ت/٦ لعام ١٤٢٠هـ، تاريخ الجلسة ١٠/١٠/١٤٢٠هـ .
- رقم القضية في المحكمة الإدارية ٩٦٨ لعام ١٤٤١هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٦١٠ لعام ١٤٤٢هـ، تاريخ الجلسة ٦/٦/١٤٤٢هـ .
- رقم القضية في المحكمة الإدارية رقم ٩٠٥ لعام ١٤٤٢هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٢٩٢ لعام ١٤٤٣هـ، تاريخ الجلسة ٦/٢٢/١٤٤٣هـ .
- نظام المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ١٤٤٤/١١/٢٩هـ

- رقم القضية في المحكمة الإدارية ٩٣/٧٤٩٣/٢/ق لعام ١٤٣٧هـ، رقم القضية في محكمة الاستئناف
- رقم القضية ١/٦٢٢/ق لعام ١٤١٩هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٣/د/ف/٤ لعام ١٤٢٠هـ، رقم هيئة التدقيق ١٣٢/ت/١ لعام ١٤٢١هـ، تاريخ الجلسة ١٣/٧/١٤٢١هـ .
- رقم القضية ٤/٩٣/ق لعام ١٤١٣هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣/د/ف/٣٦ لعام ١٤١٤هـ، رقم حكم هيئة التدقيق ٢٢٦/ت/٢ لعام ١٤١٤هـ، تاريخ الجلسة ٢٩/٨/١٤١٤هـ
- رقم القضية ١/٩٠٠/ق لعام ١٤١٥هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٨/١/٣/د/ف/٩ لعام ١٤١٥هـ رقم حكم هيئة التدقيق ٢٥٥/ت/٢ لعام ١٤١٥هـ، تاريخ الجلسة ٢٢/١٢/١٤١٥هـ .
- رقم القضية ١/٢٦١/ق لعام ١٤١٢هـ، رقم الحكم الابتدائي ٢٨/د/ف/٤ لعام ١٤١٣هـ، رقم حكم التدقيق ٢٥٧/ت/٢ لعام ١٤١٤هـ، تاريخ الجلسة ١٩/٩/١٤١٤هـ .
- القاعدة ٥/د قرار رقم ٨٦/٣ لعام ١٤٠٠هـ، القضية رقم ٤١/٢/ق لعام ١٣٩٩هـ ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال العام ١٤٠٠هـ، الجزء الأول
- القاعدة ٢٦/ب، قرار رقم ٨٦/٢٣ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ١٨/٣/ق لعام ١٤٠١هـ، ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال العام ١٤٠١هـ، الجزء الأول

- القاعدة ٢٧/ب، قرار رقم ٨٦/٢٦ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ٢/٣٠/ق لعام ١٤٠١هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية خلال عام ١٤٠١هـ، الجزء الأول
- القاعدة ٦٦/أ/قرر رقم ٨٦/٣٢ لعام ١٤٠٠هـ، القضية رقم ١/٥٧٦/ق لعام ١٤٠٠هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠٠هـ، الجزء الأول، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، ديوان المظالم
- القاعدة ٣٥/د/قرار رقم ٨٦/٣ لعام ١٤٠١هـ، القضية رقم ١/٥٧٦/ق لعام ١٤٠٠هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان خلال عام ١٤٠١هـ، الجزء الأول، إدارة تصنيف ونشر الأحكام، ديوان المظالم .
- الإدارية ٢/٢٥٦٢/س لعام ١٤٣٨هـ، تاريخ الجلسة ٢٦/٨/١٤٣٨هـ .
- القاعدة ١٢٩/أ/القرار رقم ١٣٩٩/٣/١٥هـ، القضية رقم ٢/٤١/ق لعام ١٣٩٩هـ
- القاعدة ١٢٨/أ/القرار رقم ١٣٩٩/٣/٢٢هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان في المدة من ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ، الجزء الأول، ديوان المظالم، إدارة تصنيف ونشر الأحكام.