

## التكييف القانوني لعلاقة الدولة بالعاملين فيها وآثاره (دراسة تحليلية في القانون السعودي في ضوء قضاء ديوان المظالم)

أيوب بن منصور الجربوع  
أستاذ القانون الإداري المشارك  
معهد الإدارة العامة

(قدم للنشر في ١/١/١٤٣٣هـ، وقبل للنشر في ٢٦/٣/١٤٣٣هـ)

الكلمات المفتاحية: علاقة الدولة بالعاملين فيها. علاقة لائحية. علاقة تنظيمية. علاقة عقدية. فئات العاملين في الدولة. ملخص البحث. يهدف هذا البحث إلى بيان التكييف القانوني لعلاقة الدولة بالعاملين فيها في القانون السعودي وموقف ديوان المظالم من ذلك. وتم تقسيم البحث إلى مبحثين، ركز المبحث الأول على بيان نظرة الفقه القانوني لطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والوظيفة العامة، وأما المبحث الثاني فركز على تحديد علاقة الدولة بالعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي. وبين البحث وجود خلاف في الفقه القانوني حول تحديد طبيعة تلك العلاقة، فبينما يرى البعض أنها علاقة تعاقدية، إلا أنهم اختلفوا في تحديد ماهية وطبيعة هذه العلاقة التعاقدية، حيث اعتبرها البعض علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص، بينما اعتبرها البعض الآخر علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون العام. من ناحية أخرى يرى بعض الشراح أن علاقة الموظف بالوظيفة علاقة لائحية تنظيمية مستمدة مباشرة من القوانين واللوائح. وانتهى البحث إلى عدد من النتائج تمثلت بالآتي:

١- أن العاملون في الدولة في المملكة لا يخضعون لنظام وظيفي واحد، بل هناك عدة فئات وظيفية يخضع كل منها لنظام وظيفي خاص بها، كما أنه من جهة أخرى فإن دخول بعض هذه الفئات إلى الوظيفة يكون بموجب قرارات من السلطة المختصة وبعضها يكون دخولهم بموجب عقود، البعض منها يخضع لنظام العمل.

٢- يعتبر نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بمثابة الشريعة العامة للعاملين في الخدمة المدنية، فإذا خلت اللوائح الوظيفية الخاصة من أحكام تنظم مسألة معينة فيتم الرجوع إلى نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، وهو أمر أكدته نظام الخدمة المدنية وبعض لوائح الوظيفة، وهو مبدأ أقره ديوان المظالم.

٣- كمبدأ عام تعتبر علاقة الدولة بالعاملين فيها في القانون السعودي ذات طبيعة لائحية تنظيمية.

٤- أن المتعاقدين مع الدولة في المملكة يخضعون لنوعين من القواعد، أولهما: القواعد اللائحية المنصوص عليها باللوائح ذات العلاقة وثانيهما: الشروط العقدية التي يتضمنها العقد المبرم معهم. وديوان المظالم أكد هذه الطبيعة المزدوجة، وأحكام الديوان بهذا الشأن ليست على وتيرة واحدة، فلقد غلب الديوان النصوص اللائحية على نصوص العقد المبرم مع المتعاقدين في حالات معينة، كما أنه في حالات أخرى غلب نصوص العقد المبرم مع المتعاقدين رغم مخالفة العقد لنصوص اللائحة التي يخضع العقد لأحكامها.

٥- بالنسبة لفئة العاملين في الدولة الخاضعين للوائح تنظيم عمل وموارد بشرية محكومة بنظام العمل، فإن علاقة هذه الفئة بالجهة التابعين لها علاقة عقدية وليست لائحية؛ لأن نظام العمل يقوم على فكرة حرية التعاقد وأن العقد يخضع لقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين. إلا أنه استثناء من ذلك فيتم تغليب نصوص نظام العمل ولوائح تنظيم العمل والموارد البشرية إذا كانت المزايا الواردة فيها أفضل للعامل من تلك الواردة في عقده.

## مقدمة

تقوم سلطات الدولة القضائية والتشريعية (التنظيمية)<sup>(١)</sup> والتنفيذية بمهامها واختصاصاتها المنوطة بها من خلال العاملين<sup>(٢)</sup> فيها، وغالبًا فإن هؤلاء العاملين لا يخضعون لنظام وظيفي واحد، بل هناك فئات وظيفية متعددة كل منها تخضع لنظام وظيفي خاص بها يختلف عن الأنظمة الوظيفية التي تحكم الفئات الأخرى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن بعض هذه الفئات يتم تعيينها في الوظيفة بموجب قرارات من السلطة المختصة، والبعض الآخر يتم تعيينها في الوظيفة بموجب عقود، بعضها يخضع من حيث إبرامه ومضمونه وشروطه وحقوق

(١) تجدر الإشارة إلى أن مصطلح «قانون» هو مصطلح لا يستخدم في المملكة، وإنما مصطلح «نظام» هو المصطلح المستخدم للدلالة على الأنظمة التي تصدرها السلطة التنظيمية (التشريعية). ومن ذلك ما ورد في النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (٩٠/أ) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، حيث تنص المادة (٧٠) على أن «تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية». ومن الأمثلة على الأنظمة نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦) وتاريخ ١٣٨٥/٣/٢٢هـ، ونظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣هـ. كما يستخدم مصطلح «السلطة التنظيمية» بدلاً من مصطلح «السلطة التشريعية» ومن ذلك ما ورد في المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم، والتي تنص على أن «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية» يرجع استخدام مصطلحي «نظام» و «السلطة التنظيمية» بدلاً من «قانون» و «السلطة التشريعية» إلى التخرج من استخدام المصطلحين الأخيرين لأنها مرتبطة بالقوانين الوضعية. انظر في ذلك د. محمد عبد الجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٧م، ص ١٣-١٦.

(٢) يجب التنويه إلى أن مصطلح «العاملين في الدولة» سوف يستخدم في هذا البحث للدلالة على جميع العاملين في الدولة بغض النظر عن كونهم موظفين يخضعون لأحكام القانون الإداري أو عاملين يخضعون لأحكام نظام العمل، وكذلك بغض النظر عن الأداة القانونية لدخولهم إلى الوظيفة، سواء كان ذلك بموجب قرارات أم عقود.

الموظف وواجباته وتأديبه وحالات إنهاء عقده لأحكام نظام العمل، والبعض الآخر يخضع لأحكام القانون الإداري.

ويثور الخلاف في القانون السعودي كما هو الحال في غيره من القوانين حول التكيف القانوني للعلاقة التي تربط الدولة بهؤلاء العاملين، هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد، أم أنها علاقة لائحية تنظيمية تحكمها الأنظمة واللوائح.

ويهدف هذا البحث إلى بيان التكيف القانوني لعلاقة الدولة بالعاملين فيها في القانون السعودي وموقف ديوان المظالم كجهة قضاء إداري من ذلك.

إن بيان طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها في القانون السعودي مسألة في غاية الأهمية نظراً لاختلاف الآثار القانونية التي تترتب على اختلاف تحديد الطبيعة القانونية لتلك العلاقة، إذا ما كانت علاقة تعاقدية ينظمها العقد، أم أنها علاقة لائحية تنظيمية تحكمها الأنظمة واللوائح.

إن هذا الموضوع - على حد علم الباحث - لم يتم تناوله بالبحث والتحليل المتعمق المبني على أحكام ديوان المظالم لا في كتاب ولا بحث؛ وبالتالي فإن هذا البحث يكتسب أهميته لأنه؛ سيقدم دراسة تحليلية حديثة مستندة على أحكام ديوان المظالم، والتي هي في معظمها أحكام غير منشورة.

## منهج البحث

اعتمد البحث منهج الدراسة التحليلية للنصوص النظامية واللائحية وأحكام ديوان المظالم،<sup>(٣)</sup> بالإضافة

(٣) قبل وصول ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية إلى وضعه الذي هو عليه حالياً كجهة قضاء إداري مستقل، =

إلى الاعتماد على الكتب والبحوث القانونية.

يحكمها القانون الخاص.

ثانياً : علاقة الموظف بالوظيفة العامة تعاقدية يحكمها القانون العام.  
المطلب الثاني : علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة لائحية تنظيمية.  
المبحث الثاني: علاقة الدولة بالعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي:  
المطلب الأول: فئات العاملين في الدولة في المملكة العربية السعودية.  
المطلب الثاني: تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي:  
أولاً : المبدأ العام لطبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها.  
ثانياً : طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدين بعقود خاضعة لأحكام القانون الإداري.  
ثالثاً : طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدين بعقود خاضعة لأحكام نظام العمل.  
المطلب الثالث: الآثار المترتبة على تكييف علاقة الدولة بالعاملين فيها على أنها علاقة لائحية وفقاً للقانون السعودي.  
الخاتمة.

### المبحث الأول

نظرة الفقه القانوني لطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والوظيفة العامة

ثار الخلاف في الفقه حول تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالوظيفة، هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد، أم أنها علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح<sup>(٤)</sup>؟ وفيما يلي بيان لهذين الرأيين:  
المطلب الأول : علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة تعاقدية

يرى بعض الشراح - وهو رأي قديم - أن الموظف في علاقته بالوظيفة في مركز تعاقدية، إلا أنهم اختلفوا في

(٤) د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٠٢هـ (١٩٨٢م)، ص ٦٨.

### خطة البحث

تم تقسيم البحث إلى مبحثين، يركز المبحث الأول على بيان نظرة الفقه القانوني لطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والوظيفة العامة، وأما المبحث الثاني فيركز على تحديد علاقة الدولة بالعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي، وبناء على ذلك تم تقسيم البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: نظرة الفقه القانوني لطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والوظيفة العامة:

المطلب الأول : علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة تعاقدية:

أولاً : علاقة الموظف بالوظيفة العامة تعاقدية

= مكون من محاكم إدارية، ومحاكم استئناف إداري، ومحاكمة إدارية عليا، وله مجلس للقضاء الإداري مواز للمجلس الأعلى للقضاء، وذلك وفقاً لنظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ، مر الديوان بأربع مراحل لكل منها خصائصها التي تميزها عن المراحل الأخرى. المرحلة الأولى، وهي المرحلة السابقة للعام ١٣٧٣هـ، والمرحلة الثانية، وبدأت بصدر نظام شعب مجلس الوزراء بأمر ملكي بتاريخ ١٢/٧/١٣٧٣هـ، والمرحلة الثالثة، والتي بدأت بصدر نظام الديوان بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ، والمرحلة الرابعة، وبدأت هذه المرحلة بصدر نظام الديوان بموجب المرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ. ولمزيد من التفصيل حول هذه المراحل انظر د. علي شفيق علي صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: ( دراسة تحليلية مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠١م، ص ٤٦-٤٩. وانظر د. حميدان بن عبدالله الحميدان، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية تأصيله الشرعي، وتنوع اختصاصاته القضائية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية (١) جامعة الملك سعود، ١٤١٥هـ، ص ١٧١-٢١٩. وانظر كذلك:

Ayoub Aljarbou, The Saudi Board of Grievances: Development & New Reforms. The Arab Law Quarterly. Volume 25, (2011) 1026.

مباشرة على صدور قرار التعيين. كما أن القول بأن الموظف في علاقته بالوظيفة في مركز تعاقدية يخضع لأحكام القانون الخاص يترتب عليه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يمكن تعديله إلا برضاء الطرفين، هو قول لا يستقيم مع ما تتمتع به السلطة الإدارية من سلطة تمكنها من تعديل الأحكام الوظيفية بمحض إرادتها دون أن يكون للموظف الاحتجاج على ذلك، لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وتحقيقاً للصالح العام.<sup>(٧)</sup> من جهة أخرى فإن الأخذ بالرأي المذكور قد يؤدي إلى عدم المساواة بين الموظفين، فيما يتعلق بمراكزهم القانونية، وذلك على أساس اختلاف التعاقدات التي قد تبرمها الجهة الإدارية مع موظفيها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالصالح العام، كما أنه قد يؤدي إلى الإضرار بالصالح الخاص بالموظفين في نفس الوقت؛ إذ يترتب على المساس بهذه المساواة تعريض عملية التوظيف من جانب الإدارة لتأثير الأهواء السياسية والأغراض الشخصية، هذا بالإضافة إلى فتح أبواب المحاباة والتحيز والمحسوبية، فضلاً عن تعريض شؤون الموظف لعدم الاستقرار.<sup>(٨)</sup>

ولتجاوز النقد الذي وُجّه لهذا الرأي، قال البعض إن العقد الذي يربط الموظف بالوظيفة هو من قبيل عقود الإذعان، ومفاد ذلك أن الشروط والحقوق والواجبات كافة تكون محددة مسبقاً بمقتضى القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة، والتي تملك الإدارة صلاحية وضعها وتعديلها إذا اقتضت ضرورة المصلحة العامة. أما إرادة الموظف فتتمثل في حريته في

تحديد ماهية وطبيعة هذه العلاقة التعاقدية، حيث اعتبرها البعض علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص، بينما اعتبرها البعض الآخر علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون العام.<sup>(٥)</sup> وفيما يلي عرض لهذين الرأيين:  
أولاً: علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص:

يرى البعض - وهو رأي يعود لبدايات القرن العشرين - أن الموظف في علاقته بالوظيفة في مركز تعاقدية، يخضع لأحكام القانون الخاص، وتكيف العلاقة بين الموظف والوظيفة بأنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص إنما يقوم على افتراض أن إبرام العقد إنما يكون مسبقاً بمفاوضات بين الموظف والإدارة، وأن هذه المفاوضات تهدف إلى تطابق إرادتين وتحديد محل العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره، وبناءً على هذا الرأي فالموظف في مركز ذاتي يستمد حقوقه وواجباته من العقد المبرم معه، وهو عقد يخضع لأحكام القانون الخاص.<sup>(٦)</sup>

وهذا الرأي تعرض للنقد؛ لأن عقود القانون الخاص تتم بالإيجاب والقبول من الطرفين عقب مفاوضات تجري بينهما ثم يتفقان على موضوع العقد وشروطه مع الالتزامات المتبادلة بينهما، وذلك كله غير متحقق في التعيين بوظيفة حقوقها والتزاماتها ومزاياها مقررة بموجب القوانين واللوائح. فمن جهة أولى إذا كان صحيحاً أن التحاق الموظف بوظيفته ومباشرته لمهامها يفترضان رضاه بالتعيين الصادر له من الإدارة، فإن آثار ذلك التعيين في الحقيقة تترتب

(٥) المرجع السابق، ص ٦٨-٦٩.

(٦) د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الثانية، ١٤٢١هـ، ص ١٣٩.

(٧) د. خالد خليل الظناهر، أحكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٢٦هـ (٢٠٠٥م)، ص ٣٥.

(٨) د. بكر القباني، مرجع سابق، ص ٧٠.

الموافق العام بانتظام واضطراباً.<sup>(١١)</sup>  
المطلب الثاني : علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة  
لائحية تنظيمية:

إلى جانب الرأي القائل إن الموظف في علاقته  
بالوظيفة في مركز تعاقدى، يرى بعض الشراح - وهو  
الرأي الراجح فقهاً وقضاً - أن علاقة الموظف  
بالوظيفة علاقة لائحية تنظيمية يخضع فيها الموظف  
لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما  
تفرضه عليه من التزامات، مستمدة مباشرة من القوانين  
واللوائح المنظمة لها، ويكون بذلك الموظف في مركز  
تنظيمي لائحي، وأما قرار تعيينه في الوظيفة فإنه لا  
ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً؛ لأن هذا المركز موجود  
أصلاً بمقتضى القوانين واللوائح، فالقانون عندما ينشئ  
الوظيفة يضع شروط شغلها ومركز من يشغلها، سواء  
من حيث الحقوق أو الالتزامات. وبناءً عليه فالقواعد  
القانونية وليست العقود هي التي تحدد المراكز القانونية  
الخاصة بالموظفين. وهذا هو ما يضيف على تلك المراكز  
صفة العامة. وهذه المراكز بحسب الأصل يجوز تعديلها  
بغير موافقة شاغليها، انطلاقاً من مبدأ قابلية المرفق  
للتغيير والتطوير، ومبدأ ضمان سريان المرفق بانتظام  
واضطراباً، وذلك نزولاً عند مقتضيات المصلحة  
العامة.<sup>(١٢)</sup>

### المبحث الثاني

علاقة الدولة بالعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي

سوف تتم معالجة موضوع علاقة الدولة  
بالعاملين فيها في القانون السعودي من خلال المطلبين

(١١) د. بكر القباني، مرجع سابق، ص ٧٠-٧١.

(١٢) د. السيد خليل هيكل، مرجع سابق، ص ١٤٠-١٤١.

القبول بالدخول إلى هذا النظام الوظيفي أو الرفض.  
ومع ذلك فإن هذا الرأي كذلك تعرض للنقد من  
منطلق أن الوظيفة العامة لا تعتبر خدمة تُمنح بشروط  
متساوية للمرشحين، وإنما هي عبارة عن مركز قانوني  
تنظيمي تكون الحقوق والواجبات فيه محددة.<sup>(٩)</sup>  
ثانياً: علاقة الموظف بالوظيفة العامة علاقة تعاقدية  
يحكمها القانون العام:

نتيجة للنقد الذي وُجه للرأي القائل أن علاقة  
الموظف بالوظيفة علاقة تعاقدية تخضع لأحكام  
القانون الخاص، قال أنصار الرأي القائل بالعلاقة  
التعاقدية إن العقد من عقود القانون العام على اعتبار  
أن عقود القانون العام تخول الإدارة المتعاقدة سلطات  
واسعة في مواجهة المتعاقد معها لتحقيق المصلحة العامة  
وحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراباً؛<sup>(١٠)</sup> وبالتالي  
فهو بذلك يكون قابلاً للتعديل من قبلها، ولا تتقيد  
الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين. إن هذا الرأي  
في تكييف العلاقة الوظيفية يتضمن عيباً أساسياً يتمثل  
في أنه يقيم هذه العلاقة على أساس التعاقد؛ الأمر الذي  
يجعل المراكز القانونية المتعلقة بالموظفين في عداد المراكز  
القانونية الخاصة، فلا يتم تنظيمها بقواعد عامة، بل تبعاً  
للظروف المتعلقة بكل حالة على حدة؛ مما يترتب عليه  
عدم قابلية هذه المراكز للتعديل إلا برضاء شاغليها  
وهم الموظفون، وهذه النتيجة لا تتفق مع ضرورة قابلية  
المراكز الوظيفية للتعديل من جانب الإدارة وحدها،  
وذلك نزولاً عن مقتضيات الصالح العام وحسن سير

(٩) د. السيد خليل هيكل، مرجع سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

(١٠) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة  
العربية السعودية دراسة مقارنة (أساليب الإدارة)، الرياض  
، ١٤٣٢هـ، ص ٢٣٩.

من لوائح تنظم شؤونهم على أن تعتمد من الملك.<sup>(١٨)</sup>  
 ٤- فئة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام العاملين،  
 وتخضع هذه الفئة للأحكام الواردة في نظام هيئة  
 التحقيق والادعاء العام.<sup>(١٩)</sup>

٥- فئة العاملين في الكادر العام للخدمة المدنية، وتخضع  
 هذه الفئة لأحكام نظام الخدمة المدنية،<sup>(٢٠)</sup> ولوائحه  
 التنفيذية،<sup>(٢١)</sup> وغيرها من اللوائح المبنية عليه، والتي منها  
 لائحة الواجبات الوظيفية،<sup>(٢٢)</sup> ولائحة الترقيات،<sup>(٢٣)</sup>  
 ولائحة التعيين في الوظائف العامة،<sup>(٢٤)</sup> ولائحة  
 الإجازات،<sup>(٢٥)</sup> ولائحة الإيفاد للدراسة بالداخل،<sup>(٢٦)</sup>  
 ولائحة انتهاء الخدمة،<sup>(٢٧)</sup> ولائحة الحقوق والمزايا  
 المالية.<sup>(٢٨)</sup>

(١٨) تقضي الفقرة (ب) من المادة السادسة من نظام القضاء لعام  
 ١٤٢٨هـ أن من بين اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء «  
 إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون القضاة الوظيفية بعد موافقة  
 الملك عليها».

(١٩) صدر نظام هيئة التحقيق والادعاء العام بالمرسوم الملكي  
 الكريم رقم (م/٥٦) وتاريخ ٢٤/١٠/١٤٠٩هـ.  
 (٢٠) صدر نظام الخدمة المدنية بالمرسوم رقم (م/٤٩) وتاريخ  
 ١٠/٧/١٣٩٧هـ.

(٢١) صدرت اللوائح التنفيذية بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم  
 (١) وتاريخ ٢٧/٧/١٣٩٧هـ.

(٢٢) صدرت لائحة الواجبات الوظيفية بقرار وزير الخدمة  
 المدنية رقم (٧٠٣/١٠٨٠٠) وتاريخ ٣٠/١٠/١٤٢٧هـ.

(٢٣) صدرت لائحة الترقيات بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم  
 (١/٦٨٦) وتاريخ ١٥/٣/١٤٢١هـ.

(٢٤) صدرت لائحة التعيين في الوظائف العامة بقرار مجلس  
 الخدمة المدنية رقم ٩٢١/١ وتاريخ ٧/٩/١٤٢٤هـ.

(٢٥) صدرت لائحة الإجازات بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم  
 ١٠٣٧/١ وتاريخ ١٦/٢/١٤٢٦هـ.

(٢٦) صدرت لائحة الإيفاد للدراسة بالداخل بقرار مجلس  
 الخدمة المدنية رقم (١/٦٧٦) وتاريخ ١٦/٢/١٤٢١هـ.

(٢٧) صدرت لائحة انتهاء الخدمة بقرار مجلس الخدمة المدنية  
 رقم (١/٨١٣) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ.

(٢٨) صدرت لائحة الحقوق والمزايا المالية بالأمر الملكي رقم  
 (أ/٢٨) وتاريخ ٢٠/٣/١٤٣٢هـ.

التاليين: (المطلب الأول) فئات العاملين في الدولة.  
 (المطلب الثاني) تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين  
 الدولة بالعاملين فيها.  
 المطلب الأول: فئات العاملين في الدولة في المملكة  
 العربية السعودية

العاملون في الدولة في المملكة العربية السعودية  
 لا يندرجون ضمن فئة وظيفية واحدة، بل هناك فئات  
 وظيفية متعددة، يمكن بيانها فيما يأتي:

١- فئة الوزراء وشاغلي المرتبة الممتازة ومن في حكمهم،  
 وتخضع هذه الفئة لأحكام نظام الوزراء ونواب الوزراء  
 وموظفي المرتبة الممتازة.<sup>(١٣)</sup>

٢- فئة أعضاء مجلس الشورى،<sup>(١٤)</sup> وهذه الفئة تخضع في  
 شؤونها الوظيفية للائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى  
 وواجباتهم.<sup>(١٥)</sup>

٣- فئة القضاة سواء العاملين في القضاء العام أو في  
 ديوان المظالم،<sup>(١٦)</sup> فهذه الفئة تخضع في شؤونها الوظيفية  
 لنظام القضاء،<sup>(١٧)</sup> وما يضعه المجلس الأعلى للقضاء

(١٣) صدر نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة  
 بالمرسوم الملكي رقم (م/١٠) وتاريخ ١٨/٣/١٣٩١هـ.

(١٤) صدر نظام مجلس الشورى بالأمر الملكي رقم (أ/٩١)  
 وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

(١٥) صدرت لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم  
 بالأمر الملكي رقم (أ/١٥) رقم (٣/٣/١٤١٤هـ).

(١٦) تنص المادة السادسة عشرة من نظام ديوان المظالم الصادر  
 بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ على

أن «درجات قضاة الديوان هي الدرجات المنصوص عليها  
 في نظام القضاء، ويعاملون من حيث الرواتب والبدلات  
 والمكافآت والمزايا معاملة نظرائهم في نظام القضاء». كما تنص  
 المادة السابعة عشرة من ذات النظام على أنه «يجرى تعيين قضاة  
 الديوان، وترقيتهم، ونقلهم، وندبهم، وتدريبهم، وإعارتهم،  
 والترخيص بإجازاتهم، والتفتيش عليهم، وتأديبهم، وعزلهم،  
 وإنهاء خدماتهم، وفق للإجراءات المقررة في نظام القضاء».

(١٧) صدر نظام القضاء بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ  
 ١٩/٩/١٤٢٨هـ.

وتجديده وانتهائه. وهذه الفئة يتم دخولها للوظيفة بموجب عقود تبرم معها تكون خاضعة لأحكام القانون الإداري.

١١- فئة المستخدمين، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة المستخدمين<sup>(٣٥)</sup>، وتنظم هذه اللائحة أوضاع المستخدمين الخاضعين بصفة أصلية لنظام المستخدمين<sup>(٣٦)</sup> وغيرهم ممن يعتبر النظام المذكور مكماً للنظم التي تحكم أوضاعهم وذلك في حدود ما تنص عليه تلك الأنظمة.

١٢- فئة المعينين على بند الأجور، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة المعينين على بند الأجور<sup>(٣٧)</sup>. وهذه اللائحة تتضمن أحكاماً تفصيلية تشمل تقسيات فئات المعينين على بند الأجور ومؤهلات ومتطلبات التعيين في كل فئة. ونصت اللائحة على أن يُعامل المعينون على بند الأجور معاملة المستخدمين، من حيث ساعات العمل والإجازات والبدلات والعلاوة الإضافية والمكافأة التشجيعية والتدريب، أما من حيث التعويض عن العمل الإضافي فيعاملون وفقاً لنظام العمل. ولهذا الفئة سلم رواتب خاص بهم ألحق بلائحة المعينين على بند الأجور.

١٣- فئة المعينين في الوظائف الدبلوماسية، وتخضع هذه الفئة للائحة الوظائف الدبلوماسية<sup>(٣٨)</sup>.

١٤- فئة غير السعوديين العاملين في الوظائف

(٣٥) صدرت لائحة المستخدمين بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٣) وتاريخ ١٣٩٧/٩/٢٠هـ

(٣٦) صدر نظام المستخدمين بالمرسوم الملكي رقم (م / ٦) في ١٣٩١/٢/١هـ

(٣٧) صدرت لائحة المعينين على بند الأجور بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٤١) وتاريخ ١٣٩٩/٥/٢٧هـ

(٣٨) صدرت لائحة الوظائف الدبلوماسية بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١١٨٢/١) وتاريخ ١٤٢٧/٦/١٩هـ

٦- فئة أعضاء هيئة التدريس في الجامعات ومن في حكمهم، وتخضع هذه الفئة لأحكام اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم<sup>(٢٩)</sup>.

٧- فئة العسكريين، وهذه الفئة تخضع لأحكام نظام خدمة الضباط<sup>(٣٠)</sup> وذلك بالنسبة للضباط، وبالنسبة للأفراد فتخضع لأحكام نظام خدمة الأفراد<sup>(٣١)</sup>.

٨- فئة العاملين في الوظائف التعليمية، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة الوظائف التعليمية<sup>(٣٢)</sup>.

٩- فئة العاملين في الوظائف الصحية، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة الوظائف الصحية<sup>(٣٣)</sup>.

١٠- فئة غير السعوديين العاملين في الجامعات الحكومية، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات<sup>(٣٤)</sup> وهذه اللائحة تتضمن أحكاماً تفصيلية تشمل التعيين، والرواتب والعلاوات، والبدلات والمكافآت والتعويضات، والإجازات، والندب والنقل والإعارة، والواجبات، وإلغاء العقد

(٢٩) صدرت اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم بقرار مجلس التعليم العالي رقم (١٤١٧/٦/٤هـ) المتخذ في الجلسة السادسة لمجلس التعليم العالي المعقودة بتاريخ ١٤١٧/٨/٢٦هـ والمتوج بالأمر السامي رقم (٧/ب/١٢٤٥٧) وتاريخ ١٤١٨/٨/٢٢هـ

(٣٠) صدر نظام خدمة الضباط بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٣) وتاريخ ١٣٩٣/٨/٢٨هـ

(٣١) صدر نظام خدمة الأفراد بالمرسوم الملكي رقم (م/٩) وتاريخ ١٣٩٧/٣/٢٤هـ

(٣٢) صدرت لائحة الوظائف التعليمية بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥٩٠) وتاريخ ١٤٠٢/١١/١٠هـ

(٣٣) صدرت لائحة الوظائف الصحية بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢٤١/١) وتاريخ ١٤١٢/٣/٢٨هـ

(٣٤) صدرت لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات بقرار مجلس التعليم العالي رقم (١٣١٧/٤/٣) وتاريخ ١٤١٧/١١/١٩هـ

العامة، وتخضع هذه الفئة لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة،<sup>(٣٩)</sup> وهذه الفئة يتم دخولها للتوظيف بموجب عقود تبرم معها تكون خاضعة لأحكام القانون الإداري.

١٥- فئة العاملين وفقاً لنظام الوظائف المؤقتة،<sup>(٤٠)</sup> وبين النظام أن المقصود بالوظائف المؤقتة التي تخضع لأحكامه هي تلك الوظائف العامة التي تحدثها وزارات وأجهزة الدولة للقيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، على ألا تزيد هذه الوظائف عن سنة واحدة، والموظفون على هذه الوظائف يعتبرون موظفين مؤقتين. ووفقاً لهذا النظام يبرم مع الموظف عقد يجوز للجهة الإدارية فسخه، ويخضع فئة العاملين في الوظائف المؤقتة فيما لا يرد به نص في نظام الوظائف المؤقتة لنظام الخدمة المدنية، وذلك فيما يتعلق بواجباتهم وتأديتهم.

١٦- أعضاء المجالس البلدية سواء المنتخبين أو المعيّنين، وهذه الفئة تخضع لأحكام نظام البلديات والقرى،<sup>(٤١)</sup> ولللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية.<sup>(٤٢)</sup>

١٧- فئة العاملين في هيئات ومؤسسات عامة لها لوائح وظيفية خاصة بها تنظم الشؤون الوظيفية لمسوبيها، والتي من بينها هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، وهيئة العامة للسياحة، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية

(٣٩) صدرت لائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤٥ وتاريخ ١/٨/١٣٩٨هـ (٤٠) صدر نظام الوظائف المؤقتة بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٠) وتاريخ ١٢/٩/١٣٨٥هـ

(٤١) صدر نظام البلديات والقرى بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) وتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.

(٤٢) صدرت اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية بقرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٦٦٨٦٦) وتاريخ ٢١/١١/١٤٢٦هـ.

السعودية، وهيئة السوق المالية.

١٨- فئة العاملين في مؤسسات وهيئات عامة لم يصدر لها لوائح وسلام وظيفية خاصة بها، فهذه الفئة تخضع للوائح شؤون الموظفين والمستخدمين بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وسلم الرواتب المحلق بها. وقد سبق أن صدر الأمر السامي رقم (٥٤٦٤/م ب) وتاريخ ٢٠/٤/١٤٢٦هـ، القاضي بالموافقة على توصيات اللجنة الوزارية المشكلة بالأمر السامي رقم (خ/٤٤٠٣٧٠/٨) وتاريخ ١٦/٧/١٤٢٥هـ، لدراسة تباين المعاملة المالية والميزات العينية بين موظفي الخدمة المدنية الذين يطبق عليهم سلم رواتب الموظفين العام وزملائهم العاملين في المؤسسات والهيئات العامة والصناديق الذين تطبق عليهم أنظمة وظيفية وسلام ورواتب خاصة. ولقد نص البند (رابعاً) من توصيات اللجنة على أن "يطبق على المؤسسات والهيئات العامة والصناديق التي لم تصدر لها لوائح وسلام ورواتب تنظم شؤون موظفيها لوائح شؤون الموظفين والمستخدمين بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وسلمًا لرواتب الملحقين بها وقت اعتماد هذه القواعد ولا يجوز تعديل هذا اللوائح وسلم رواتب الملحقين بها بعد ذلك."

١٩- فئة العاملين في المدن الطبية كمدينة الملك فهد الطبية، والمستشفيات التخصصية كمستشفى الملك خالد التخصصي للعيون، فهذه الفئة تخضع للوائح تنظيم عمل معتمدة من وزارة العمل وفقاً لأحكام نظام العمل.<sup>(٤٣)</sup>

ومما يجب التأكيد عليه أن نظام الخدمة المدنية ولوائح التنفيذ وغيرها من اللوائح الأخرى المبنية

(٤٣) صدر نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٥١) وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.

أعضاء السلك القضائي بالحقوق والضمانات المقررة في نظام الخدمة المدنية ونظام التقاعد، ويلتزمون بما نص عليه نظام الخدمة المدنية من واجبات لا تتعارض مع طبيعة الوظيفة القضائية.» والمادة الرابعة عشرة من لائحة المستخدمين، حيث تنص على أنه «فيما لم تنظمه المواد السابقة تسري قواعد الخدمة المدنية ولوائحه على المستخدمين.» والفقرة (أ) من المادة السادسة والثلاثين من لائحة توظيف غير السعوديين؛ حيث تنص على أنه «يخضع المتعاقد للأحكام الواردة بالفصل الثاني من الباب الثاني من نظام الخدمة المدنية تحت عنوان (الواجبات) كافة، وكذلك للأحكام المكمل لها والواردة باللوائح التنفيذية للنظام المذكور.» والمادة السادسة من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام، حيث تنص على أنه «مع عدم الإخلال بما يقتضيه هذا النظام من أحكام - يتمتع أعضاء الهيئة بالحقوق والضمانات المقررة في نظام الخدمة المدنية، ونظام التقاعد، ويلتزمون بما نص عليه نظام الخدمة المدنية من واجبات.» والمادة الرابعة من لائحة الوظائف الدبلوماسية، حيث تنص على أنه «فيما لم يرد به نص خاص في هذه اللائحة تطبق على أعضاء السلك أحكام نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية والقرارات ذات العلاقة ونظام تأديب الموظفين.»

ومن جهة أخرى فقد أكد ديوان المظالم مبدأ اعتبار نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية وغيرها من اللوائح المبني عليه بمثابة الشريعة العامة للعاملين في الخدمة المدنية (القطاع الحكومي)، فإذا خلت اللوائح المنظمة لشؤون الفئات الوظيفية الأخرى من أحكام تنظم مسألة معينة فإنه يرجع إلى نظام الخدمة المدنية

عليه<sup>(٤٤)</sup> تعتبر بمثابة الشريعة العامة للعاملين في الخدمة المدنية (القطاع الحكومي)،<sup>(٤٥)</sup> فإذا خلت اللوائح المنظمة لشؤون الفئات الوظيفية الأخرى من أحكام تنظم مسألة معينة فإنه يرجع إلى نظام الخدمة المدنية ولوائحه، وهذا يُستفاد من نص المادة الثامنة والثلاثين من نظام الخدمة المدنية. فهذه المادة تنص على «يجل هذا النظام محل نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ وذلك كما يلي: (أ) بالنسبة للموظفين الخاضعين بصفة أصلية لهذا النظام.

(ب) بالنسبة للموظفين الذين يعتبر النظام المذكور مكملًا للنظام الذي يحكم أوضاعهم، وذلك في حدود ما تنص عليه تلك الأنظمة.»

كما أنه مبدأ أكدته بعض لوائح بعض الفئات الوظيفية المشار إليها أعلاه، ومن ذلك ما قضت به المادة السادسة من نظام مجلس الشورى، حيث تنص على أنه «تسري أنظمة الخدمة المدنية على موظفي أجهزة المجلس ما لم تقض اللائحة الداخلية غير ذلك.» والمادة الخامسة والأربعون من نظام القضاء؛ حيث تنص على أنه «مع عدم الإخلال بما يقتضيه هذا النظام من أحكام يتمتع

(٤٤) من بين هذه اللوائح لائحة الواجبات الوظيفية، ولائحة الترقيات، ولائحة التعيين في الوظائف العامة، ولائحة الإجازات، ولائحة انتهاء الخدمة، ولائحة اللياقة الصحية لشغل الوظائف العامة، ولائحة التدريب، ولائحة الابتعاث، ولائحة الإنفاذ للدراسة في الداخل الصادرة، ولائحة التكليف، ولائحة الترقيات، ولائحة الإعارة، ولائحة النقل، ولائحة تقارير منح الإجازات المرضية، ولائحة الواجبات الوظيفية.

(٤٥) لمزيد من التفصيل في شرح أحكام نظام الخدمة المدنية واللوائح المنظمة للفئات الوظيفية المختلفة انظر عبدالله بن راشد السندي، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، ٢٠٠٩م.

بالمرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ، حيث نصت المذكرة التفسيرية للنظام على ما يلي: «فإذا أردنا أن نستعرض الأفكار العامة التي تقوم عليها فلسفة النظام تصادفنا في المقام الأول علاقة الموظف بالإدارة وتكييفها النظامي، وفي هذا ينحى النظام منحى القائلين إن هذا العلاقة هي علاقة تنظيمية أو لائحية». أما بالنسبة لنظام الخدمة المدنية فإنه - وإن لم ينص صراحة على أن العلاقة بين الموظف والوظيفة علاقة لائحية تنظيمية - فإن تلك العلاقة علاقة لها طبيعة لائحية تنظيمية؛ ذلك نظراً لارتكاز هذا النظام على نفس الأسس والمبادئ والأفكار الجوهرية التي قام عليها نظام الموظفين العام الصادر عام ١٣٩١هـ.<sup>(٤٨)</sup>

إن مبدأ اعتبار العلاقة الوظيفية بين الدولة والعاملين فيها ذات طبيعة لائحية تنظيمية أكدها ديوان المظالم في العديد من أحكامه، فقد جاء في أحد أحكامه ما نصه: «فمن المسلم به أن علاقة الموظف بالحكومة

= م/٥ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ بصدر نظام الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، فالمادة الثامنة والثلاثون منه تنص على أنه «يحل هذا النظام محل نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ وذلك (١) بالنسبة للموظفين الخاضعين بصفة أصلية لهذا النظام. (٢) بالنسبة للموظفين الذين يعتبر النظام المذكور مكماً للنظم التي تحكم أوضاعهم وذلك في حدود ما تنص عليه تلك النظم.»

(٤٨) الدكتور مطلب بن عبد الله النفيسة، المبادئ العامة التي تحكم نظام الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢ وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة، العدد الرابع شوال ١٣٨٤هـ (فبراير ١٩٦٥م)، ص ٥٥. وانظر كذلك بكر القباني، مرجع سابق، ص ٧٢. انظر كذلك د. عبد الفتاح حسن، الوظيفة العامة (مذكرات مكتوبة على الآلة الكاتبة لطلاب معهد الإدارة العامة) بالرياض ١٣٩٤هـ ص ٩. وانظر كذلك السيد خليل هيكل، مرجع سابق، ص ١٤١-١٤٢.

ولوائحه، ففي أحد أحكام الديوان جاء فيه ما نصه: «من المعلوم أن نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) وتاريخ ٢٧/٧/١٣٩٧هـ، هو النظام الذي يحكم الوظيفة العامة بالنسبة لموظفي الدولة عامة، فهو النظام الواجب التطبيق فيما لم يرد به نص خاص.»<sup>(٤٦)</sup> **المطلب الثاني: تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي:**

وفي هذا المطلب سوف يتم تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها وفقاً للقانون السعودي من خلال مناقشة الموضوعات الآتية: أولاً: المبدأ العام لطبيعة العلاقة القانونية بين الدولة والعاملين فيها.

ثانياً: طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدين بعقود خاضعة لأحكام القانون الإداري. ثالثاً: طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدين بعقود خاضعة لأحكام نظام العمل.

أولاً: المبدأ العام لطبيعة العلاقة الوظيفية بين الدولة والعاملين فيها:

كمبدأ عام تعتبر العلاقة الوظيفية بين الدولة والعاملين فيها في القانون السعودي ذات طبيعة لائحية تنظيمية، وهو مبدأ أكدته الأنظمة واللوائح الوظيفية، فالأمر السامي رقم (١٩٤١) الصادر بتاريخ ٢٠/١١/١٣٨٢هـ، نص صراحة على ذلك، حيث ورد فيه ما يأتي «العلاقة بين الموظف والحكومة علاقة نظامية، وليست تعاقدية تتحكم فيها التعهدات.» كما أنه مبدأ أخذ به نظام الموظفين العام<sup>(٤٧)</sup> الصادر (٤٦) حكم ديوان المظالم رقم (١٧٦/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ).

(حكم غير منشور).

(٤٧) ألغى نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم =

هذا المبدأ العام وأجاز مبدأ تنازل الموظف عن أي من المزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها بشروط محددة، حيث نص الأمر السامي رقم (٧/٥٣٨٣/ز) وتاريخ ١٠/١٠/١٤٢٣هـ، القاضي بالموافقة على قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٨١٤/١) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ، القاضي بما يلي: (أولاً): يجوز تنازل الموظف عن أي من المزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها بالشرطين التاليين: (أ) أن يكون التنازل خطياً، وأن يتضمن هذا التنازل إسقاط الحق في المطالبة أمام الجهات الحكومية والقضائية. (ب) أن ينص على

علاقة تنظيمية تحكمها النظم واللوائح والقواعد التنظيمية العامة المقررة، وينشأ عن تلك العلاقة مركز نظامي ذاتي للموظف في كل أمر من الأمور الوظيفية ومنها مركزه إزاء ما يستحقه من راتب في وظيفته، وما دام الأمر كذلك، فإن إنشاء مثل هذا المركز يجب أن يتم على سنن النظام ووفقاً لأحكامه، وعلى هذا المقتضى فإن إنشاء المركز النظامي بالمخالفة للنظام لا يسبغ الشرعية على هذه المخالفة ولا يتولد عنه حق مكتسب للموظف صاحب هذا المركز<sup>(٤٩)</sup> وفي حكم آخر جاء فيه: « إن قضاء الديوان قد استقر في العديد من أحكامه على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية عامة تحكمها الأنظمة واللوائح، فمركز الموظف مركز نظامي عام يجوز تغييره في أي وقت، فيسري عليه النظام الجديد بأثر حال ومباشر دون أن يكون له أثر رجعي من شأنه المساس بما يكون قد تحقق من قبل للموظف من مركز ذاتي، ما لم ينص صراحة على ذلك. وعلى ذلك فإذا صدر نظام جديد وتضمن مزايا جديدة للموظف، فإن الموظفين الموجودين بالخدمة كافة يستفيدون من هذه المزايا من تاريخ العمل بهذا النظام أياً كان تاريخ التحاقهم بالخدمة متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لتطبيقها، ما لم ينص النظام صراحة على ذلك، بأن كان القصد إفادة البعض منهم دون الآخر.»<sup>(٥٠)</sup>

إلا أن مجلس الخدمة المدنية<sup>(٥١)</sup> خرج على

- (٤٩) حكم ديوان المظالم رقم (٣٢/١/ت لعام ١٤٠٤هـ). (حكم غير منشور).
- (٥٠) حكم ديوان المظالم رقم (٢١/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ). (حكم غير منشور). انظر كذلك في نفس المعنى حكم ديوان المظالم رقم (١٤/ت/١ لعام ١٤٠٥هـ). (حكم غير منشور).
- (٥١) صدر نظام مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٨) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ، وبناء على هذا النظام يعتبر مجلس الخدمة المدنية جهاز يرأسه خادم الحرمين =

= الشريفيين رئيس مجلس الوزراء ويتولى نائب رئيس مجلس الوزراء منصب نائب رئيس المجلس ويضم في عضويته وزير الخدمة المدنية عضواً دائماً، بالإضافة إلى أربعة من الوزراء وثلاثة من ذوي الاختصاص يعينون بأمر ملكي لمدة ثلاث سنوات. وتمثل اختصاصات المجلس وفقاً للمادة التاسعة من نظامه بالاتي: (١) اقتراح الأنظمة المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية لإصدارها بالطرق النظامية. (٢) إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية وإبداء الرأي في المعاملات التي ترفع من الوزارات والمصالح الحكومية ذات العلاقة بالعملين بالخدمة المدنية. (٣) التعاون مع الجهات المختصة في المجالات الآتية: (أ) رسم السياسات العامة للخدمة المدنية ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها. (ب) تنمية القوى العاملة في الجهاز الحكومي ورفع كفاءتها الإنتاجية عن طريق التدريب والإعداد. (ج) تطوير التشكيلات والنظم الإدارية القائمة في الأجهزة الحكومية وتحسين إجراءات وأساليب العمل فيها. (د) إحكام الرقابة الإدارية على جميع ما يؤدي ضمن شؤون الخدمة المدنية من أعمال وإجراءات من قبل الأجهزة العاملة في الدولة بما في ذلك الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة والتأكد من تمشيها مع الأنظمة واللوائح. (هـ) تصنيف الوظائف. (و) دراسة معدلات الأجور والرواتب واقتراح تعديلها وكذلك تحديد وتنظيم صرف المكافآت والبدلات للعاملين في الخدمة المدنية. (٤) ما يتم إسناده إليه مستقبلاً من اختصاصات أخرى بقرار من مجلس الوزراء.»

الدنيا من اللائحتين، وهذه الحقوق يجب على الإدارة المتعاقدة أن تلتزم بها - كحد أدنى - عند إبرام العقد مع الموظف، فلا يجوز الانتقاص من هذا الحد أو النزول بحقوق المتعاقد إلى ما هو أقل منها، ولقد أكد ديوان المظالم هذه الطبيعة المزدوجة للعلاقة والرابطة الوظيفية للموظف المتعاقد، حيث جاء في حكم للديوان ما نصه: « ومن حيث إنه لما كان مركز الموظف المتعاقد وحقوقه المتولدة عنه إنما تتحدد (هكذا) وفقا لنوعين من القواعد أولهما: القواعد اللائحية المنصوص عليها بلائحة توظيف غير السعوديين والنظام والقرارات المكملة لها وثانيهما: الشروط العقدية التي يتضمنها العقد المبرم بينه وبين الإدارة. وكانت الإدارة في إبرامها للعقد مع الموظف إنما تمارس سلطة تقديرية داخل نطاق القواعد اللائحية التي تضع على النحو الذي تجري عليه نصوص لائحة توظيف غير السعوديين والقرارات المكملة لها حدا أدنى وحدا أقصى لبعض الحقوق التي يمكن الاتفاق على منحها للمتعاقد، كما تمارس الإدارة سلطة مقيدة بالنسبة إلى الحقوق التي تحدد القواعد اللائحية سائلة الذكر مقدارا ثابتا وشروطا محددة لمنحها واستحقاقها لا يجوز للإدارة تجاوزها ولما كان مركز المتعاقد إنما يجمع بهذه المثابة بسبب اتصاله كموظف عام بالمرافق العامة بين الصفتين اللائحية والتعاقدية فهو يعد في مركز لائحي يخضع حتماً بسببه للنصوص الآمرة الواردة باللوائح والقرارات، كما يعد في مركز تعاقدية يتمتع بسببه بالحقوق المنصوص عليها بالعقد إن وافقت اللوائح والقرارات والنظام، أي أنه يخضع للقواعد المستمدة من الصفتين وهو يعلم عند إبرام العقد بدخوله في هذا المركز الشرطي المزدوج

التنازل في القرار الإداري الذي أنشأ استحقاق المزية أو البديل المتنازل عنه. (ثانياً): إقرار ما سبق تقديمه من تنازلات من بعض الموظفين في الجهات الحكومية عن بعض أو كل المزايا أو البدلات المقررة في نظام الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المكملة لها، ولا تقبل دعوى المطالبة بها.»

وبتأمل هذا التوجه يتبين أنه يجعل العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله خاضعة للاتفاقات بينها وذلك فيما يتعلق بالمزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها، كما أن ذلك سوف يترتب عليه عدم المساواة بين الموظفين، وقد يكون للعلاقات الشخصية دور ملموس في ذلك، مما يؤدي إلى عدم العدالة ومن ثم عدم الرضا الوظيفي.

ثانياً: طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدين بعقود خاضعة لأحكام القانون الإداري:

كما سبق القول فإن بعض فئات العاملين بالدولة يكون دخولهم للوظيفة بموجب عقود تبرم معهم وتخضع لأحكام القانون الإداري، ومن هذه الفئات فئة غير السعوديين الخاضعين لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة، وكذلك فئة غير السعوديين الخاضعين لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات. والسؤال الذي يتوجب الإجابة عنه هنا هو، هل هذه الفئة نتيجة لأن دخولها للوظيفة يتم بموجب عقود تبرم معها تعتبر علاقتها بالوظيفة علاقة تعاقدية وليست لائحية تنظيمية؟

من خلال تأمل أحكام هاتين اللائحتين يتبين أن الموظف المتعاقد يستمد حقوقه الوظيفية في حدودها

بأن الموظف المتعاقد في علاقته بالإدارة يخضع لنوعين من الأحكام بعضها تعاقدي والبعض الآخر لآئحي تنظيمي، وبناء على ذلك فإن أحكام الديوان بهذا الشأن ليست على وتيرة واحدة، فقد غلب الديوان النصوص اللائحية على نصوص العقد المبرم مع المتعاقد، ومن ذلك تغليب نصوص اللائحة المتعلقة ببدل السكن، حيث قضى باستحقاق الموظف المتعاقد لبدل السكن على الرغم من أن النص الوارد في العقد المبرم معه لم ينص على هذا البديل.<sup>(٥٣)</sup> وفي حكم آخر حكم الديوان باستحقاق المتعاقد - الذي أصيب بعد انتهاء إجازته السنوية بمرض - لإجازة مرضية ولبدل السكن طبقاً لأحكام اللائحة، على الرغم من أن العقد المبرم مع المتعاقد كان ينص على اعتبار المتعاقد منقطعاً عن العمل بغض النظر عن أسباب الغياب.<sup>(٥٤)</sup> وفي حكم ثالث غلب نصوص اللائحة المتعلقة بتحديد الراتب عندما قضى للمتعاقد براتب درجة الماجستير باعتباره حاصلًا عليها، على الرغم من أن العقد المبرم معه حدد راتبه على أساس البكالوريوس.<sup>(٥٥)</sup>

بينما نجد أن الديوان في أحكام أخرى غلب نصوص العقد المبرم مع المتعاقد رغم مخالفة العقد لنصوص اللائحة التي يخضع العقد لأحكامها.<sup>(٥٦)</sup> ومن ذلك إقراره براتب المتعاقد الوارد في العقد حتى ولو خالف سلم الرواتب الوارد في اللائحة وقضى

(٥٣) حكم ديوان المظالم رقم ٣/د/ف/٣٣ لعام ١٤١٣ هـ (حكم غير منشور).

(٥٤) حكم ديوان المظالم رقم ٤/د/ف/٢١ لعام ١٤٠٧ هـ (حكم غير منشور).

(٥٥) حكم ديوان المظالم رقم ٦٤/ت/٣ لعام ١٤٠٧ هـ (حكم غير منشور).

(٥٦) حكم ديوان المظالم رقم (١٠٧/ت/١ لعام ١٤٠٨ هـ) (حكم غير منشور).

الذي يخضعه تلقائياً لقواعد النظام الأمرة التي تحول بينه وبين الاحتجاج بنصوص العقد إن كانت مخالفة للنظام، ومن ثم فإنه إذا نص العقد على حق لا تتوافر شروط منحه للمتعاقد وفقاً للنظام فإنه لا يستحقه رغم النص عليه في العقد، وإذا تقاضاه تعين استرداده منه، كأن ينص في العقد على استحقاقه بدل السكن وهو لا يستحقه بسبب شغله سكناً حكومياً أو منحه بدل نقل رغم تخلف شروط استحقاقه، وهو إن تقاضى تلك الحقوق، كما سبق القول إعمالاً لنصوص العقد تعين استردادها منه إعمالاً لنصوص النظام لأن الإدارة لا تملك ابتداءً أن تتفق معه على أي منها، إلا إذا توافرت شروط استحقاقها في شأنه، وأهلية الإدارة في التعاقد معه مقيدة بتلك الشروط، ولأن الإدارة لا تملك في صدد ممارسة مهامها المرتبطة بالمرافق العامة أهلية مطلقة في التعاقد، وإنما تتقيد في ممارسة تلك الأهلية بنصوص النظام الذي يعلم الموظف المتعاقد معها تماماً بخضوعه لها، وذلك أمر لا يتعارض بأية حال مع القاعدة الشرعية التي توجب الوفاء بالعقود؛ لأن المتعاقد على وظيفة عامة يعلم ابتداءً أن حقوقه وواجباته تستمد أولاً من النظام وأن عقده مع الإدارة يتعين أن يكون مطابقاً لنصوص النظام، سواء بالنسبة إلى الحقوق التي تتمتع الإدارة في منحها والاتفاق عليها بسلطة تقديرية داخل حد أدنى أو أقصى، أو بالنسبة إلى الحقوق التي لا تملك بالنسبة إليها سوى سلطة مقيدة لا تستطيع تجاوزها كشروط منح البدلات واستحقاقها.<sup>(٥٢)</sup>

وديوان المظالم - في المنازعات المتعلقة بحقوق المتعاقد مع الإدارة - طبق ما ذهب إليه من القول

(٥٢) حكم ديوان المظالم رقم (٣٧/ت/٢ لعام ١٤١٣ هـ) (حكم غير منشور).

= (٦٣/ت/١ / لعام ١٤٠٩هـ) (حكم غير منشور). وفي حكم آخر للديوان جاء فيه «ومن حيث إنه وإن كان يجوز تعديل السعر في العقد الإداري بصدور نظام جديد كما ذهبت إلى ذلك المدعى عليها إلا أن هذا التعديل لا ينصرف إلا إلى عقود الامتياز التي قد يصدر نظام أو أنظمة أثناء سريانها تقضي تخفيض الرسوم أو زيادتها التي يتقاضاها الملتزم وفقاً للظروف التي تستجد أثناء إدارة المرفق ولا يجوز بحال إطلاق هذا على كافة العقود، وذلك أنه لا يجوز أن تمس الشروط المحددة للأسعار من قبل الإدارة باعتبارها شروط تعاقدية كما سلف بيانه» انظر حكم ديوان المظالم رقم (٦٣/ت/١ / لعام ١٤٠٩هـ). (حكم غير منشور). وفي حكم ثالث جاء فيه «إن ادعاء الإدارة من هذه الناحية لا يجوز معه التحلل من السعر أو المقابل الذي تحدد باتفاق الطرفين وانعقد العقد بينها على أساسه اعتباراً بأن ما حدده العقد من هذه الناحية يعتبر شريعة المتعاقدين والقاعدة الشرعية أن المسلمین عند شروطهم، ولا يجوز للإدارة تبعاً لذلك أن تتحلل من شروط تعاقدتها في هذا الخصوص وبالنظر كذلك إلى ما هو معلوم من أنه لا يتصور أن المتعاقد مع الإدارة يقبل معاونتها بالمجان في تسيير المرفق الذي أبرم العقد لسد حاجته أو بغير مقابل مجز له، بل الطبيعي أنه قدر طبقاً لتقديراته أنه سيظفر مقابل التزاماته العقدية بفائدة معينة وريح معلوم هو ذلك الذي قدره عند تحديد المقابل الذي يراه وافياً بتعويض التزاماته العقدية، ومن ثم لا يجوز للإدارة المتعاقدة معه إنقاص هذا المقابل بدعوى أنه قد أصبح مغالاً فيه على حد ما ورد بدفاع المدعى عليها، ذلك أن هذا الإجراء من جانب الأخيرة ينطوي ولا ريب على مساس بحق مكتسب للمدعية رتبته العقد في جانب الإدارة المتعاقدة معها مقابل قيام المدعية بتنفيذ التزاماتها، ومن هنا كان من الأصول المقررة في تنفيذ العقود الإدارية أنه وإن كان لجهة الإدارة سلطة تعديل شروط عقودها بإرادتها المنفردة إلا أن تلك السلطة ليست على كل حال مطلقة، بل ترد عليها قيود منها أن جهة الإدارة لا تملك أن تمس بالتعديل المزاي المالية المتفق عليها في العقد والتي يتمتع بها المتعاقد معها، وعلى هذا المقتضى يغدو غير صحيح في مقتضى شروط العقد وأحكام النظام الإبداء بأن محاسبة المدعية على أساس اقتضاء نسبة ٦، ٢٪ تكاليف تنفيذ المشروع فيه إثراء للمدعية بدون سبب على المصلحة العامة، إذ فضلاً عما سلف بيانه، فإنه ليس من العدل في شيء ولا من المصلحة العامة كما أنه ليس من حسن النية في تنفيذ العقود ولا مما يجب أن يتوافر من أمانة وثقة بين المتعاقدين أن تهدر الإدارة شروط تعاقدتها التي ارتضت التعاقد على أساسها كلما عنت لها فرصة أو لاح لها أمل في التحلل منها بغية الحصول على مورد مالي دون أن تكون هناك مصلحة عامة أخرى تقتضي تعديل شروط العقد لما ينطوي عليه الأمر من إهدار للثقة في معاملات الإدارة، كما =

بحق جهة الإدارة تعديل الراتب فقط عند انتهاء العقد وبمناسبة تجديده. ففي حكم للديوان جاء فيه «لا يجوز تعديل راتب المتعاقد المحدد له بالعقد المبرم معه، سواء كان هذا العقد هو العقد المبدئي الذي يبرم بواسطة لجان الوزارات والمصالح الحكومية أو مكاتب التوظيف التابعة لديوان (وزارة) الخدمة المدنية الموجودة خارج المملكة حسب الأحوال أو كان هو العقد النهائي الذي يبرم معه من قبل الجهة التي يعمل لديها بعد وصوله إلى المملكة طبقاً لنموذج العقد الملحق بلائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة (ملحق رقم ١). وعلى جهة الإدارة المتعاقدة أن تحظر المتعاقد قبل انتهاء مده عقده بالراتب الصحيح المقرر له طبق اللائحة حتى يكون على بينة من أمره في العقد الجديد فيقبل تجديد العقد على أساس الراتب الصحيح، وإلا كان على الإدارة أن تصرف النظر عن تجديد العقد معه لمدة أخرى» (٥٧)

(٥٧) حكم ديوان المظالم رقم (١٠٧/ت/١ / لعام ١٤٠٨هـ) (حكم غير منشور) لقد بين الديوان الحكمة من عدم منح جهة الإدارة الحق في تعديل المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد معها، حيث بين الديوان أن المقابل المالي ليس من بين الشروط المتصلة بتسيير المرفق العام، وأنه لا معنى لتعديل المقابل المالي، إذا كان المتعاقد سيحصل على التعويض بناء على مبدأ إعادة التوازن المالي للعقد. حيث جاء في أحد أحكامه «... ومن حيث إن كان يحق لجهة الإدارة زيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد بنسبة محددة على اعتبار أن الإدارة هي القوامة على حسن سير المرفق وأن المتعاقد بتنفيذه للعقد يعتبر معاوناً لها ومساعداً في تسييره إلا أنه لا يجوز بحال من الأحوال التعديل بالزيادة أو النقص في أسعار العقد ذلك لأنه من المسلم به أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد هي بصفة عامة شروط تعاقدية ومن ثم لا تستطيع الإدارة أن تمسها بالتعديل دون موافقة الطرف الآخر، ويرجع ذلك إلى أن أساس سلطة الإدارة في التعديل في مقتضيات سير المرافق العامة وبالتالي لا ينصب إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرفق. هذا فضلاً عن أنه لا معنى في الغالب لإعطاء الإدارة حق تعديل الشروط المالية طالما أن الإدارة تلتزم بتعويض المتعاقد لإعادة التوازن المالي للعقد بل إن المتعاقد لا يقبل الإسهام في تسيير المرفق إلا نظير هذا المقابل المالي...» انظر حكم ديوان المظالم رقم =

والتي تقضي باختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها». ولم يعتبرها دعوى حقوق وتسوية وظيفية تندرج ضمن حكم الفقرة (١/أ) من المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ،<sup>(٥٩)</sup> التي تقضي باختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم». فلقد جاء في أحد أحكام ديوان المظالم ما نصه: «حيث إن المدعين يهدفون من دعواهم إلى طلب الحكم بإلزام المدعى عليها بأن تصرف لهم البدل المنصوص عليه في قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٣٦٦) وتاريخ ١٤/١١/١٤٠٠هـ، ولما كانت العلاقة التي تربط المدعين بالمدعى عليها هي علاقة عقدية بموجب عقود توظيف غير السعوديين، فإنه من اختصاص الديوان طبقاً للمادة (١/٨ د)»<sup>(٦٠)</sup>

(٥٩) يقابل نص الفقرة (١/٨ أ) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ والتي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم». نص الفقرة (أ) من المادة ١٣ من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، التي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم».

(٦٠) حكم ديوان المظالم رقم (٤٠٧/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ). مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ، ص ٦٦٧-٦٧٠. وانظر بذات المعنى حكم ديوان المظالم رقم (٣٥١/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ). المرجع السابق، ص ٦٢٠-٦٢٩. وانظر كذلك حكم ديوان =

كما أن الديوان اعتبر المتعاقد في مركز تعاقدى صرف عندما اعتبر أن دعواه تجاه الإدارة المتعاقدة تندرج ضمن دعوى العقود الخاضعة لحكم الفقرة (١/د) من المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ،<sup>(٥٨)</sup>

= أنه يؤدي في ذات الوقت إلى الإخلال بما يجب أن تتصف به العلاقة بين طرفي العقد الإداري من تعاقد وتساند ومعاونة لتنفيذ العقد على أحسن وجه وبما ينبغي أن يتوافر طرفيه من أمانة وثقة واحترام بالعهد المقطوع، ووفاء بالالتزامات التي يفرضها العقد وما ينطوي عليه هذا الإخلال من الإضرار بالمصلحة العامة نتيجة الإحجام عن التعاقد مع الإدارة بسبب عدم الثقة في تعهداتها، وعلى ذلك فإن ادعاء المدعى عليها على النحو السالف بيانه لا يصلح في ذاته سبباً مشروعاً للمساسس بالحقوق المكتسبة للمدعية ولا ينطوي على رفع ضرر عن المصلحة العامة بل يضر بأبلغ الضرر بتلك المصلحة، ومن ناحية أخرى فلا يجدي المدعى عليها نفعاً في هذا الخصوص الاحتكام إلى القاعدة العامة في تفسير العقود للتدليل على سلامة مسلكها، ذلك أنه إذا كانت عبارة العقد واضحة فلا يجوز الانحراف عنها عن طريق تفسيرها، والثابت أن عبارة العقد واضحة بما لا تحتاج معه إلى تفسير في هذا الخصوص». انظر حكم ديوان المظالم رقم (٩/ت/١ لعام ١٤٠٥هـ). (حكم غير منشور). لمزيد من النقاش حول سلطة الإدارة المتعاقدة بتعديل عقودها الإداري انظر د. أيوب بن منصور الجربوع، ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة)، بحث منشور في مجلة كلية العلوم الإدارية بجامعة الملك سعود، المجلد (٢٠)، محرم ١٤٢٩هـ.

(٥٨) يقابل نص الفقرة (١/٨ د) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ والتي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها». نص الفقرة (د) من المادة ١٣ من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، التي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في «الدعوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها». لمزيد من النقاش حول الاختلاف بين اختصاص ديوان المظالم في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ واختصاصه في ظل نظامه لعام ١٤٢٨هـ انظر د. أيوب بن منصور الجربوع، بحث بعنوان «اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري (دراسة تحليلية مقارنة بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ)»، بحث منشور في مجلة العدل في المملكة العربية السعودية العدد (٥١)، رجب ١٤٣٢هـ، ص ٢١٢-٢٦٢.

ذلك رفض دعواه شكلاً<sup>(٦٢)</sup> من جهة أخرى يترتب على أن اعتبار دعوى المتعاقد دعوى عقدية وليست دعوى حقوق أو تسوية وظيفية خضوع الحكم الصادر من المحكمة الإدارية (المحكمة الابتدائية) لحكم المادة (٣٤) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ لعام ١٤٠٩هـ، والتي تنص على أن «الأحكام الصادرة في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج) (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم على خلاف ما طلبته

(٦٢) تنص المادة الثانية من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان على أن «يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعه إلى الديوان مراعاة ما يلي: (١) مطالبة الجهة الإدارية المختصة خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون المطالبة يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان. وعلى الجهة الإدارية أن تبت فيها خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمها وبالنسبة إلى الحقوق التي نشأت قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة للمطالبة بها من تاريخ نفاذها. (٢) إذا صدر قرار الجهة الإدارية برفض المطالبة خلال المدة المحددة في الفقرة السابقة أو مضت هذه المدة دون أن تبت في المطالبة فلا يجوز رفعه إلى الديوان إلا بعد التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض المطالبة أو انقضاء المدة المحددة في الفقرة السابقة دون البت فيه. ويجب أن يكون القرار الصادر من الجهة الإدارية برفض المطالبة مسبباً وعلى الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه. (٣) إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية برفض التظلم أو مضت المدة المحددة في الفقرة السابقة دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم أو خلال ما تبقى من الخمس سنوات المذكورة في الفقرات الأولى من هذه المادة أيها أطول. ويجب أن يكون القرار الصادر من وزارة الخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً. (٤) إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية بأحقية المدعي فيما يطالب به ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة أو خلال ما تبقى من السنوات الخمسة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أيها أطول.»

إن تكييف الديوان لدعوى الموظف المتعاقد بالمطالبة بحقوقه الوظيفية على أنها دعوى عقدية، وليست دعوى حقوق أو تسوية وظيفية يترتب عليه عدد من الآثار والاختلافات الجوهرية منها خضوع هذه الدعوى لحكم المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان<sup>(٦١)</sup> التي توجب على المتعاقد رفع دعواه أمام الديوان خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المطالب به، دون أن توجب على المتعاقد التقيد بإجراءات ومطالبات قبل رفع الدعوى أمام الديوان. بينما إذا اعتبرت دعوى المتعاقد دعوى حقوق وتسوية وظيفية، فإنها تكون محكمة بحكم المادة الثانية من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان التي توجب على المتعاقد التقيد بإجراءات قبل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم، حيث يتوجب مطالبة الجهة الإدارية ذات العلاقة خلال مدة معينة، ثم التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية قبل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم إذا رفضت الجهة الإدارية المطالبة، وفي حالة عدم تقيد المتعاقد بتلك الإجراءات والمدد يترتب على

= المظالم رقم (٤٤٣/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ). المرجع السابق ص ٨٠٢-٨١٢. وانظر كذلك حكم ديوان المظالم رقم (٦٤٤/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ). المرجع السابق، ص ٦٨٣-٦٨٧. وانظر كذلك حكم ديوان المظالم رقم (٦٧٧/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ). المرجع السابق ص ٨٨٥-٨٩٢. وانظر كذلك حكم ديوان المظالم رقم (٣١/ت/١ لعام ١٤٠٨هـ) (حكم غير منشور).

(٦١) تنص المادة الثانية من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان على أن «فيما لم يرد به نص خاص لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان. وبالنسبة إلى الحقوق التي نشأت قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة لسماع الدعاوى بها من تاريخ نفاذها.»

ومن بين هذه الفئات العاملون في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وكذلك العاملون في المؤسسات والهيئات العامة التي لم يصدر لها لوائح وسلام وظيفية خاصة بها، فهذه الفئة -وفقاً للأمر السامي رقم (٥٤٦٤/م ب) وتاريخ ٢٠/٤/١٤٢٦هـ - تخضع للوائح شؤون الموظفين والمستخدمين بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وسلم الرواتب الملحق بها. كما أن من بين هذه الفئة فئة العاملين في المدن الطبية بمدينة الملك فهد الطبي، والمستشفيات التخصصية كمستشفى الملك خالد التخصصي للعيون. وهذه اللوائح يتم وضعها بناءً على المادتين الثانية عشرة والثالثة عشرة من نظام العمل، فالمادة الثانية عشرة تنص على أنه «يجب على صاحب العمل والعامل معرفة أحكام نظام العمل بجميع محتوياته ليكون كل منهما على بينة من أمره وعالمًا بما له وما عليه. وعلى صاحب العمل الذي يشغل عشرة عمال فأكثر أن يقدم للوزارة خلال سنة من تاريخ سريان هذا النظام أو تاريخ بلوغ النصاب -لائحة لتنظيم العمل تتضمن الأحكام الداخلية للعمل، ويجب أن تكون هذه اللائحة شاملة لقواعد تنظيم العمل وما يتصل به من أحكام، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالميزات والأحكام الخاصة بالمخالفات والجزاءات التأديبية بما لا يتعارض مع أحكام هذا النظام.» والمادة الثالثة عشرة من ذات النظام تنص على أنه «تعتمد الوزارة لائحة تنظيم العمل، وما

= الطبيعية القانونية لهيئات تسوية الخلافات العمالية وما إذا كانت تعتبر لجان قضائية أم لا أنظر د. أيوب بن منصور الجربوع، «اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري (دراسة تحليلية مقارنة بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ)»، مرجع سابق، ص ٢٢٨-٢٣٩.

الجهة الإدارية أو في غير صالحها لا تكون نهائية وواجبة النفاذ إلا بعد تدقيقها.»

ثالثاً: طبيعة العلاقة القانونية للمتعاقدین بعقود خاضعة لأحكام نظام العمل: (٦٣)

كما سبق القول فإن هناك بعض الفئات العاملة في الدولة تخضع في علاقتها الوظيفية بالجهات الحكومية التي تعمل لديها بالأحكام الواردة في نظام العمل وللوائح تنظيم عمل وموارد بشرية معتمدة من وزارة العمل وفقاً لأحكام نظام العمل، والمنازعات التي تنشأ بين هذه الفئات وبين الجهات التي تعمل لديها هو من اختصاص هيئات تسوية الخلافات العمالية وليس ديوان المظالم. (٦٤)

(٦٣) مناقشة أحكام نظام العمل لعام ١٤٢٦هـ انظر د. محمد بن براك الفوزان، التعليق على نظام العمل السعودي الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ٢٢/٨/١٤٢٦هـ، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، ١٤٢٨هـ (٢٠٠٧م).

(٦٤) على الرغم من أن الفقرة (د) من المادة (١/٨) من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ جعلت من اختصاص الديوان الفصل في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها. وهو اختصاص أكدته الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، وعلى الرغم من أن المذكرة التوضيحية لنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ نصت صراحة على أن المراد بكلمة العقد الواردة في الفقرة (د) هو العقد مطلقاً سواء كان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أم عقداً خاصاً بما في ذلك عقود العمل، إلا أن مجلس الوزراء بموجب قراره رقم (٢١٢) وتاريخ ١٢/١١/١٤٠٦هـ أناط اختصاص بالفصل في مناعات عمال الحكومة لهيئات تسوية الخلافات العمالية، كما أن أحكام ديوان المظالم استقرت على إخراج منازعات عمال الحكومة من اختصاص الديوان وأنها تدخل في اختصاص هيئات تسوية الخلافات العمالية. انظر في ذلك حكم ديوان المظالم رقم (٦٦/ت/١) وتاريخ ١٤٠٧هـ (حكم غير منشور)، وحكم ديوان المظالم رقم (٣٤/ت/٣) لعام ١٤٠٩هـ. (حكم غير منشور). ولمعرفة اختصاص هيئات تسوية الخلافات العمالية أنظر الباب الرابع (المواد ٢١٠-٢٢٧) من نظام العمل لعام ١٤٢٦هـ، ولمعرفة =

الوظيفية للعامل منظمة بموجب النظام وتلك اللوائح، مما يعني أن العامل يستمد علاقته الوظيفية من الأحكام الواردة في نظام العمل والأحكام الواردة في تلك اللوائح، وبالتالي فإذا ما تم الانتقاص من حقوق ومزايا العامل، جازت المطالبة أمام هيئات تسوية المنازعات العمالية<sup>(٦٥)</sup> بتلك المزايا والحقوق الواردة في النظام وفي تلك اللوائح، وإلا فما فائدة اعتماد لوائح لتنظيم العمل

والموارد البشرية من وزارة العمل؟

**المطلب الثالث : الآثار المترتبة على تكييف علاقة الدولة بالعاملين فيها على أنها علاقة لائحية في القانون السعودي:**

يترتب على اعتبار أن العلاقة التي تربط الدولة بالعاملين فيها علاقة تنظيمية لائحية مجموعة من الآثار والنتائج، يمكن بيانها فيما يلي:

١- سريان أحكام الوظيفة العامة بحسب الأصل على الموظف ، وذلك بمجرد صدور القرار الخاص بتعيينه مع عدم تعليق ذلك السريان على رضا الموظف أو قبول التعيين من جانبه. إلا أن النظام السعودي خرج عن هذا المبدأ؛ حيث تنص المادة الثامنة من نظام الخدمة المدنية على أن «الموظف الذي لا يباشر مهام وظيفته، دون عذر مشروع، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه قرار التعيين، يلغى قرار تعيينه ، ويعتبر كأن لم

يطراً عليها من تعديل، خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها إلى الوزارة. فإذا انقضت تلك المدة دون صدور الموافقة أو الاعتراض عليها أصبحت اللائحة نافذة اعتباراً من انقضاء تلك المدة. وعلى صاحب العمل أن يعلن اللائحة بعد اعتمادها في مكان ظاهر في المنشأة أو بأية وسيلة أخرى تكفل معرفة العاملين بها.»

وهذه اللوائح غالباً تتضمن أحكاماً تنظم علاقة العاملين في الجهة التي يعملون بها وذلك من حيث شروط وضوابط شغل الوظائف ، وأنواع العقود التي تبرم معهم وما إذا كانت عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، وإجازات العاملين المختلفة، والرواتب والمزايا المالية والعينية التي يحصلون عليها، وضوابط وحالات إنهاء عقود العمل، وضوابط إيقاع الجزاءات، ومكافأة نهاية الخدمة وكيفية احتسابها، وهذه اللوائح والعقود التي تبرم مع العاملين يجب ألا تخالف نظام العمل ما لم تكن المخالفة في صالح العامل؛ حيث إن المادة الثامنة من نظام العمل تنص على أنه «يبطل كل شرط يخالف أحكام هذا النظام، ويبطل كل إبراء، أو مصالحة عن الحقوق الناشئة للعامل بموجب هذا النظام، أثناء سريان عقد العمل، ما لم يكن أكثر فائدة للعامل.»

وبناءً على ذلك كله يمكن القول إن المبدأ العام بالنسبة لعلاقة هذه الفئة بالجهة التي تعمل لديها علاقة عقدية مصدرها العقود المبرمة معها وليست علاقة لائحية. إلا أنه نظراً لأن نظام العمل يجعل ما ورد فيه من حقوق ومزايا تمثل الحد الأدنى للعامل التي لا يجوز الاتفاق على الانتقاص منها، كما أنه نظراً لأن هذه الفئة تخضع للوائح تنظيم العمل والموارد البشرية، وهي لوائح معتمدة من وزارة العمل فإن ذلك يجعل الجوانب

(٦٥) يجب التنويه إلى أن اختصاص هيئات تسوية الخلافات العمالية سينتقل إلى المحاكم العمالية بعد أن تنشأ. فالفقرة (٥) من البند (سابعاً) المتعلق بالمحاكم العمالية ، من القسم الأول من آلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨ هـ تنص على أن «استمرار الهيئات الابتدائية لتسوية الخلافات العمالية وهيئة العليا لتسوية الخلافات العمالية ؛ في النظر في الدعاوى العمالية ، واستمرار العمل بلائحة المرافعات أمام تلك الهيئات، وذلك حتى تنشأ المحاكم العمالية وتباشر اختصاصاتها.»

قابلية المرفق للتغيير والتطوير، ومبدأ ضمان سريان المرفق باضطراد، ويتفرغ عن هذا الأثر أن النظام الجديد يسري على الموظف بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك متى كان أصلح للموظف.<sup>(٦٨)</sup> فقد جاء في أحد أحكام ديوان المظالم ما نصه: « أن قضاء الديوان قد استقر في العديد من أحكامه على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية عامة تحكمها الأنظمة واللوائح، فمركز الموظف مركز نظامي عام يجوز تغييره في أي وقت، فيسري عليه النظام الجديد بأثر حال ومباشر دون أن يكون له أثر رجعي من شأنه المساس بما يكون قد تحقق من قبل للموظف من مركز ذاتي، ما لم ينص صراحة على ذلك. وعلى ذلك، فإذا صدر نظام جديد وتضمن مزايا جديدة للموظف، فإن الموظفين الموجودين بالخدمة كافة يستفيدون من هذه المزايا من تاريخ العمل بهذا النظام أيًا كان تاريخ التحاقهم بالخدمة متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لتطبيقه، ما لم ينص النظام صراحة على ذلك بأن كان القصد إفادة البعض منهم دون الآخر.»<sup>(٦٩)</sup>

على أنه مما يجب التأكيد عليه أن ذلك لا يعني أن يطبق تعديل النظام بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز الذاتية التي تكون قد تمت أو تحققت لصالح الموظف في ظل النظام السابق، إلا بنص خاص يقرر الأثر الرجعي للنظام الجديد. وفي ذلك جاء في حكم لديوان المظالم «من المستقر عليه نظاماً أن النظام بصفة عامة يحكم الوقائع والمراكز النظامية التي نشأت وتكاملت تحت

(٦٨) انظر في ذلك المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام لعام ١٣٩١هـ.

(٦٩) حكم ديوان المظالم رقم (٢١/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ). (حكم غير منشور).

يكن»<sup>(٦٦)</sup> ويرى البعض أن المنظم السعودي أخذ بهذا التوجه لأنه أراد عدم التعسف في أعمال الآثار المترتبة على الطبيعة التنظيمية للعلاقة الوظيفية، ولذلك نحى جانباً النظرية التي تقول إن قرار التعيين يرتب آثاره النظامية، دون توقف على رضا الموظف أو قبوله، مستوحياً الرأي الآخر الذي يذهب إلى أن التعيين لا يتم إلا بتقيد الموظف أعمال الوظيفة فعلاً، حتى يكون قد أفصح برضى حر لا جدل فيه عن رغبته القاطعة في أن يدخل الوظيفة العامة بقيودها، وأنه لو كان المنظم -كما ورد في المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام لسنة ١٣٩١هـ- قد أخذ هذا الخصوص بالنظرية المقابلة، وهي النظرية القائلة إن قرار التعيين يحدث آثاره بغض النظر عن قبول الموظف، لكان من المحتم أن يكون الإجراء الذي يتبع في حالة تخلف الموظف عن شغل وظيفته خلال المدة النظامية هو الفصل، وإن كان هذا لا يعني أن الإجراء الذي يتم به تقيد الوظيفة ذو طبيعة عقدية، وإنما مؤداه نظاماً أن قرار التعيين يعتبر بمثابة تصرف إرادي انفرادي معلق على شرط إن تحقق ترتبت آثاره.<sup>(٦٧)</sup>

٢- جواز تغيير مركز الموظف نظاماً بإجراء عام وذلك في أي وقت، دون أن يكون للموظف الاحتجاج أن له حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عُين في ظله، إذ يخضع نظام الموظفين للتعديل والتبديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وذلك استناداً إلى مبدأ

(٦٦) ذات الحكم ورد في نظام الموظفين العام الصادر عام ١٣٩١هـ فالمادة العاشرة من النظام تنص على أنه «الموظف الذي لا يباشر مهام وظيفته، دون عذر مشروع، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه قرار التعيين، يلغى قرار تعيينه، ويعتبر كأن لم يكن»

(٦٧) د. بكر القباني، مرجع سابق، ص ٧٤-٧٥.

(٩٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب ، كما أكدت على أنه لا يجوز للموظف ترك العمل قبل التاريخ المحدد لقبول الاستقالة أو مضي مدة التسعين يوماً، وأنه إذا انقطع الموظف عن العمل خلال هذه الفترة دون عذر مشروع. جاز للجهة الإدارية التي يتبعها إنهاء خدمته،<sup>(٧٤)</sup> ولقد أجازت الفقرة (د) من ذات المادة للوزير أو رئيس المصلحة المستقلة خلال فترة التسعين (٩٠) يوماً المشار إليها في الفقرة (ج) من ذات المادة إخطار الموظف بإرجاء قبول استقالته إذا قضت بذلك مصلحة العمل مدة لا تزيد عن ستة أشهر من التاريخ المحدد بالاستقالة.

٤- عدم جواز أن تتفق الإدارة مع الموظف على أوضاع تخالف الأحكام الواردة في النظام واللوائح المنظمة للوظيفة العمومية، ولا يجوز الاحتجاج بقبول الموظف لمثل هذه الاتفاقات لأنها باطلة بطلاناً مطلقاً. وفي ذلك جاء في أحد أحكام ديوان المظالم "لا يجوز لجهة الإدارة مخالفة النظام أو تعديله أو تعطيل نصوصه استناداً إلى رضا الموظف وإلا أهدرت النصوص وفتح باب المساواة بين جهة الإدارة وموظفيها."<sup>(٧٥)</sup> مع ملاحظة أنه يستثنى من ذلك ما سبق أن أشير إليه من أن مجلس الخدمة المدنية

= بعد استئذان المقام السامي ويتم قبول استقالة من يشغل المراتب الأخرى من صاحب الصلاحية.

(٧٤) تنص المادة العاشرة من لائحة انتهاء الخدمة على أنه «يجوز للإدارة أن تنتهي خدمة الموظف في الحالات الآتية: (١) إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب ذلك. (٢) إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار. (٣) إذا لم يعد دون عذر مشروع بعد انتهاء أجازته أو انتهاء فترة تدريبه أو إعارته أو أية فترة غياب مسموح بها نظاماً إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً.»

(٧٥) حكم ديوان المظالم رقم (٦٢/ت/١ لعام ١٤٢١هـ). (حكم غير منشور).

سلطانه وفي ظل العمل بأحكامه، ولا يسري على الوقائع والمراكز النظامية التي نشأت وتكاملت في ظل العمل بأحكام نظام سابق إلا بمقتضى نص صريح يقرر الأثر الرجعي.»<sup>(٧٦)</sup> على أنه تجدر الإشارة إلى أن النظام الجديد يسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على صدوره متى كان ذلك في صالح الموظف المتهم.<sup>(٧٦)</sup>

٣- عدم انقطاع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديمه استقالته. وتعتبر هذه النتيجة من أهم النتائج المترتبة على الأخذ بمنطق النظرية القائلة بالطبيعة التنظيمية للعلاقة الوظيفية، ولذلك فإن صلة الموظف لا تنقطع بمجرد استقالته، بل تظل هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من جانب الإدارة، سواء كان هذا القبول صراحة أو ضمناً.<sup>(٧٢)</sup> فلائحة انتهاء الخدمة بينت في الفقرة (أ) من المادة الأولى منها أن الاستقالة طلب مكتوب يقدمه الموظف إلى رئيسه المباشر معلناً رغبته في ترك الخدمة، وأكدت في الفقرة (ج) منها على أن علاقة الموظف بالوظيفة لا تنتهي بمجرد تقديم طلب الاستقالة، بل لا بد من صدور قرار بقبول استقالته من صاحب الصلاحية<sup>(٧٣)</sup> أو بمضي تسعين

(٧٠) حكم ديوان المظالم رقم (٢٨٢/ت/٣ لعام ١٤٠٩هـ). (حكم غير منشور). في حكم آخر جاء فيه ما نصه: «وحيث إنه من المسلم به فقهاً وقضاً أن لائحة الغرامات والجزاءات المعنية بالقرارات تطبق على الوقائع والحوادث التي وقعت بعد صدوره ولا تسري على الوقائع والحوادث السابقة عليه، إذ إن الأصل في النظام أنه لا يسري بأثر رجعي ما لم ينص على خلافه.» حكم ديوان المظالم رقم (٤٥٤/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ). مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ. ص ١٢٩٠-١٢٩٥.

(٧١) د. بكر القباني، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٧٢) المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام لعام ١٣٩١هـ.

(٧٣) تنص الفقرة (ب) من المادة الأولى على أنه «يتم قبول استقالة من يشغل أياً من المرتبتين الخامسة عشرة أو الرابعة عشرة بقرار من الوزير المختص أو رئيس المصلحة المستقلة =

وشروطه وحقوق العامل وواجباته وتأديبه وحالات إنهاء عقده لأحكام نظام العمل. ويعتبر نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية وغيرها من اللوائح المدنية عليه، بمثابة الشريعة العامة للعاملين في الخدمة المدنية (القطاع الحكومي)، فإذا خلت اللوائح المنظمة لشؤون الفئات الوظيفية الأخرى من أحكام تنظم مسألة معينة فإنه يجب الرجوع إلى نظام الخدمة المدنية ولوائحه، وهو أمر أكدته نظام الخدمة المدنية وبعض لوائح بعض الفئات الوظيفية المشار إليها أعلاه، كما أنه مبدأ أقر به ديوان المظالم أحكامه.

٢- كمبدأ عام تعتبر العلاقة الوظيفية بين الدولة والعاملين فيها في القانون السعودي ذات طبيعة لائحية تنظيمية، وهو مبدأ أكدته الأنظمة واللوائح الوظيفية، وكذلك أحكام ديوان المظالم.

٣- إن مجلس الخدمة المدنية خرج عن هذا المبدأ العام وأجاز مبدأ تنازل الموظف عن أي من المزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها بشروط محددة، ويتأمل هذا التوجه يتبين أنه يجعل العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة خاضعة للاتفاقات بين الموظف وجهة عمله، كما أن ذلك سوف يترتب عليه عدم المساواة بين الموظفين وقد يكون للعلاقات الشخصية دور ملموس في ذلك، مما يؤدي إلى عدم العدالة ومن ثم عدم الرضا الوظيفي

٤- يخضع المتعاقدون مع الدولة ومنهم غير السعوديين الخاضعين لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة، وكذلك غير السعوديين الخاضعين لأحكام لائحة توظيف غير السعوديين في الجامعات لنوعين من القواعد، أولهما: القواعد اللائحية المنصوص

خرج على هذا المبدأ العام وأجاز مبدأ تنازل الموظف عن أي من المزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها بشروط محددة، حيث نص الأمر السامي رقم (٧/٥٣٨٣/ز) وتاريخ ١٠/١٠/١٤٢٣هـ، القاضي بالموافقة على قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٨١٤) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ، على ما يلي: (أولاً): يجوز تنازل الموظف عن أي من المزايا أو البدلات المقررة في أنظمة الخدمة المدنية أو اللوائح والقرارات المكملة لها بالشرطين التاليين: (أ) أن يكون التنازل خطياً وأن يتضمن هذا التنازل إسقاط الحق في المطالبة أمام الجهات الحكومية والقضائية. (ب) أن ينص على التنازل في القرار الإداري الذي أنشأ استحقاق المزية أو البدل المتنازل عنه. (ثانياً): إقرار ما سبق تقديمه من تنازلات من بعض الموظفين في الجهات الحكومية عن بعض أو كل المزايا أو البدلات المقررة في نظام الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المكملة لها، ولا تقبل دعوى المطالبة بها.

#### الخاتمة

من خلال هذا العرض والتحليل يمكن التأكيد على النتائج الآتية:

١- العاملون في الدولة في المملكة العربية السعودية لا يخضعون لنظام وظيفي واحد، بل هناك عدة فئات وظيفية يخضع كل منها لنظام وظيفي خاص بها ويختلف عن الأنظمة الوظيفية التي تحكم الفئات الأخرى، كما أنه من جهة أخرى فإن دخول بعض هذه الفئات إلى الوظيفة يكون بموجب قرارات من السلطة المختصة وبعضها يكون دخولهم بموجب عقود، والبعض من هذه العقود يخضع من حيث إبرامه ومضمونه

فإن هذه الفئة تخضع للوائح تنظيم العمل والموارد البشرية، وهي لوائح معتمدة من وزارة العمل، فإن ذلك يجعل الجوانب الوظيفية للعامل منظمة بموجب نظام العمل وتلك اللوائح، مما يعني أن العامل يستمد علاقته الوظيفية من الأحكام الواردة في نظام العمل والأحكام الواردة في تلك اللوائح، وبالتالي فإذا ما تم الانتقال من حقوق ومزايا العامل سواء الواردة في النظام أو لوائح تنظيم العمل، جاز المطالبة أمام هيئات تسوية المنازعات العمالية بتلك المزايا والحقوق، وإلا فما فائدة اعتماد لوائح لتنظيم العمل والموارد البشرية من وزارة العمل؟

### المراجع

#### الكتب والبحوث:

هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، الطبعة الثانية، ١٤٢١هـ.

الجربوع، أيوب بن منصور، "اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري (دراسة تحليلية مقارنة بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ)"، بحث منشور في مجلة العدل في المملكة العربية السعودية العدد (٥١)، رجب ١٤٣٢هـ.

\_\_\_\_\_، "ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة (دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة)"، بحث منشور في مجلة كلية العلوم الإدارية بجامعة الملك سعود، المجلد (٢٠)، محرم ١٤٢٩هـ.

القباني، بكر، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية

عليها بلائحة توظيف غير السعوديين والنظام والقرارات المكملة لها وثانيهما: الشروط العقدية التي يتضمنها العقد المبرم بينه وبين الإدارة. وديوان المظالم - في المنازعات المتعلقة بحقوق التعاقد مع الإدارة - طبق ما ذهب إليه من الرأي القائل بأن الموظف المتعاقد في علاقته بالإدارة يخضع لنوعين من الأحكام بعضها تعاقدية والبعض الآخر لآئحة تنظيمي، وبناءً على ذلك فإن أحكام الديوان بهذا الشأن ليست على وتيرة واحدة، فلقد غلب الديوان النصوص اللائحية على نصوص العقد المبرم مع المتعاقد في حالات معينة، كما أنه في حالات أخرى غلب نصوص العقد المبرم مع المتعاقد رغم مخالفة العقد لنصوص اللائحة التي يخضع العقد لأحكامها.

٥- بالنسبة لفئة العاملين في الدولة الخاضعين في علاقتهم الوظيفية بالجهات التي يعملون لديها للوائح تنظيم عمل وموارد بشرية معتمدة من وزارة العمل وفقاً لأحكام نظام العمل، فإن المبدأ العام بالنسبة لهذه الفئة أن علاقتها بالجهة التي تعمل لديها علاقة عقدية مصدرها العقد المبرم معها وليست علاقة لآئحية؛ ذلك أن نظام العمل يقوم على فكرة حرية التعاقد وأن العقد يخضع بشكل عام لقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين. إلا أن نظام العمل يجعل ما ورد فيه من حقوق ومزايا تمثل الحد الأدنى للعامل التي لا يجوز الاتفاق على الانتقاص منها، حيث تنص المادة الثامنة من نظام العمل الصادر عام ١٤٢٦هـ على أنه "يبطل كل شرط يخالف أحكام هذا النظام، ويبطل كل إبراء، أو مصالحة عن الحقوق الناشئة للعامل بموجب هذا النظام، أثناء سريان عقد العمل، ما لم يكن أكثر فائدة للعامل." من ناحية أخرى

مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة،  
١٤٢٤هـ.

النفيسة، مطلب بن عبد الله، "المبادئ العامة التي تحكم  
نظام الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم  
الملكي رقم ٤٢ وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ"،  
بحث منشور في مجلة الإدارة العامة الصادرة  
عن معهد الإدارة العامة، العدد الرابع، شوال  
١٣٨٤هـ (فبراير ١٩٦٥م).

محمد، محمد عبدالجواد، التطور التشريعي في المملكة  
العربية السعودية، الإسكندرية: منشأة المعارف،  
١٩٧٧م.

الفوزان، محمد بن براك، التعليق على نظام العمل  
السعودي الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم  
م/٥١ وتاريخ ٢٢/٨/١٤٢٦هـ، الرياض:  
مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، ١٤٢٨هـ  
(٢٠٠٧م).

**Aljarbou Ayoub**, The Saudi Board of Grievances:  
Development & New Reforms. The Arab Law  
Quarterly. Volume 25, (2011) 1026.

#### الأنظمة

نظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥  
وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ.

نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة  
الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٠) وتاريخ  
١٨/٣/١٣٩١هـ.

نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم  
(م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ.

نظام مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم  
(م/٤٨) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ.

نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم

دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، الرياض: معهد  
الإدارة العامة، ١٤٠٢هـ (١٩٨٢م).

العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة  
العربية السعودية دراسة مقارنة (أساليب  
الإدارة)، الرياض، ١٤٣٢هـ.

الحميدان، حميدان بن عبدالله، "ديوان المظالم في المملكة  
العربية السعودية تأصيله الشرعي، وتنوع  
اختصاصاته القضائية"، بحث منشور في مجلة  
العلوم الإدارية (١) جامعة الملك سعود،  
١٤١٥هـ.

الظاهر، خالد خليل، أحكام تأديب الموظفين في المملكة  
العربية السعودية دراسة مقارنة، الرياض: معهد  
الإدارة العامة، ١٤٢٦هـ (٢٠٠٥م).

حسن، عبد الفتاح، الوظيفة العامة (مذكرات مكتوبة  
على الآلة الكاتبة لطلاب معهد الإدارة العامة)،  
الرياض ١٣٩٤هـ.

السندي، عبدالله بن راشد، مبادئ الخدمة المدنية  
وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية،  
الرياض، ٢٠٠٩م.

صالح، علي شفيق علي، الرقابة القضائية على أعمال  
الإدارة في المملكة العربية السعودية: (دراسة  
تحليلية مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة،  
٢٠٠١م).

الدغشير، فهد بن محمد بن عبدالعزيز، رقابة القضاء  
على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان  
المظالم، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.

عبدالكريم، فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية  
وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية دراسة

- (م/٥) وتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.
- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ.
- نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.
- نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.
- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.
- اللوائح:
- لائحة الابتعاث الصادرة بالأمر السامي رقم (١٧٧٥٢/٣/د) وتاريخ ٢٠/٧/١٣٩١هـ.
- لائحة التدريب الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٦) وتاريخ ١٩/٢/١٣٩٨هـ.
- لائحة اللياقة الصحية لشغل الوظائف العامة المعتمدة من وزارة الخدمة المدنية بتاريخ ٧/٤/١٤٠١هـ.
- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/١١/١٤٠٩هـ. لائحة التكليف الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٥٩٦) وتاريخ ١٨/١/١٤٢٠هـ.
- لائحة الإيفاد للدراسة في الداخل الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٦٧٦) وتاريخ ١٦/٢/١٤٢١هـ.
- لائحة الترقيات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٦٨٦) وتاريخ ١٥/٣/١٤٢١هـ.
- لائحة الإعارة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٧٤٩) وتاريخ ٤/٢/١٤٢٢هـ.
- لائحة تقارير منح الإجازات المرضية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (٤٠٤٣٤) وتاريخ ١/٨/١٤٢٣هـ.
- لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٨١٣) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ.
- لائحة التعيين في الوظائف العامة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٩٢١) وتاريخ ٧/٩/١٤٢٤هـ. لائحة النقل الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/٩٢٩) وتاريخ ١٩/١٠/١٤٢٤هـ.
- لائحة الإجازات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠٣٧/١ وتاريخ ١٦/٢/١٤٢٦هـ.
- اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية الصادرة بقرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٦٦٨٦٦) وتاريخ ٢١/١١/١٤٢٦هـ.
- لائحة الوظائف الدبلوماسية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/١١٨٢) وتاريخ ١٩/٦/١٤٢٧هـ.
- لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (١٠٨٠٠/٧٠٣) وتاريخ ٣٠/١٠/١٤٢٧هـ.
- آلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.
- لائحة الحقوق والمزايا المالية بالأمر الملكي رقم (أ/٢٨) وتاريخ ٢٠/٣/١٤٣٢هـ.
- الأحكام القضائية:
- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا لسنة ١٤٠٠هـ.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ.
- مجموعة من أحكام ديوان المظالم غير المنشورة.

**The Relationship Between the State and its Employees,  
Contractual Nature.Regulatory Nature.Labor Law.Civil Services Law  
The Legal Nature of the Relationship between the State and its Employees  
and its Implecations  
(Analytical study according to the Saudi Law  
in the Light of the Board of Grievances' Decisions)**

**Ayoub M. A. Aljarbou**

*Associate Professor*

*The Law Department, Institute of Public Administrative*

( Received on 1/ 1 /1433 H , Accepted for Publiction on 26/ 3 /1433H )

**key words:**The relationship between the state and its employees, contractual nature, regulatory nature, Labor Law, Civil Services Law.

**Abstract.**The objective of this paper is to examine the legal nature of the relationship between the state and its employees, according to the Saudi Law, in the light of the Board of Grievances' decisions. The Paper is divided into two sections. The first section presents the point view of legal commentators regarding the legal nature of the relationship between the state and its employees. The second section focuses on the legal nature of the relationship between the state and its employees. accordance to the Saudi Law.

Its clear from the paper that some legal commentators consider the relationship between the state and its employees of a contractual nature, but they differ in determining whether, this contractual relationship is governed by the administrative law or governed by the private (civil) law. Other legal commentators consider the relationship between the state and its employees of a regulatory nature, derived directly from the laws and regulations governing them. The paper reached the following conclusions:

1-There are different catagories of public employees in Saudi Arabia. Each category has its laws and regulations. Also, some of the public employees are hold their public positions according to administrative orders, whereas other employees hold their public positions after signing contracts with the concerned administrative agency.

2-The Public Civil Service Law and its by-laws are considered the general rules that governed the legal staus of all public employees, unless a special employment law or regulation is applied.

3-According to the Saudi Law, the relationship between the state and its employees is of a regulatory nature, derived directly from the laws and regulations. However, public employees who sign contracts with the concerned administrative agency, according to administrative law, are subject to two types of rules: first, regulatory rules set forth laws and by-laws, and the second are the conditions enclosed in their contracts.

The legal status of public employees who sign contracts with the concerned administrative agency, according to the Labor Law are considered subject to cnetrctual nature ubder private law.