

التطور القانوني للإدارة في ليبيا

د يوسف الدوكالي بناصر عبدالرحمن¹

الملخص:

تحتل الإدارة مكاناً محورياً، وفعالاً في تحقيق الأهداف الساعية إليها مؤسسات الدولة، ومرافقها العامة أيّا كان تخصصها، فهي تؤثر في تأسيسها، وتنظيم سلطاتها الثلاث، وترسم سياساتها العامة، وكان من نتائج التقدم، والتطور العلمي، الذي شهدته الدول الحديثة أن تعددت، وظائفها، ومجالاتها الأمر الذي حتم على المشرع تنظيم مراكزها القانونية، التي تنشأ إما بحكم الواقع، أو تأسيساً على سند قانوني، وهو حال الشخص الطبيعي، والاعتباري.

ونظراً لطبيعة عمل الشخص المعنوي، وما تقتضيه من مسايرة التطورات الحضارية المعاصرة، الأمر الذي يُعقّد المهام الوظيفية للمرافق العامة، ويجعل تحقيق أهدافها شاقة، وعسيرة المنال؛ بحكم التزامها بمبدأ الشرعية، وتضاربه مع خاصية العمل الوظيفي المتصفة بمواكبة الحداثة، ومجريات الأمور ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية، مما يقتضي حلحلة الاشكال من أجل مسايرة التطورات، والمستجدات المعاصرة

وفرضت السلطة القضائية على الإدارة بحكم التشريعات، والمبادئ القانونية، والأحكام القضائية الملزمة بنص القانون مما كان له دوراً ايجابياً في تطوير القاعدة القانونية في المجال الإدارة، كما أن المنهج التطبيقي للسلطة التنفيذية ساهم في تحقيق العدالة الوظيفية، وتطوير

¹ - عضو هيئة تدريس - كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية - طرابلس - ليبيا.

منهجها الوظيفي، والقانوني، وفقا لمفهوم العرف الإداري، والرقابة الذاتية، والتظلم الإداري، والسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.

ولقد مرّ على الإدارة في ليبيا مراحل تاريخية تطورت فيها، وفقا للتغيرات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والدينية، والامكانيات المادية، والبشرية، التي تكونت من خلالها؛ فلم تكن على وتيرة واحدة، فتقلب شأنها من إدارة استعمارية غازية، إلى وطنية ذات قواعد، وأسس شرعية، ثم أخرى انقلابية، وآخرها إدارة جاءت بعد مخرجات الربيع العربي.

المقدمة

فرضت الإدارة نفسها على كافة العلوم، والمجالات، والميادين ذات الصلة بحياة الإنسان - الطبيعي، والمعنوي - التي لا تستقر على وثيرة واحدة، بل تخضع للتطورات اللصيقة بها، وأمام هذه التغيرات المفروضة على السلطة التنفيذية؛ برزت اشكالية تتاغم الإدارة مع تلك التطورات بما يحقق السير المنتظم للوظيفة العامة، فضلا عن تحقيق المصلحة العامة الساعية لها ادارة في كافة الظروف، وتظهر أهمية دراسة التطور القانوني للإدارة في كونها تحدد المسار العملي في تكييفها مع المبادئ القانونية، كمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وتحقيق الصالح العام، والالتزام بمبدأ المشروعية حتى يكون لها دورا فعّالا، ومحوريا في إنجاز العمل بدقة، وكفاءة عالية،

ولقد شهد التطور التاريخي للمرافق العامة صور، واساليب، وأنواع مختلفة للإدارة تعددت من إدارة عامة، إلى إدارة خاصة، وإدارة مدنية، وأخرى عسكرية، جلها خضعت لنظام قانوني ينظمها، ومع ذلك لم تستغن تلك المرافق عن تكوين إدارة قانونية تابعة لها عرّفها المشرع المصري في القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية والقرارات المتعلقة به وفقا لآخر التعديلات في مادته الأولى منه على أن " الإدارات القانونية في المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية أجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها وتقوم بأداء

الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات ... (الجريدة الرسمية المصرية، العدد 27 الصادرة في 1973/7/5م).

وجلبها - الإدارات - تطورت نتيجة خضوعها لظروف بيئية، واجتماعية، وعقائدية، وسياسية، واقتصادية، وتاريخية جعلت منها إدارة سلطوية، ذات امتيازات شخصية تعود بالفائدة على من يسيطر عليها، ويحكمها، فأصبحت إدارة قاضية، وحاكمة تنسب لمن يباشر أعمالها؛ ولا تخضع للقانون، ولا يحكمها أي مبدأ، إلا مجاز من يديرها، وبعد أن تطورت الإدارة، وصارت، وظيفة عامة تقدم خدمة عامة يلزم بها الموظف العام؛ كونه "خادم، وعامل الدولة، ورأسها المفكر، وساعدها المنفذ" (الملط، 1967، ص1)، هذا بعد أن توسع نشاطها، وأخذت بمنهج الإدارة الخادمة خضعت للقانون، والرقابة القضائية، وعملت الدول بفكرة الفصل بين السلطات، وتحديد مهام كل منها لتقوم بأهدافها الموكلة لها، فحكم المدخل القانوني للإدارة أعمالها عن طريق نظام قانوني خصته السلطة التشريعية بنصوص تنظم المرفق العام، وأسند للسلطة القضائية صلاحية النظر في المنازعات المرفوعة ضد الإدارة بما يحقق الضمانات القانونية التي تكفل صيانة حقوقه، وحمايتها.

وعلى هذا الأساس فإن دراسة التطور القانوني للإدارة في ليبيا يتطلب معرفة الأحوال التي مرت بها الإدارة الليبية من حيث احترامها للقواعد القانونية عبر مسيرتها التاريخية، وتبني السلطان التشريعية، والقضائية تنظيم شؤون السلطة التنفيذية، وفقاً لنظريات القانون الإداري، لذلك تقتضي ضرورات تتبع التطور القانوني للإدارة في ليبيا معرفة نشأة الإدارة القانونية قديماً وحديثاً، ودور كلاً من: السلطة التنفيذية، والقضائية المؤثر في الإدارة الليبية الخاضعة لسلطان القضاء الإداري منذ نشأتها إلى وقتنا الحاضر في المطالب التالية.

المطلب الأول:- ماهية الإدارة القانونية

عرّف رجال القانون في معاجمهم الإدارة القانونية Legal Management بأنها "صلاحية تمنح لشخص لحفظ واستغلال مال معين بمقتضى القانون" (كرم، 1995م، ص28) وتلك الصلاحية تمنح من سلطة معتبرة لشخص معنوي يرتب عليه القانون واجبات مقابل حقوق، وهدفه الأساس تحقيق الصالح العام، وتنفيذ السياسات العامة للدولة، وهو منهج الدول القانونية القائمة على أسس قانونية يلتزم فيها الحاكم، والمحكوم باحترام نصوص القانون، وتخضع فيها الإدارة لرقابة القضاء المؤرخ لها بنشأة الإدارة عند فقهاء القانون وعلى ذلك ينقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:-

الفرع الأول:- نشأة الإدارة القانونية الحديثة

ساد اعتقاد لدى علماء الإدارة القانونية المعاصرين بأن نشأتها ترتبط بنشأة الدول الحديثة التي عرفت القضاء الإداري، وخضعت الإدارة العامة لأحكامه، ولما كان القانون ناشئاً عن التجمع البشري، وهذا الأخير بحاجة إلى تنظيم إداري محكم يدير شؤونه، اقتضى البحث معرفة نشأة الإدارة، للكشف عن حقيقته تطورها، ومعرفة جذورها، والأفكار التي طبقتها المجتمعات الإنسانية الخاصة بتسيير أمورها، وذلك وفق الآتي:

أولاً: نشأة الإدارة :

اقتضت طبيعة التعايش البشري أن يحتاج الإنسان إلى غيره من بني جنسه (ابن خلدون، 1408 هـ - 1988 م، ص54)، في محيط يسوسه التضامن الاجتماعي، الذي يعد أساس القاعدة القانونية للجماعة التي لا ينتظم حالها دونما قانون يحكمها، ويرى مؤسس نظرية التضامن الاجتماعي الفقيه ديجي ليون Duguít Leon (باتريك أراباير، 2007، ص 271-273). أن القانون يسبق وجود الدولة، وأساسه الوسط الاجتماعي (الكوني، 2003، ص 30). ويتطور تلقائياً حسب الظروف والأحوال السائدة، وهذا الحكم يسري على كافة فروع القانون، وغريب الأمر أن المهتمين بدراسة الإدارة من الزاوية القانونية، أرحوا لنشأة الإدارة

القانونية على اعتبار أنها حديث النشأة فرنسية الهوية (شطا، 1411هـ، ص 229 - 230). وأنّ جلّ مبادئه صنعت، وابتكرت من قبل مجلس الدولة الفرنسي، الذي ساهم في إرساء قواعده، وأثرى شراح القانون الفرنسي نظرياته التي أصبحت تنسب إليه، (شطا، 1411هـ، ص 112). وفي ليبيا وجدت الإدارة القانونية بصور الدستور الليبي في 7 أكتوبر 1951م، الذي نالت به الدولة استقلالها في 24 ديسمبر 1951م، وتحصلت على الصفة القانونية، ونظمت السلطات العامة في الفصل الرابع من الدستور، (خدوري، 1966، ص 403)، وعملت على تبني فكرة الإدارة المحلية، حيث تم تقسيم المملكة إلى وحدات إدارية وفقاً لقانون الإدارة المحلية، كما أجاز المشرع تشكيل مجالس محلية، وبلدية يحدد القانون نطاقها، وينظم مركزها (الدستور الليبي 1951، المادة 176).

يستشف مما سبق أن نشأة الإدارة القانونية هو الدول التي أخذت بنظام القضاء الإداري، وأولها فرنسا، والدول التي تأثرت بها، ونقلت عنها، ولقد سيطر هذا الفكر الغربي على أذهان رجال القانون المعاصرين؛ لعدم وضوح الرؤية التاريخية عند بعضهم، أضف إلى ذلك عدم دراسة الإدارة القانونية عند الشعوب القديمة وفق المعايير المطبقة على الإدارة القانونية، وفق مفهوم الفقه الفرنسي، ولعلّ ما يزيد الأمر تعقيداً هو ما يواجهه العالم الإسلامي من غزو ثقافي، وهو ضرب من ضروب السيطرة، وفرض الذات، وإنكار السبق ونسبة الفضل لأهله، والناظر بعين الدقة، والمتأمل في الخلق، ومجريات حياة الشعوب القديمة التي عاشت قبل نشأة فرنسا في تنظيماتها الاجتماعية، والاقتصادية، والدينية، يتبين له حقيقة هوية الإدارة القانونية.

الفرع الثاني: أسبقية نشأة الإدارة في المجتمعات القديمة والحديثة:

عرفنا مما سبق أن جانباً من شراح القانون الفرنسي ذهب إلى أن أساس القانون الوضعي هو التضامن الجماعي المنبثق عن العيش في المجموعات التي انتقلت من حياة

البادية إلى حياة المدينة، وقد عرفت التنظيم الإداري حسب نمط العيش، والظروف التي سادت تلك الأمم والشعوب، وبالتالي فإن إظهار حقيقة نشأة الإدارة القانونية يتطلب على الباحث معرفة النظم الإدارية المحكمة بالقواعد القانونية منذ نشأتها، فالارتباط الثنائي بين القانون والإدارة يقتضي النظر في الوقائع الإدارية والأحوال التي عاشتها الشعوب البشرية دون الاختصار على طائفة معينة.

والإدارة المعروفة في الدول الحديثة بمفاهيمها الوظيفية، وعمليتها التشغيلية متأصلة مند القدم في المنهج الرباني ﴿الَّذِي أَحْسَنَ كُلَّ شَيْءٍ خَلَقَهُ وَبَدَأَ خَلْقَ الْإِنْسَانِ مِنْ طِينٍ﴾ {السجدة:7}، وقد أبدع الله صنع الكون فجعله مسخرا للعمل في كافة المجالات والنظم التي يديره الإنسان بمنهجه ﷻ الذي جعل لكل شيء قدراً، ثم توالى العصور على بني آدم المكلف بالعمل وعمارة الأرض فبعدت به المسافة الفكرية عن التأمل، والتخيل في خلق الله، وطاعة توجيهاته، فأصبح يتخبط بين أربع مراحل، يكاد يجمع شراح القانون حول نشأة فكرة القانون قديماً هي: مرحلة القوة أو الانتقام الفردي، ومرحلة الوحي الإلهي، ومرحلة التقاليد العرفية، ثم مرحلة تدوين القانون (الرويمض، 2007م، ص 25).

ومع ذلك كان للشعوب القديمة دورٌ في وجود الإدارة القانونية منها، الفراعنة (شطأ، 1411، ص 158) وكذلك (الرويمض، 2007م، ص 138). في العصور الأولى، حيث كانت أعمالهم تتصف بالتنظيم الإداري، المتمثل في نظام الدولة، وأقاليمها، والوزارات، وتقسيماتها الإدارية، كما عرفت الوسائل البشرية في الإدارة الفرعونية، والقضاء المختص (الرويمض، 2007م، ص 138)، وتقيدت الإدارة آنذاك بمبدأ الاختصاص فكان يفصل في المنازعات المتعلقة بالإدارة، كالمنازعات الضريبية، والمنازعات المتعلقة بالموظفين، فقد نصَّ قانون أمازييس (الرويمض، 2007م، ص 143). على مساءلة الموظف بقانون من

أين لك هذا؟. (شطا، 1411، ص 159-158)، ولقد دلت الأثار المصرية على مكانة الإدارة في العهد الفرعوني (عبدالفتاح، 1954-1955، ص 68)

وفي فرنسا مهد القانون الإداري - كما يدعي علماء القانون العربي والغربي - فإن حقيقة نشأة الإدارة القانونية ملازمة لخضوع الإدارة للقضاء الإداري، باعتبار أن شراح القانون يسندون الإدارة القانونية إلى الدول التي يوجد بها قضاء إداري، ومنها فرنسا - مجلس الدولة -، من هنا يتساءل المرء متى خضعت الإدارة الفرنسية للقضاء الإداري المطبق للقانون الإداري على المرافق العامة؟

لم يذكر علماء القانون الفرنسي وجود قانون إداري في فرنسا قبل الثورة الفرنسية سنة 1789م، فبعد أن قضت الثورة على الحكم الملكي، وأسدل عليه الستار، تقلبت أحوال الإدارة في فرنسا فكانت بادئ الأمر حكماً وخصماً في آن واحد؛ لاختصاصها بالنظر في كافة المنازعات التي تحدث بينها وبين الأفراد، عن طريق مجلس الديركتوار Directoires (راجع (فرنسوا بوردو، 1994 ص 76-77)، الذي أنشأه مجالس الثورة الفرنسية، ثم أنشئ مجلس الدولة بموجب المادة 11 من دستور 22 ديسمبر 1799م؛ ليقدم النصح، والاستشارة للقنصل الأول نابليون بونابرت، ومع ذلك لا يعتد بحكمه إلا بعد الاعتماد، والتصديق من القنصل الأول، لهذا السبب سميت هذه المرحلة بالقضاء المعلق أو المتأرجح بين مجلس الدولة والقنصل الأول نابليون بونابرت، ثم تغير حال القضاء الإداري في فرنسا سنة 1872م، وأصبح له سلطة مستقلة بالنظر في كافة المنازعات الإدارية بشكل نهائي، وخضعت الإدارة لمجلس الدولة (شطا، 1411، ص 154).

يتضح مما سبق حقيقة الإدارة القانونية من حيث نشأته التي واكبت ركب الحياة البشرية عند بعض الشعوب، والأمم المتطورة والمتغيرة حسب الأحوال والعصور التي سادت، ثم بادت وحفظتها ذاكرة التاريخ.

أما نشأة الإدارة القانونية عند الشعوب الحديثة فهو بسبب التراكمات الطويلة للحياة البشرية وإخفاقاتها، ونجاحاتها ثم بتقدم العقل المعاصر واكتشافه للإمكانات الهائلة من حوله.

الفرع الثالث: الاتجاهات المنظمة للإدارة :

اقتضت حكمة الله أن تختلف الأفكار، والطرق، والأساليب، ليعمل كلٌ على شاكلته، فجاءت الإيديولوجيات، والنظم القانونية، والقضائية في الدول الحديثة على قسمين:

الأول يتضمن الاعتراف بذاتية الإدارة القانونية أو ما يعرف بالقانون الإداري، واستقلال القضاء الإداري بالنظر في منازعاته، وقد ساد هذا الاتجاه في الدول اللاتينية، (الحراري، 1990، ص 37). كفرنسا والدول التي سارت على نهجها.

والثاني سار على عدم التفريق بين المنازعات الإدارية والمدنية فأخضعت المنازعات الإدارية، والمدنية على حدّ سواء لقضاء واحد، وعرفت بالدول الأنجلوسكسونية (راجع، العنبي، 1411هـ 1990م، ص5).

ومن هنا أرخ أغلب رجال القانون الإداري لنشأته، استناداً إلى الدول التي تأخذ بنظام قضائي تخضع له الإدارة دون النظر إلى غيره من المناهج الأخرى التي تناولته، ولما كان القانون من وضع الأمم الحية في عصرنا هذا، فلا عجب أن يسير على ثلاثة مناهج، وهي: المنهج الأنجلوسكسوني، والمنهج اللاتيني، والمنهج الإسلامي، واقتصر علماء القانون المعاصرون على دراسة القانون الإداري الذي ينظم الإدارة القانونية على المنهج اللاتيني الفرنسي وحده دون النظر إلى غيره من المناهج المطبقة في الدول التي قامت قبله، والشعوب التي عرفت التنظيمات الإدارية، والقضاء الإداري كقضاء المظالم في الإسلام.

المطلب الثاني: الإدارة العامة في القانون الليبي :

ترتكز فلسفة الدولة الحديثة على آلية عمل الإدارة، وتولي أهمية بالغة لمبدأ التخصص، لذلك تنقسم سلطاتها إلى: تشريعية، وقضائية، وتنفيذية، وفق مبدأ الفصل بين السلطات،

المسندة إلى الفيلسوف الفرنسي شارل لوي دي سيكوندا المعروف باسم مونتسكيو، ذو الأصول الفرنسية المنادي بمبدأ الفصل بين السلطات، ومحاربة الاستبداد، والحث على حرية الشعوب، واحترام القانون، (راجع باتريك أراباير، 2007م، ص 572). وكذلك (زكي، 1935م، ص 39)، المنصوص عليه في كثير من القوانين الأساسية، وقد تعددت الإدارات حسب تنوع السلطات في الدولة إلى تشريعية، وقضائية، وتنفيذية وفق ما يأتي:

الفرع الأول: الإدارة التشريعية .

كان من النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات أن عملت كل سلطة في الدولة على خلق نظام إداري متزن يكفل تحقيق سياساتها، وأهدافها، وتميزت كافة الدول بنظم قانونية، وسياسية مختلفة الأفكار، والأيدولوجيات، يستند إليها قانونها الذي تستلهم منه قواعدها التشريعية، وأعمالها التنفيذية، وسلطاتها القضائية مصاغة في دستور أو قانون أساسي (راجع المادة 177 من دستور 1951م)، هو ترجمة لتلك الأيدولوجيات، (إبراهيم أبو خزام، د س، ص 379). وكذلك (عثمان، 1361هـ يناير 1942م هامش ص 65). وعن فكرة القانون الأساسي، أو النظامي راجع (القاضي، 2005، ص 4 وما بعدها). بهذا تكمن مهمة الإدارة التشريعية في سنّ القوانين المنظّمة لحياة البشر في المجتمع، بكافة جوانبها المعلنة في وسيلة إعلامية يحددها المشرع، وتعددت هذه الأجهزة في ليبيا حسب السلطة التشريعية السائدة في الأنظمة السياسية من برلمان "مجلس الأمة والملك" ويتألف مجلس الأمة من مجلسين، الشيوخ والنواب

(خدوري، 1966م، ص 221). ثم مجلس قيادة الثورة (الكوني، 2003م، ص 215) ثم المؤتمرات الشعبية الأساسية، ثم المجلس الوطني الانتقالي المؤقت (راجع نصّ المادة 35 من الإعلان الدستوري الصادر منه المؤرخ في 3 رمضان 1432هـ الموافق 3-8-2011م بمنطقة بنغازي) ، ثم مجلس النواب ومن مهامها القيام بإصدار القوانين بما يحقق نجاح العملية

التشريعية، وتتبع الإدارة التشريعية في سن قوانينها مراحل تراعى فيها الدقة، وتتصف بالجدية التامة لإصباغ صفة الإلزام للمخاطبين بها، وتبدأ هذه المراحل من الاقتراح لإنشاء مشروع قانون تم دراسته، ومناقشته، ومن ثم صياغته والتصويت عليه وصولاً إلى نشره في الجريدة الرسمية، أو مدونة التشريعات، أو الإجراءات.

وتصدر الإدارة التشريعية القانون وفق تدرج هرمي؛ يعلوه القانون الدستوري، أو الأساسي ثم القانون العادي، ويأتي القانون الفرعي، أو اللائحي في قاع الهرم، وبهذا صدرت مجموعة من القوانين المنظمة للوظيفة العامة، بدأت بصور الدستور الليبي في العهد الملكي الذي تبنى النظام الاتحادي، فأصبحت ليبيا تضم ثلاث ولايات - طرابلس - برقة - فزان - وهذه الولايات تملك حكومات محلية، ومجالس تشريعية، وتضع كل ولاية قانونها الأساسي على أن لا يتعارض، وأحكام الدستور الصادر في 1951م، بناءً على ذلك أصدرت كل ولاية قوانينها الوظيفية، وهي تلك القوانين الصادرة من السلطة التشريعية التي تعددت في ليبيا حسب السلطة التشريعية السائدة في الأنظمة السياسية من برلمان "مجلس الأمة، والملك"، ويتألف مجلس الأمة من مجلسين، الشيوخ والنواب ثم "مجلس قيادة الثورة"، ثم "المؤتمرات الشعبية الأساسية"، ثم انتقلت إلى المجلس الوطني الانتقالي، ومنه إلى المؤتمر الوطني العام وبهذا صدرت مجموعة من القوانين المنظمة للوظيفة العامة خلال فترة ما قبل انقلاب الفاتح من سبتمبر 1969م، وما بعده. عن طريق السلطة التشريعية المناط بها سن القوانين في الدولة.

وأصدرت ولاية برقة تشريعات تنظم الوظيفة العامة، تمثلت في قانون الخدمة المدنية البرقاي رقم 6 لسنة 1950م المنشور في جريدة برقة الرسمية - العدد رقم 5 بتاريخ أول ابريل 1950م، المعدل بموجب القانون رقم 15 لعام 1952م، المنشور في جريدة برقة الرسمية - العدد رقم 40 بتاريخ 16 نوفمبر 1952م. ثم قانون الخدمة المدنية رقم 7 لسنة 1956م،

المنشور في الجريدة الرسمية لولاية برقة - العدد رقم 106 بتاريخ 20 سبتمبر 1956م. ويمتاز هذا القانون بالتنظيم والشمولية في موضوعاته.

كما أصدرت ولاية طرابلس الغرب تشريعات حكمت شؤون الوظيفة العامة كان أولها قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1951م حيث أطلق عليه المشرع في المادة الأولى منه "يسمى هذا القانون، قانون الخدمة المدنية لطرابلس الغرب لسنة 1951" ونشر في الجريدة الرسمية لولاية طرابلس - العدد رقم 20 بتاريخ 15 نوفمبر 1951م، وفي سنة 1956م سن المشرع الطرابلسي مرسوم بقانون رقم 4 لسنة 1956 بشأن الخدمة المدنية، الصادر في جريدة طرابلس الرسمية - عدد خاص بتاريخ أول مارس 1956م.

وعملت ولاية فزان على إصدار تشريعات نظمت بها السلطة التنفيذية منها القانون رقم 2 قانون الخدمة المدنية لفزان 1952م المدون في جريدة فزان الرسمية - العدد رقم 1 بتاريخ 1 فبراير 1952م، والملاحظ على هذا القانون أن الجهة التي وضعته هي المجلس التنفيذي، وذلك ما أشارت إليه ديباجته التي نصت، على أنه قانون؛ لتحديد شروط الخدمة المدنية في فزان، والمجلس التنفيذي يمثلته رئيس الوزراء، وبالتالي فهو سلطة تنفيذية لا تملك صلاحيات إصدار القوانين التي هي مهمة السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي، وإن كان يملك صلاحية إصدار اللوائح المستقلة، وبناء على ذلك يكون هذا القانون باطلا؛ لصدوره من جهة لا تملك حق إصداره، راجع (القاضي، 1960-1961م، ص27)، وكذلك أيضاً (الفقي، 1998م، ص389 وما بعدها).

كما أصدر المشرع الفزاني قانون الخدمة المدنية لسنة 1956م (جريدة فزان الرسمية - العدد رقم 8 بتاريخ 10 سبتمبر 1956م) والذي يبدو أن هذا القانون تطابق مع قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956م، بشأن الخدمة المدنية لسنة 1951م، لذلك نصّ المشرع على أن "يراجع قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956م من تشريعات المملكة لاتفاق القانونيين".

وأصدرت المملكة الليبية المتحدة القوانين المنظمة للوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية لسنة 1951م، وهو يتشابه مع القانون رقم 2 قانون الخدمة المدنية لفران 1952م، وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 1956م، والقانون رقم 23 لسنة 1962 بتعديل المادة 36 من قانون الخدمة المدنية.

وبعد أن كانت الظروف السياسية مناسبة لتبني النظام الاتحادي، أصدر الملك إدريس رحمه الله مرسوماً بقانون رقم 1 لسنة 1963م ألغى به النظام الاتحادي، استناداً إلى المادتين 198-199، -من الدستور الليبي الصادر عام 1951م- اللتين تجيزان حق تعديل الدستور، شريطة أن يصدر قرار من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وبحضور ثلاثة أرباع عدد أعضائه بعد تصديق الملك عليه، وقد نشأ عن ذلك تعديل اسم الدولة إلى "المملكة الليبية" بالقانون رقم 1 لسنة 1963، وأخذت ليبيا شكل الدولة الموحدة بموجب القانون الصادر في 25-4-1963م، ثم صدر مرسوم ملكي بقانون رقم 19 لسنة 1964م بإصدار قانون الخدمة المدنية.

وفي العهد الجمهوري كان قانون الوظيفة العامة السائد منحصراً في قانونين، وهما:
أ- مرسوم الملكي بقانون رقم 19 لسنة 1964م، الذي عُمل به حتى أن ألغي بموجب المادة الثانية من القانون رقم 55 لسنة 1976م.

ب- قانون رقم 55 لسنة 1976م الصادر في 14 يوليو 1976م بشأن قانون الخدمة المدنية.

ثم صدر القانون رقم 12 لسنة 2010م، بشأن علاقات العمل بعد فترة طويلة في شكل جديد، حيث نظم المشرع فيه القوانين المتعلقة بالعمل، سواء كانت تتبعها للقانون العام أو الخاص، وقد جمع فيه ثلاثة أنواع من علاقات العمل، وهي: العقدية، والشراكة، واللائحية (الرويمض، 2011م، ص7 ص13)، حيث نصّ في المادة الرابعة منه على أن "تسري أحكام

هذا القانون على جميع علاقات العمل بالجمهورية العظمى سواء كانت علاقة لائحة، أو تعاقدية، أو بالمشاركة، وسواء كان مقابل العمل نصيباً في عائد النشاط الاقتصادي، أو مبلغاً نقدياً، باستثناء العاملين الذين تنظم أوضاعهم قوانين، أو لوائح خاصة، وكذلك العاملين بالنشاط الأسري (الأزواج ، والأصول، والفروع) " (مجموعة القوانين، الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة للعدل خلال سنة 1378 و.ر (2010 م)، مطابع العدل.ص52)، وهو مسلك غير معهود من المشرع الليبي؛ لاختلاف الطبيعة القانونية لكلّ منهم، فالقانون الإداري ينظم الشؤون الإدارية، وكيفية ممارسة السلطة التنفيذية أعمالها، وفق ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين، والسلطة القضائية من أحكام.

الفرع الثاني :- الإدارة التنفيذية .

تُعَدُّ الإدارة التنفيذية من أهمّ الأنظمة الممارسة للسلطة الإدارية؛ التي هي جزء من السلطة التنفيذية، ووظيفة من وظائفها، المتجزئة إلى حكومية، وإدارية، (فؤاد، 1411هـ 1991م، ص 25). وتتكون السلطة التنفيذية في النظام السياسي الحديث للدول من رئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والوزراء، وجميع الموظفين القائمين بتنفيذ القانون (الطماوي، السلطات الثلاث، 1996 ص 198)، وقد اختلفت التنظيمات الإدارية في ليبيا بحكم الظروف السياسية التي مرّت بها، فأخذ التقسيم الإداري في العهد الملكي نظام المتصرفيات المقسّمة إلى مديريات تابعة للسلطة المركزية، (راجع أحواس، 2004م)، ص 44 وكذلك ص 54). في حين أن انقلاب 1969م، تميز بمرحلتين، هما - الجمهورية، والجمهورية -.

فالأولى - النظام الجمهوري - اتخذت فيها الإدارة التنفيذية طابع الحكم المحلي الذي تبنى شكل المحافظات، والبلديات حيث نصّ قانون الحكم المحلي رقم 62 لسنة 1970م في مادته الأولى على أنه " تكون الوحدات المحلية في الجمهورية العربية الليبية هي المحافظات

والبلديات ...". وتباشر المحافظات أعمالها عن طريق مجالسها التي تعتبر أعلى سلطة وفقاً للقانون، كما يتولى عميد البلدية رئاسة المجلس البلدي.

أما الثانية -النظام الجماهيري- فقد أخذت الإدارة التنفيذية بالنموذج المقرر في النظرية العالمية الثالثة بما يتفق، وفكرة الإدارة الشعبية القائمة على سلطة الشعب، وبعد أن تمّ تغيير الوضع السياسي الناجم عن أحداث ثورة السابع عشر من فبراير، أخذت الإدارة التنفيذية نظام الإدارة المحلية، وبناءً على ذلك أصدر المجلس الوطني الانتقالي الليبي قانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية الذي نصّ في مادته الثالثة على أن "يتكون نظام الإدارة المحلية في ليبيا من المحافظات والبلديات والمحلات"، راجع (قانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية صادر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، الجريدة الرسمية، العدد 15 الموافق 2012/8/23م).

وبذلك تكون الإدارة التنفيذية أداة للدولة في تنفيذ مهامها وفق سياساتها العامة، التي تبين شكل النظام السائد في الدولة، كما تكمن وظيفتها في ترجمة القواعد القانونية إلى واقع فعلي؛ لتكفل التطبيق السليم للسياسات العامة للدولة عن طريق استخدام عناصرها، ووسائلها، البشرية (راجع: القاضي، 2008، ص 161 وما بعدها). والقانونية، (راجع الحراري، 2003، ص 143 وما بعدها)، والمادية راجع (المادة 87 من القانون المدني المعدل بالقانون رقم 138 لسنة 1970م)

وعليه اتسمت الإدارة التنفيذية في العهد الملكي خلال مرحلة الدولة الاتحادية بالطابع المركزي المسيطر عليه الملك، والحكومة الاتحادية، ثم بعد أن ألغى النظام الاتحادي، وصدر القانون رقم 1 لسنة 1963م الذي غيّر أمر التنظيم الإداري، فأصبح يتجه إلى الطابع اللامركزي، وبعد 1969م تركزت الإدارة التنفيذية والتشريعية في يد مجلس قيادة الثورة حيث تولى المجلس بنفسه إدارة البلاد، ثم سيرت البلديات الإدارة، ومنحها المشرع صلاحية تنظيم

المرافق العامة اللازمة وإدارتها لممارسة اختصاصاتها، وبعد إعلان قيام سلطة الشعب نهجت الدولة نظام جديد عرف بالإدارة الشعبية المتضمنة فلسفة النظرية العالمية الثالثة التي ظلت سارية حتى ثورة السابع عشر من فبراير 2011م، التي أعادت العمل بنظام الإدارة المحلية سابق الذكر، والملاحظ أنه في جميع الأحوال التي تغيرت فيها الإدارة تأتي مطاعة للقانون الذي نصّ عليها، باعتبارها يد الدولة التي تنفذ قوانينها.

الفرع الثالث :- الإدارة القضائية .

يكاد يؤكد علماء القانون والإدارة، أنّ عناصر الإدارة تكاد تكون واحدة في كافّة القطاعات من تنظيم، وتخطيط، وتوجيه، ورقابة، غير أنّ طبيعة التنوع الإداري تفرض اختلاف تلك المكونات عن بعضها بعضاً في الأجهزة الإدارية، من ذلك نظام التشغيل المحدد وفق المنهج القانوني للمرفق الإداري، والعنصر البشري الذي يمارس الوظيفة، وعلى هذا الأساس كان للإدارة القضائية شروط في من يتولى مهامها؛ كتمتع المكلف بأعمالها بخصائص دينية، وعلمية، وأدبية يحددها قانون نظام القضاء راجع (القانون رقم 51 لسنة 1976م بشأن إصدار قانون نظام القضاء وتعديلاته) ويباشر أعمالها في مرفق عام يُسمّى وزارة العدل، أو أمانة القضاء، أو ديوان العدل، أو قضاء المظالم حسب التسميات التي يطلقها المشرع، وتتشكل الإدارة القضائية في ليبيا من جهة قضائية واحدة حددتها قوانين نظام القضاء في المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم الابتدائية، والمحاكم الجزئية، والمحاكم النائية، (راجع في النظام القضائي الليبي، جيره، 1987م، ص 53). ونصّت الفقرة الثالثة من القانون رقم 4 بتعديل القانون رقم 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء على تلك الإدارات التي تتشكل منها السلطة القضائية وهي "إدارة التفتيش على الهيئات القضائية، والمحاكم، والنيابة العامة، وإدارة القضاء، وإدارة القانون، وإدارة المحاماة الشعبية"، راجع القانون رقم 4 بتعديل القانون رقم 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء، نشر في (الجريدة الرسمية بتاريخ 16 - 11 - 2011م).

ويباشر العمل القضائي مجموعة من أعضاء الهيئة القضائية هم القضاة، وأعوان القضاء وهم موظفو المحاكم، والنيابات العامة، والخبراء، والمحامون، وأعضاء إدارة قضايا الحكومة، راجع، (جيره، 1987، ص 80 وما بعدها). وحدد القانون صلاحيات الهيئات القضائية، وأعمالها المنوطة بها وفق الاختصاص النوعي، والقيمي، والمكاني، (جيره، 1987، ص 208). واستناداً على نصوص الدستور أنشأ المشرع الليبي المحكمة العليا الاتحادية بموجب نص المادة الأولى من قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة الصادر في 10 نوفمبر 1953م، ونظمت شؤونها اللائحة الداخلية الصادرة بتاريخ 10 يناير 1954م، ونصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة العشرين من قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة على:

"(1) تختص المحكمة العليا - باعتبارها محكمة قضاء إداري - بالنظر في القضايا الإدارية التي ترفع إليها في المنازعات والطلبات المنصوص عليها في المواد 21 و-23 و-24 و-25 من هذا القانون، ويكون لها فيها ولاية القضاء النهائية، وتجري في شأنها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به، على أن تكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الجميع. (2) ولا يمكن الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري إلا بطريقة التماس إعادة النظر في الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية".

ومن ثم جاءت المادة الحادية والعشرون مبينة نوع القضايا التي تختص بها دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا كمحكمة أول وآخر درجة من درجات التقاضي، حيث نصت على أن "القضايا التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري هي القضايا التي ترفع ضد حكومة المملكة الليبية المتحدة أو الولايات، وليس لأي محكمة أخرى حق الفصل فيها، وهي: أ- المنازعات الخاصة بالمرتبات ومعاشات التقاعد، والمكافآت المستحقة للموظفين المصنفين، وغير المصنفين، أو لورثتهم.

ب- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المصنفة بالترقية، أو بمنح العلاوات.

ج- الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون، وغير المصنفين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

د- الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون، وغير المصنفين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى معاش التقاعد، أو فصلهم من غير الطريق التأديبي.

هـ- الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، ويشترط في الطلبات المذكورة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" (قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة، الصادر بقصر الخلد في 3 ربيع الأول سنة 1373هـ).

كما ضُمَّت اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، أو العقود المدنية التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وجعل المشرع صلاحية الفصل في طلبات التعويض المتعلقة بالأضرار التي تنشؤها الإدارة بصفة مشتركة بين دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، والمحاكم العادية، هكذا تأسس الكيان القانوني للقضاء الإداري، وأصبح دوره مراقبة الأجهزة الإدارية في حالة ما إذا انحرفت عن مبدأ المشروعية الإدارية، والنظر في ما تصدره الإدارة من تصرفات قد تضرّ بالمرؤوسين أو الآخرين.

والذي يبدو أن نظام القضاء الإداري الليبي جاء مغايراً لما هو معهود في النظام العالمي حيث أخذت الدول في رقابتها على الأجهزة الإدارية بنظام وحدة القضاء والقانون، في حين أن دولاً أخرى تبنت نظام ازدواج القانون والقضاء، والملاحظ على السياسة التشريعية في

تنظيم القضاء الليبي أنها عملت بنظام جديد، خلط بين النظامين السابق ذكرهما فأصبح النظام القضائي الليبي يوصف بوحدة القضاء، وازدواج القانون، ولعلّ السبب الذي جعل المشرع ينتهج هذا المبدأ هي عدّة عوامل منها؛ فنية، وسياسية، واقتصادية راجع (الحراري، 1990)، ومن هنا أصبح للمتعامل مع الإدارة حماية قضائية أساسها قانون إنشاء هذه الجهة التي تلغي القرارات والتصرفات غير القانونية التي تؤثر في المركز القانوني للموظف العام رئيساً، أو مرفوضاً، والمتعاملين مع الإدارة، غير أن هذه الجهة القضائية تُعدّ الوحيدة المختصة في كافة أرجاء الدولة، ومقرها العاصمة طرابلس الأمر الذي يشق على المتضرر من تصرفات الإدارة من رفع دعواه أمامها خلال المدة المبين في المادة الثامنة من القانون رقم (88) لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري التي تنص على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية".

واستقرّ وضع القضاء الإداري في العهدين: الجمهوري والجماهيري فترة من الزمن على ما هو عليه، منحصرّاً في دائرة واحدة من دوائر المحكمة العليا الكائنة في العاصمة حتى سنة 1971م، إلى أن أنشأ المشرع دوائر مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية بمحاكم الاستئناف المدنية، ورد النصّ عليها في المادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري راجع (الجريدة الرسمية ، العدد 59، السنة 9، الصادرة بتاريخ 11-24-1971م)، التي نصت على أن "تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري وتشكل الدائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاثة مستشارين، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة"، ودوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف تكمن في طرابلس، ومصراته، وبنغازي.

ونتيجة التوسع العمراني، والتطورات المرفقية دعت الحاجة إلى إنشاء دوائر للقضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية في كل من سبها (قرار أنشأ محكمة استئناف سبها رقم 17 لسنة 2005 صدر بتاريخ 22-08-2005) وغريان، الخمس، الجبل الغربي، الزاوية، البيضاء، الجبل الأخضر، مما سهل للمتعامل مع الإدارة طريق اللجوء إلى القضاء الإداري، وهذا التوسع في دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف يشير إلى مرحلة من مراحل استقلال القضاء الإداري، خاصة وأن المشرع الليبي تبنى دور النيابة العامة في الطعن بالنقض في تلك الأحكام خلال ستين يوما من تاريخ اعلان الحكم، ولعلها خطوة إلى إنشاء نيابة إدارية متخصصة.

ولقد طور القانون رقم (88) لسنة 1971م في شأن القضاء الاداري الضمانات القانونية للطرف المتضرر من تصرفات الإدارة، بالتعديلات التي طرأت عليه بموجب القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (88) لسنة 1971 في شأن القضاء الاداري، حيث نصت المادة الأولى منه على أن "يستبدل بالفقرة الاخيرة من المادة (19) من القانون رقم (88) لسنة 1971م المشار اليه النص الاتي: (ولا يترتب علي الطعن وقف تنفيذ الحكم الا اذا أمرت المحكمة بغير ذلك).

ونصت المادة الأولى من القانون رقم (6) لسنة 2003 بتعديل حكم في القانون رقم 88 لسنة 1971 لفرنجي في شأن القضاء الاداري على أن يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة التاسعة عشرة من القانون رقم 88 لسنة 1971 لفرنجي في شأن القضاء الاداري المشار اليه النص الاتي: "ويكون لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن بالنقض في تلك الاحكام خلال ستين يوما من تاريخ اعلان الحكم".

والسائد فقهاً وقضاءً أن القضاء الإداري هو قضاء إلغاء، وتأديب، وتعويض وهذه الحدود تتعلق بموضوع النزاع، ولا يتدخل القاضي في ميكانيكية الإدارة؛ لذلك حكمت المحكمة

العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8 / السنة القضائية بتاريخ 23، 16-6-1977م السنة والعدد 14 / 1، ص 56. "إن ولاية القضاء الإداري مقصورة على الرقابة على القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ له ان يحل نفسه محل جهة الإدارة في عمل أو اجراء هو من صميم اختصاصها ورقابته لا تسلط الا بعد اعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها فكان على الحكم المطعون فيه ان يقف بقضائه عند مجرد الغاء قرار وزير الزراعة والاصلاح الزراعي المطعون فيه دون ان يلزم الادارة ببحث جدية التصرف من عدمه ويتعين لذلك الغاء هذا الشق من الحكم" (مجلة المحكمة العليا الليبية، بتاريخ 23، 16-6-1977م السنة والعدد 14 / 1، ص 56)

ويظهر تميز القاضي الإداري في تطبيقاته العملية بطبيعته الخاصة من حيث كونه إنشائي يطور قواعد القانون الإداري، ويساهم في خلق القاعدة القانونية، من خلال نظره للمنازعات التي لم ينظمها المشرع، فله سلطة تقديرية في خلق وإنشاء القاعدة القانونية، ودعائم تلك التطورات طبيعة الظروف الاستثنائية التي تستدعي المحافظة على السير المنتظم للوظيفة العامة، ومن هذه التطبيقات القضائية المطورة لنظام التشغيل الوظيفة العامة، نظرية الموظف الفعلي الموضحة في أحكام المحكمة الإدارية العليا حكمها الصادر في 28-6-1964م الذي جاء فيه "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً علي تأدية خدماتها للمنتفعين بها باطراد ودون توقف، وتحتم الظروف غير العادية أن تقضي جهة الإدارة عند تصدي هؤلاء الموظفين للخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لا تباع أحكام الوظيفة العامة في شأنهم، ونتيجة لذلك لا يحق لمن يتصدى لأمر الوظيفة في ظل هذا النظام أن يتقاض الإدارة أن تطبق عليه أحكام الوظيفة العامة كما لا يحق له الإفادة من مزاياها، لأنه لم يخضع لأحكامها أصلاً ولم يُعيّن وفقاً لأصول التعيين فيها" (الجمال، 1958، ص 545-546).

ولقد اتاحت للقضاء الإداري الليبي أن يطور من منهج الإدارة القانونية مستندة في ذلك على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد عندما نظرت في قرار التعيين الباطل المعروضة عليه " وحيث إن الطاعنات قد تم التحاقهن بالعمل بموجب رسالة من عضو التعليم والبحث العلمي (بزلتين) ولم يصدر قرار من الجهة المختصة بالتعيين حتى الآن، وذلك كما جاء في رسالة عضو التعليم (بزلتين) المرفقة بالأوراق والموجه لأمين اللجنة الشعبية لمحلة زليتن بتاريخ 14-8-97 ف بأن كافة المستندات الخاصة بالطاعنات والمتعلقة بموضوع التعيين قد تمت إحالتها إلى اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي، حيث وعد الأمين المساعد بإتمام إجراءات التعيين، ولما كان الأمر كذلك فإن الطاعنات لا يصدق عليهن مفهوم الموظف العمومي في مجال تطبيق القانون الإداري حيث تخلف أهم شرط من الشروط التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان من أن الشخص لا يعتبر موظفاً عاماً يختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بشؤونهم... حكمت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعاوى" (حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف مصراته في الدعوى رقم 24/19 قضائي جلسة 22-12-1998 ف (حكم غير منشور).

وقدمت النيابة العامة مذكرة رأي في الطعن الإداري (24/19 ق)-السابق-جاء فيه "ومن تم فمن يتولى القيام بوظيفة عامة دون أن يصدر قرار بتعيينه ابتداء العمل القانوني الواجب تعيينه بمقتضاه، ولا يعتبر موظفاً عاماً، وإنما يكون من الموظفين الفعليين أو الواقعيين؛ فمثلاً قد ترشح الإدارة أحد الأشخاص لشغل وظيفة عامة، وتعهد إليه فعلاً قبل تعيينه رسمياً القيام بها، انتظاراً لصدور أداة تعيينه، وفي تلك الأحوال لا يجوز اعتبار مثل هؤلاء الأشخاص من الموظفين العموميين، وهذا الأمر ينطبق على وضع الطاعنات حيث تم تنسيبهن إلى العمل بموجب رسالة عضو اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي (زليتن المركز)

قبل صدور قرار التعيين من السلطة المخولة بذلك- هو أمين اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي-.

ولما كان الأمر كذلك فإن الطاعنات لا يعتبرن من الموظفين العموميين لعدم تولي السلطة العامة المختصة تقليدهن الوظيفة العامة بالأداة القانونية وطبقاً لأحكام القانون راجع (العباسي، 2003، ص 50 وما بعدها)، وهي حالة من حالات الموظف الفعلي وأكثرها ذيوياً في العمل (يوسف، 1988، ص 88).

وعلى هذا الأساس فإن مسلك محكمة استئناف مصراته الدائرة الإدارية مسلكاً غريباً عندما حكمت بعدم اختصاصها بنظر الدعوى المتعلقة بالموظفين الفعليين، رغم أن الفقه، راجع (الجمال، 1958 ص 527) والقضاء المقارن، متفقان على أن نظرية الموظف الفعلي نظرية قضائية ابتدعها القضاء الإداري.

ومن الأحكام القضائية التي ساهمت في تطور الإدارة القانونية إقرار السلطة التقديرية للإدارة، وفق ضمانات قانونية تحمي الطرف الضعيف حيث أنها حكمت: "إنه وإن كانت سلطة تقدير خطورة الذنب وسلطة تقدير الجزاء المناسب له تدخل في السلطة التقديرية للجهة المصدرة للقرار إلا أن هذه السلطة تخضع فيها لرقابة القضاء الإداري من حيث مشروعيتها وعدم المشروعية شأنها في ذلك شأن أية سلطة تقديرية أخرى ومن أسباب عدم مشروعية هذه السلطة الغلو في استعمالها فهي في هذه الناحية تشبه إلى حد كبير إساءة استعمال الحق في نطاق القانون المدني، فإذا هي غالت في تقدير العقاب وقررت عقوبة قاسية لذنب صغير خرجت بفعلها هذا عن نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية وكان هذا الانحراف عيباً يشوب قرارها" (مجلة المحكمة العليا الليبية، بتاريخ 13/02/1975م، السنة والعدد 11 / 3، طعن إداري 2 / 21 ق، ص 29).

وفي ذات السياق يؤكد القضاء الإداري الليبي لسلطة التقديرية للإدارة، وللمحكمة رقابة الملاءمة على قرارات الإدارة في طعنها الإداري رقم 17 للسنة القضائية 16 حيث أقرت "الجهة الادارة ان تسحب عملية المقاوله للصالح العام وللمحكمة سلطة الرقابة لتقدير مدى ملاءمة قرار السحب لما تنسبه للطرف الاخر من مخالفات" (مجلة المحكمة العليا الليبية، بتاريخ 20-12-1970م، السنة والعدد 7 / 2، طعن إداري 17 / 16 ق ، ص 27).

وعلى هذا الأساس فرض الواقع غير المستقر للإدارة أن يسمح المشرع للإدارة بسلطة تقديرية تلاءم فيها نشاطها الساعي لتحقيق الصالح العام، مما يجعل للإدارة ضرورة ايجاد الحلول المناسبة للمنازعات التي لم يعالجها المشرع، راجع (حمد، 2003، ص163).
وآخر دَعْوَانَا أَنْ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ

الخاتمة

وبعد ما تقدم عرضه توصلت الدراسة إلي مجموعة من النتائج والتوصيات :

أولاً : النتائج :-

- 1- مرّت الادارة في ليبيا بعدة مراحل، وتطورات قانونية هامة نتيجة لظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، حيث أدى هذا التطور الي نقلة نوعية علي مستوى الإدارات العامة في ليبيا، تماشيا مع الظروف التاريخية المؤثرة فيهما.
- 2- ساهمت التطورات في سد الثغرات القانونية بما يتناسب ومبدأ المشروعية، وتكوين مبادئ قانونية، وفق ما أرسنه المحكمة العليا الليبية في المنازعات المعروضة عليها.
- 3- تطورت الإدارة نتيجة التغيرات المادية والقانونية منها علي سبيل المثال القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية .

4- توسع المشرع في استحداث دوائر القضاء الإداري في محاكم الاستئناف مما اضى نوع من المرونة على رقابة القضاء الإداري اتجاه التصرفات وأعمال الإدارة.

ثانياً : التوصيات :-

- 1- على المشرع الليبي الأخذ بنظام ازدواجية القضاء لخلق تغير أساسي في النظام القضائي مما يواكب التطور الفعلي للإدارة .
- 2- ملاءمة كل القوانين الخاصة بالإدارات في ليبيا مع التطورات الحديثة.
- 3- العمل على إيجاد صياغة قانونية لمخرجات السلطة القضائية المنظمة لعمل الإدارة .
- 4- إنشاء نيابة إدارية متخصصة تكون عوناً ورافداً، لتحقيق الصالح العام، وحماية الحقوق.

قائمة المراجع

أولاً :المراجع باللغة العربية.

- القرآن الكريم.
- الكتب العامة والمتخصصة.
- 1. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، "الدساتير ونظام الحكم" (بيروت: دار الكتاب المتحدة، ط2).
- 2. الجمل، محمد حامد، الموظف العام فقها وقضاء. ط1- بدون مكان نشر: دار الفكر الحديث للطبع والنشر، 1958.
- 3. حماد محمد شطا، الأصول الإسلامية للقانون الإداري، الكتاب الأول، (القاهرة: دار الصحوة للنشر، 1411هـ).
- 4. حمد، عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط1، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1423هـ 2003م.

5. خدوري، مجيد، ليبيا الحديثة، ترجمه الدكتور نقولا زيادة، ومراجعة: الدكتور الاسد، ناصر الدين، (بيروت - نيويورك، 1966م).
6. خليفة صالح أحواس، القانون الدستوري الليبي والنظم السياسية والإدارية، (سرت - بيروت - لبنان: منشورات جامعة التحدي، دار الكتاب الجديد المتحدة، 2004م).
7. زكي عبد المتعال، تاريخ النظم السياسية والقانونية والاقتصادية، (القاهرة: مطبعة نوري، 1935م).
8. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (القاهرة: دار الفكر العربي، ط 6، 1416هـ 1996م)،
9. العباسي، يوسف الدوكالي بنّاصر، نظرية الموظف الفعلي دراسة موازنة في القانون الليبي والقانون المصري والشريعة الإسلامية، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس: 2003م).
10. عبد الرحمن بن محمد بن محمد أبو زيد، ولي الدين الحضرمي الإشييلي ابن خلدون، ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر، تحقيق: خليل شحادة، (بيروت: دار الفكر، ط2، 1408 هـ - 1988.
11. عبد الغني عمرو الرويمض، تاريخ النظم القانونية، (ليبيا: دار الكتب الوطنية، ط4، 2007م).
12. عبدالغني عمرو الرويمض، القانون الاجتماعي، علاقات العمل الفردي، طرابلس: مطابع الثورة العربية، ط7، ج1، 2011م).
13. عبد المنعم عبد العظيم جيره، التنظيم القضائي في ليبيا، (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ط 3، 1987م).

14. عبدالفتاح ساير داير، تاريخ القانون العام، ط1، القاهرة: مطبعة نهضة مصر 1955-1954.
15. العنبيكي، المدخل إلى دراسة النظام القانوني الأنكليزي، (بغداد: دار الحرية للطباعة، 1411هـ/1990م)،
16. فرنسوا بوردو، تاريخ الادارة الفرنسية من القرن الثامن عشر حتى القرن العشرين، الطبعة الثانية، لسنة 1994، باريس.
17. القاضي، نصر الدين مصباح. (2005 م). أصول التنظيم الإداري وتطبيقاته في القانون الليبي " دراسة موازنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية. ط 1. القاهرة: دار الفكر العربي.
18. القاضي، نصر الدين مصباح، أصول القانون الإداري، (القاهرة: دار الفكر العربي، ط1، 1429 هـ. 2008م).
19. القاموس التاريخي للقانونيين الفرنسيين، إشراف باتريك أراباير، جون لويس هالبرين جاك كرينن، (فرنسا، مطبوعات الجامعة الفرنسية، 2007م).
20. كرم، عبدالواحد، معجم مصطلحات الشريعة والقانون، العراق: مطبعة المركز العالمي، ط1، 1995.
21. الكوني على أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي المدخل إلى علم القانون "القانون" (ط 4، طرابلس، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ج1، 2003 م).
22. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، (طرابلس: المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ج1، 2003م)،.
23. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي: رقابة دوائر القضاء الإداري، (طرابلس: مجمع الفاتح للجامعات، 1990م).

24. محمد فرج محمد الفقي، "الرقابة علي دستورية القوانين في ليبيا" دراسة مقارنة" (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1998م).
25. 26- محمود القاضي، النظام القضائي والحركة التشريعية في ليبيا " محاضرات ألقاها على طلبة قسم الدراسات القانونية"، (جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، د ط، 1960-1961م).

ثانياً: المراجع باللغة الاجنبية.

1-François Burdeau, histoire de l'admininstration française du 18^é au 20^é siècle, 2^é édition, 1994, Paris

-الجرائد الرسمية.

1. الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة- العدد رقم 9 بتاريخ 24 يونيو 1956م.
2. الجريدة الرسمية المصرية، العدد 27 الصادرة في 5/7/1973م.
3. الجريدة الرسمية. العدد 48، السنة الرابعة، الصادرة 1976م.
4. الجريدة الرسمية، السنة التاسعة، العدد 59.
5. الجريدة الرسمية، العدد الخاص، بتاريخ 15/12/1969م.
6. الجريدة الرسمية، عدد خاص بتاريخ 10 نوفمبر يونية 1964م.
7. جريدة برقة الرسمية- العدد رقم 5 بتاريخ أول ابريل 1950م.
8. جريدة برقة الرسمية، العدد رقم 40 بتاريخ 16 نوفمبر 1952م.
9. جريدة طرابلس الرسمية، العدد رقم 14 بتاريخ 15 يوليو 1952م.
10. جريدة طرابلس الرسمية، العدد رقم 7 بتاريخ 1 أبريل 1952م.
11. جريدة طرابلس الرسمية، عدد خاص بتاريخ 1 يونية 1956م.
12. جريدة فزان الرسمية، العدد رقم 1 بتاريخ 1 فبراير 1952م.

13. جريدة فزان الرسمية، العدد رقم 8 بتاريخ 10 فبراير 1956م.

- القوانين.

1. القانون رقم 51 لسنة 1976م بشأن إصدار قانون نظام القضاء وتعديلاته.

2. قانون رقم (88) لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري.

3. قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة .

4. قانون رقم (6) لسنة 2003 بتعديل حكم في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الاداري.

5. القانون رقم 4 بتعديل القانون رقم 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء.

6. قانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية .

7. مجموعة القوانين، الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة للعدل (2010 مسيحي).

8. مجموعة القوانين، الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة للعدل (2010 مسيحي)، مطابع العدل.

- الأحكام القضائية.

1. حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف مصراته في الدعوى رقم 24/19 قضائي جلسة 22-12-1998ف (حكم غير منشور)

2. مجلة المحكمة العليا الليبية، الطعن الإداري رقم 8 السنة القضائية، بتاريخ 23، 16-6-1977م السنة والعدد 14 / 1.

3. عثمان خليل عثمان، "الوزارة في الدستور العراقي"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول- السنة الثانية عشرة، محرم 1361هـ يناير 1942م.