بحث بعنوان

تنظيم قانون العمل الليبي لأحكام ترقية الموظف العام وضوابطها (دراسة مقارنة)

الباحث
أيمن بكار أمحارب عيسى
باحث ماجستير بالأكاديمية الليبية - الجبل الأخضر

ملخص البحث:

لقد تناولنا في هذا البحث تنظيم قانون العمل الليبي لأحكام وضوابط ترقية الموظف العام، وقد قسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول تعريف الترقية وأهميتها ومعاييرها، أما المبحث الثاني فقد خصصناها للموانع القانونية للترقية، والرقابة الإدارية والقضائية على إجراءات الترقية، وانتهى البحث إلى عدة من النتائج والتوصيات، وتتمثل أهم النتائج في أن الترقية تُعد من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الموظف العام خلال مسيرته المهنية، ثم إن ترقية الموظف العام تنضبط بمعايير وشروط محددة مسبقاً من المشرع، غير أن هناك موانع للترقية، وحماية لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة فقد منح المشرع للموظف العام الحق في سلوك طريق التظلم الإداري أو الطعن القضائي على قرارات الترقية المخالفة للقوانين واللوائح، أما التوصيات فتتمثل أبرزها في مناشدة المشرع الليبي بإنشاء نظام قانوني حديث ومتطور للترقية يتماشى مع التطورات المتسارعة في مجال الإدارة، كما ننصح المشرع الليبي بجعل الترقية حقاً خالصًا للموظف العام، بحيث تلتزم الإدارة بمنحها متى توفرت شروطها.

كلمات مفتاحية: الموظف العام، معايير الترقية، الموانع القانونية، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية.

Research Summary

In this research, we tackled the regulation of the promotion of public employees under the Libyan labor law. The study is divided into two sections: the first section discusses the definition, importance, and criteria of promotion, while the second section is dedicated to the legal barriers to promotion and the administrative and judicial oversight of promotion procedures. The research concluded with several findings and recommendations. The key findings include that promotion is considered a fundamental right for public employees throughout their careers. Employee promotions are governed by predefined standards and conditions set by the legislator, although there are obstacles to promotion. To protect individual rights from administrative abuse, the legislator has granted public employees the right to file an administrative grievance or legal challenge against promotion decisions that violate laws and regulations. The recommendations include urging the legislature to establish a modern and advanced legal system for promotions that aligns with the rapid developments in the field of administration. Additionally, it is advised that the Libyan legislator should make promotion an exclusive right for public employees, with the administration obligated to grant it whenever its conditions are met.

Keywords: Public employee, promotion criteria, legal barriers, administrative oversight, judicial oversight.

المقدمة:

يُعد نظام الترقية أحد الركائز الأساسية التي تستند إليها نظم التوظيف، حيث تُعد الوظيفة العامة بمثابة مهنة يكرس لها الموظف جهوده، فإن الموظف الذي يقبل تعيينه في وظيفة ما في السلم الإداري يتطلع منذ البداية إلى إمكانية ارتقائه في هذا السلم، بل وربما وصوله إلى أعلى درجاته، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال نظام ترقية يتيح له تحقيق هذا الطموح، لذا من الضروري أن يقوم نظام الترقية على أسس سليمة تضمن تحقيق الأهداف المرجوة منه، وإذا تسربت عناصر الفساد إلى نظام الترقية، فلن يُجدي نفعاً الاستناد إلى جميع قواعد علم الإدارة في تعزيز الإدارة العامة، إذ إن اليأس إذا تسرب إلى نفوس الموظفين سيؤدي إلى فساد كل شيء، فلن يعمل الموظف ولن يبذل جهده، حيث يدرك أن الاجتهاد والتفاني لن يؤثرا في مسيرته الوظيفية، ولذلك لم يختلف فقهاء الإدارة العامة ورجال القانون في شيء بقدر اختلافهم حول قواعد الترقية وضماناتها.

أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في موضوعه الذي يتناول ترقية الموظف العام، حيث يثير هذا الموضوع العديد من القضايا النظرية التي تتطلب الدراسة والتحليل، كما تكتسب هذه الأهمية طابعاً خاصاً كونها تنتمي إلى مجالات القانون الإداري، بالإضافة إلى ذلك يسهم هذا البحث في تعزيز فعالية الإدارة ويعود بالنفع على الموظف الذي يستفيد من خدماتها، فإن نظام الترقية يعكس مفهوم الطموح الوظيفي للموظف العام، مما يضمن له فرص التقدم الوظيفي من خلال ترقيه في درجات السلم الإداري وصولاً إلى أعلى المستويات المهنية.

أسباب اختيار موضوع البحث:

اختيار موضوع ترقية الموظف العام في التنظيم القانوني الليبي يرجع إلى عدة أسباب رئيسية، منها:

1. أهمية الترقية كحافز وظيفي: فالترقية تعد وسيلة مهمة لتحفيز الموظفين على تحسين أدائهم وزيادة كفاءتهم، مما يسهم في تطوير المؤسسات العامة بشكل عام، والتأثير على جودة الخدمات العامة.

2. الإطار القانوني: إن القوانين التي تنظم ترقية الموظفين تعكس السياسة العامة للدولة في إدارة الموارد البشرية، واختيار هذا الموضوع يتيح فرصة لتحليل مدى ملاءمة هذه القوانين للواقع، وأي تحديثات قد تكون ضرورية.

3. معالجة التحديات والشفافية: فدراسة الترقية تساهم في فهم التحديات المرتبطة بها، مثل الشفافية، النزاهة، والمحسوبية، من خلال البحث سنحاول اقتراح تحسينات لتعزيز مبدأ العدالة في ترقيات الموظفين.

4. ندرة الدراسات القانونية في هذا المجال في ليبيا: ربما يكون هناك نقص في الدراسات القانونية المتخصصة حول موضوع الترقية في ليبيا، مما يمنح البحث قيمة علمية كبيرة.

ثم إن اختيار موضوع ترقية الموظف العام يعكس الرغبة في دراسة جانب حيوي من جوانب الوظيفة العامة، وفهم مدى تأثيره في تحسين الأداء الوظيفي والتنظيم القانوني في ليبيا.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ما مفهوم ترقية الموظف؟ وما هي انواعها؟
- ما أهمية الترقية؟ وما هي أهدافها؟
- ما الشروط القانونية للترقية؟
- ما موانع ترقية الموظف؟
- ما أوجه الرقابة على إجراءات الترقية؟

منهج البحث:

في هذه الدراسة اعتمدنا على المنهج الوصفي والمقارن.

هيكلية البحث:

المقدمة

المبحث الأول- ماهية ترقية الموظف العام:

المطلب الأول- تعريف الترقية وأهميتها

الفرع الأول- تعريف الترقية

الفرع الثاني– أهمية الترقية

المطلب الثاني– معايير الترقية وشروطها.

الفرع الأول– معايير الترقية

الفرع الثاني– شروط الترقية:

المبحث الثاني– الموانع القانونية للترقية والرقابة على الترقية:

المطلب الأول– الموانع القانونية للترقية

الفرع الأول– الموانع المتعلقة بالتأديب

الفرع الثاني– الموانع المتعلقة بالوضعيات القانونية للموظف

المطلب الثاني– الرقابة على إجراءات الترقية

الفرع الأول– الرقابة الإدارية

الفرع الثاني– الرقابة القضائية

الخاتمة: النتائج – التوصيات.

المبحث الأول– ماهية ترقية الموظف العام

تمهيد وتقسيم:

الموظف العام هو كل شخص يعمل بخدمة دائمة لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يدير مرفق من المرافق العامة، على أن يشغل وظيفة تدخل ضمن ملاك هذا المرفق، بصدور أداة قانونية لتعيينه في هذه الوظيفة[1]، وقد استقر القضاء الليبي عبر الدائرة الإدارية إن الموظف العام "هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات"[2]، كما تقول أيضاً المحكمة العليا الليبية إن قضاء المحكمة العليا استقر على أن الموظف العام هو: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات، وأن لا يلزم لإضفاء صفة الموظف العام أن يكون شغله للعمل دائماً ومستمراً، وإنما العبرة بدوام العمل في ذاته، ولو كان من أسند إليه العمل ذا صفة مؤقتة ..."[3]، ويتمتع الموظف العام بمجموعة من الحقوق والمزايا، تتنوع بين الحقوق المالية والأدبية، حيث يستفيد البعض منها أثناء فترة الخدمة، بينما يستفيد البعض الآخر بعد انتهاء الخدمة، ومن أهم المزايا التي يتمتع بها أثناء فترة الخدمة ميزة الترقية الوظيفية، وعليه سنستعرض في هذا المبحث ماهية الترقية وأهميتها ومعايير الترقية في مطلبين:

المطلب الأول– تعريف الترقية وأهميتها.

المطلب الثاني– معايير الترقية وشروطها.

---

(1) د. أحمد نجم الدين أحمد، التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي، دار الراية، الأردن، د.ط، 2015، ص21.

(2) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 16/22ق، بتاريخ 1971/1/24، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل الليبية.

(3) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 54/131ق، بتاريخ 2008/5/15م، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية،، المرجع السابق.

المطلب الأول– تعريف الترقية وأهميتها

الفرع الأول– تعريف الترقية

تعد الترقية من أهم المزايا الوظيفية التي يسعى اليها الموظف العام، ويقصد بها أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي يشغلها قبل الترقية[1]، فهي تعتبر من أهم الحقوق بعد المرتب بالنسبة للموظف، حيث تفسح المجال أمام الموظف للوصول إلى المناصب العليا، فتغرس الحافز أمامه لبذل أقصي قدر من الجهد، ليظفر بالترقية ويتمتع بمزاياها المادية والمعنوية، كما أنها تشعر الموظف بالأمان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في حياته الوظيفية، دون حاجة إلى تغيير مكان العمل[2].

وتعني الترقية لغة: الصعود والارتقاء وهي مشتقة من كلمة رقى، ترقية، أي رفعه وصعده، أو إذا ارتقى درجة فدرجة[3]، أما كلمة ترفيع فهي مشتقه من ترفع ترفيعاً، بمعنى تعلى وترفع الشيء أو الرجل بمعنى رفعه وقدمه، أي ارتفع وعلا[4].

أما في اصطلاح القانون الإداري فقد وردت عدة تعريفات فقهياً وقضائياً، نورد منها الآتي:

عرفها بعضهم بقوله: هي أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية[5].

وعرفها البعض الآخر: يقصد بها انتقال الموظف من وضعية إلى وضعية أخرى ذات مستوى أعلى ومرتب أعلى حالياً ومستقبلاً، كما قد تصاحب هذه الزيادة في الامتيازات الوظيفية التغيير في طبيعة الأعمال ودرجة المسؤولية في مجال السلطة[6].

---

(1) د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، كراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ط، 2006-2007، ص147.

(2) د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع القانون المصري، دار جين للطباعة والنشر، البيضاء، ليبيا، ط1، 2018، ص107.

(3) إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، تحقيق: أحمد عبد الغفور، دار العلم للملايين، ط4، 1987، ج6، ص2631.

(4) محمد بن عبد الرزاق الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، مجموعة من المحققين، دار الهداية، د.ط، د.ت، ج21، ص108.

(5) د. محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، د.ط، 1986، ص452.

(6) د.صلاح محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية، الدر الجامعية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، د.ط، 2000، ص51.

ويرى البعض تعريفها بأنها: نقل العامل إلى مركز أعلى، مصحوباً بآثار مادية ومعنوية، وهي أيضا إسناد وظيفة جديدة إلى العامل تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من الوظيفة الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات، فالترقية هي تدرج العامل في سلم التنظيم الإداري وشغله المنصب في مستوى أعلى، مصحوباً بالزيادة في المسؤولية التي تنتج عنها آثار مادية ومعنوية[1].

ويذهب البعض إلى القول بأنها: هي كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتميزه عن أقرانه، وهي تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية، فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا، فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية[2].

وقد تناول المشرع الليبي أحكام الترقية في المادة 137 من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010م، حيث تقول "لا تجوز ترقية الموظف إلا لوظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها مباشرة في ملاك الوحدة الإدارية التابع لها، وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته، وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط المتعلقة بالترقية والحد الأدنى المقرر لها".

وقد قضت المحكمة العليا الليبية في هذا الصدد أن "المصطلح عليه في الفقه الإداري أنه يوجد فارق بين التعيين والترقية، فالتعيين هو إسناد الوظيفة أو نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة جديدة، والترقية هي رفع الدرجة أو الانتقال من فئة إلى أخرى"[3].

وتؤدي الترقية إلى تحسين مركز الموظف من الناحيتين الأدبية والمالية، فمن الناحية الأدبية يترتب على الترقية أن يصعد الموظف إدارياً إلى مستوى أعلى من مستويات السلم الإداري، مع ما يترتب على ذلك من تغير في نوع الوظيفة، ومدي انطوائها على بعض المهام الرئاسية، ومن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة راتب الموظف، فيستحق بداية مربوط الدرجة المرقي إليها،

(1) د.محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ط، 1973، ص22.

(2) د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، دار الفكر الجماهيري، الاسكندرية، ط1، 2018، ص188.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية طعن إداري رقم 7/8 ق، بتاريخ 1964/5/16م، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

أو علاوة من علاواتها الدورية، أيهما أكبر بالنسبة له حسب المبلغ الذي وصل إليه مرتبه قبل الترقية[1].

من خلال استقراء التعريفات السابقة والجمع بينها لتلافي قصور بعضها، يمكننا تعريف ترقية الموظف العام بأنها: انتقال الموظف ضمن الوظائف الدائمة في الدولة من موقعه الوظيفي الحالي إلى موقع وظيفي أعلى، وذلك بعد استيفاء كافة المتطلبات اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى، ويمكن أن تتم هذه الترقية من وظيفة أو رتبة إلى أخرى أعلى وأكثر تعقيداً ومسؤولية، أو من درجة إلى أخرى ضمن نفس الوظيفة أو الرتبة، مما يسهم في تحسين الوضع المادي والأدبي للموظف مقارنةً بما كان عليه قبل الترقية.

الفرع الثاني– أهمية الترقية

مما لا شك فيه أن لنظام الترقية فوائد جمة تعود على الموظف وعلى الإدارة وعلى المتعاملين مع الإدارة على السواء، وفي هذا الفرع سنبرز تلك الفوائد بشيء من الإيجاز كما يلي:

أولاً– أهمية نظام الترقية وأهدافها بالنسبة للموظف:

يعد العنصر البشري هو المحرك الرئيس للجهاز الإداري في الدولة، إذ يعد العمود الفقري للعملية التنموية في الدول الحديثة، ومن هنا أتى اهتمام أجهزة الدولة الإدارية بالموظف العام، لأن الإدارة الحسنة تتطلب وجود أكفأ العناصر الوظيفية لشغل الوظيفة العامة، وقد لاحظت معظم الدول أن إرساءها لنظام ترقية موضوعي في جهازها الإداري يحقق العديد من المزايا المادية والمعنوية والمكاسب للموظف العام، حيث يتحقق بذلك التوازن المنطقي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ويمكن إبراز أهمية الترقية وأهدافها بالنسبة للموظف فيما يلي[2]:

1. يعد نظام الترقية من أهم الحوافز النفسية الدافعة لإشباع حاجات الموظف في تحقيق ذاته في العمل الوظيفي، وهذا بالتالي يحقق له درجة كبيرة من الاطمئنان والاستقرار النفسي، ذلك أنه من الضروري تأمين الأمن النفسي للموظف في نطاق وظيفته.

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د.ط، 2006، ص264.

(2) د. عثمان علي التوهامي، نظام الترقية الوظيفية في القانون الليبي، المجلة الدولية للبحوث العلمية، الاصدار 2، العدد8، ص213.

2. يهدف نظام الترقية إلى شعور الموظفين بالأمان والاطمئنان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في معيشتهم دون الحاجة إلى تغيير مكان العمل، بحيث أن الترقية تقترن بالزيادة في الأجر[1].

3. إن نظام الترقية العادل من شأنه أن يغرس الحماس والحافز في نفوس كافة الموظفين، لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملاً في الفوز بالترقية.

4. تشجيع الموظف للابتكار والتجديد، إذ إن الموظف إذا ما تبين له أن ترقيته تتوقف على مدى تفانيه في عمله، وما ابتكره من جديد، سيبذل أقصى جهده للفوز بالترقية، وأنه لا يوجد إطلاقاً شرف دون طموح محمود ولا يوجد إطلاقاً طموح دون سلوك وظيفي منتظم[2].

5. يعد نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام لتحقيق مكاسب مادية، فتؤدي الترقية إلى تحسين حياته المعيشية، حيث إن زيادة المردود المادي سيرفع من المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف، ومن المعلوم أن الراتب الجيد يعتبر من أهم العناصر لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين في مختلف درجاتهم الوظيفية، وبخاصة مع الازدياد السريع لتكاليف الحياة المعيشية اليومية[3].

ثانياً- أهمية نظام الترقية بالنسبة للجهاز الوظيفي:

يحقق نظام الترقية أهمية كبرى للجهاز الوظيفي أبرزها ما يلي[4]:

1. يساهم نظام الترقية في تعزيز استمرارية الكفاءات والخبرات والمهارات الموجودة ضمن الهيكل الإداري، والتي تم دعمها وتطويرها من قبل الدولة، مما يساهم في الحد من تسربها إلى القطاع الخاص أو إلى خارج البلاد بحثاً عن حوافز وظيفية تعزز التميز والإبداع.

2. يخلق نظام الترقية العادل نوعاً من الاحترام المتبادل بين الرؤساء والمرؤوسين، وهذا من شأنه أن ينتج بيئة وظيفية صحية قائمة على أساس الانسجام بين مختلف مستويات العمل الوظيفي، وضمان أقصى درجات التعاون والإخلاص والولاء الوظيفي[5].

---

(1) د. محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة الإدارية، مرجع سابق، ص26 وما بعدها.
(2) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في القانون الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، د.ط، د.ت، ص9.
(3) د. عبد الكريم محمد هاشم، الترقية في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة، مجلة الإدارة المصرية، القاهرة، د.ط، 1988، ج12،
(4) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظام الترقية والترشيح، مرجع سابق، ص2 وما بعدها.
(5) جلوريا منير أبو جبر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2000-2001، ص43.

3. يهدف نظام الترقية إلى تلبية احتياجات الجهاز الإداري من خلال توفير عناصر بشرية من داخل هذا الجهاز، وذلك لتولي المناصب العليا في المستويات الإدارية من قبل الأفراد الأكثر دراية بطبيعة العمل وظروفه، وهذا يساهم في تقليل النفقات المترتبة على ميزانية الدولة المتعلقة بإعداد وإعادة تأهيل وتوظيف عناصر بشرية جديدة من خارج الجهاز الإداري.

4. يُعد نظام الترقية من أبرز الحوافز الإدارية التي تعزز التنمية الذاتية، حيث يستند إلى فهم احتياجات الموظف الإنسانية المتعلقة بالتقدم والارتقاء، وهذا يدفع الموظف إلى بذل أقصى جهوده وطاقاته للحصول على الترقية، سعياً لتحقيق طموحاته وآماله في الوصول إلى أعلى المراتب في السلم الإداري، وبالتالي يساهم ذلك في زيادة إنتاجيته وكفاءته في الوظيفة العامة، مما ينعكس إيجابياً على الأداء الإداري ككل، ويؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة، التي تُعد الهدف الأسمى الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه[1].

5. يساهم نظام الترقية في تحديد الموظف المناسب للوظيفة الملائمة بناءً على ما يمتلكه من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات عملية[2]، علاوة على ذلك فإن التطبيق الفاعل لنظام الترقية الذي يستند إلى أسس علمية وموضوعية وقانونية سليمة، بالإضافة إلى شعور جميع موظفي الجهاز الإداري بعدالة هذا النظام، سيساهم في تعزيز نوع من الاحترام المتبادل بين الرؤساء والمرؤوسين.

يمكن القول بناءً على ما تم استعراضه، إن الترقية تمثل آلية لتنظيم وتطوير الأجهزة الإدارية من خلال الاستناد إلى الخبرات المتاحة لدى شاغلي الوظائف العامة، كما تتعلق الترقية بمزايا الموظف، وأحد أبرز هذه المزايا هو الراتب، الذي ينبغي أن يُحفظ من أي ضرر، وقد نص المشرع في المادة 136 من قانون العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010 على ما يلي: "في حالة الترقية، يُمنح الموظف عند ترقيته أول مربوط الوظيفة المرقى إليها، وآخر مرتب تقاضاه في وظيفته السابقة، مضافاً إليه علاوة من علاوات الوظيفة المرقى إليها، أيهما أكبر، ويستحق المرتب الجديد من أول

(1) د.بلعرابي عبدالكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، بحث منشور بمجلة دراسات في الوظيفة العامة، الجزائر، العدد الأول، 2013، ص33.

(2) د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد 19، 2021، ص131.

الشهر التالي لصدور قرار الترقية، فإذا وقعت الترقية في اليوم الأول من الشهر، استحق المرتب من ذلك اليوم"، فمن خلال هذه المادة يعبر المشرع عن رغبته في تشجيع الموظفين العموميين على العمل والإتقان، مما يمكنهم من الحصول على الترقية، وتعد الترقية بمثابة انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أعلى، وبالتالي فإنه من العدل أن يُمنح الموظف راتباً أعلى.

ثالثاً- أهمية الترقية للمتعاملين مع الجهاز الإداري:

ينصب نشاط الجهاز الإداري في الدولة بشكل أساسي على تقديم مجموعة متنوعة من الخدمات العامة للمواطنين الذين يتعاملون مع هذا الجهاز، بالإضافة إلى العمل على تحقيق مصالحهم المشروعة، والمساهمة في إنجاز معاملاتهم بسرعة وسهولة، وقد أشار بعض الفقهاء إلى أن الإدارة الحديثة تُعد بمثابة خادمة للجماهير، حيث تتمتع بالسلطة اللازمة لتقديم الخدمات العامة بأعلى مستوى من الكفاءة، وتجدر الإشارة إلى أن الأجهزة الإدارية ليست هدفاً في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتوفير الخدمات للجماهير، وعلى الرغم من وضوح أهميتها وأهدافها في تحقيق مصلحة الجهاز الإداري والموظفين العاملين فيه، فإنها تضمن أيضاً أهمية كبيرة وأهدافاً واضحة للمواطنين العاديين الذين يتعاملون مع هذا الجهاز، ويمكن تلخيص هذه الأهداف في النقاط التالية:

1. تسهم الترقية في تحفيز الموظفين على تحسين كفاءاتهم، مما يتيح لهم تقديم خدمات سريعة وسلسة للمواطنين، وهذا بدوره يؤدي إلى تطوير الخدمات العامة في مختلف المجالات، سعياً نحو تحسين المجتمع وتحقيق تطلعاته في الكفاية والعدالة وضمان الحقوق الاجتماعية[1].

2. عندما يقدم الجهاز الإداري خدماته بسهولة ويسر للمواطنين، فإن ذلك يسهم في تقليل شكاوى المواطنين، التي غالباً ما تتعلق بتقاعس الإدارة وتأخيرها في إنجاز المعاملات، وهذا الانخفاض في الشكاوى يوفر على المواطنين الكثير من الجهد والوقت والمال، خاصةً لأولئك الذين يرغبون في اللجوء إلى القضاء.

3. إذا كان نظام الترقية يتطلب زيادة في رواتب الموظفين، فإن ذلك سيؤثر إيجابياً على مستوى معيشتهم واستهلاكهم للسلع والخدمات، مما يعزز النشاط الاقتصادي ويساهم في تنمية وازدهار المجتمع[1].

(1) د.خالد الزغبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط3، 1998، ص213.

المطلب الثاني– معايير الترقية وشروطها:

الفرع الأول– معايير الترقية:

الترقية أما أن تكون على أساس الكفاءة أو الأقدمية، وقد تكون ترقية تشجيعية، وهذا ما سوف نتناوله على التفصيل الآتي:

أولاً– الترقية على أساس الكفاءة:

يشير هذا المعيار إلى ضرورة اختيار العناصر الأكثر كفاءة لتولي الوظائف الشاغرة ذات المستوى العالي من المسؤوليات والصلاحيات الوظيفية، وذلك من قبل السلطة الإدارية، سواء كانت هذه السلطة مطلقة أو مقيدة بشروط وإجراءات معينة.

وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تمنح الإدارة حرية تقديرية في اختيار الموظفين الأكفاء والمتميزين لتولي المناصب الرئيسية، إلا أنها تعاني من عيب رئيسي يتمثل في فتح المجال للوساطة والمحسوبية، مما قد يؤدي إلى انحراف السلطة في عملية الاختيار ويثير مشاعر الكراهية لدى الموظفين الذين لم يتم اختيارهم، كما أن اعتبارات القرابة والولاء قد تتفوق على الكفاءة، مما يفضي إلى ضياع حقوق الأفراد الأكثر كفاءة[2]، ويعزز من انتشار الفوضى دون وجود ضوابط موضوعية.

وقد أجاز المشرع الليبي في المادة 141 من قانون علاقات العمل أن تكون الترقية على أساس الكفاءة التي حصل عليها الموظف في المدة التي قضاها في الدرجة إذا زاد عدد المرشحين للترقية في الوحدة الإدارية عن الوظائف الشاغرة في ملاكها المعتمد، والتي يقدرها رئيسه الأعلى بالاستناد إلى نشاطه وصلاحية الممارسة الوظيفة المرقي إليها.

حيث تكون الترقية إلى الوظائف من بين الحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين، وتكون الأسبقية في الاختبار للحاصلين على درجة ممتاز في هاتين السنتين، ثم الحاصلين على درجة ممتاز في إحداهما وجيد جداً في الأخرى، مع تقديم الحاصل على ممتاز في

---

(1) جلوريا منير أبو جبر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص43.

(2) د. مفتاح خليفة عبدالحميد، ود. حمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، د.ط، 2014، ص 70.

السنة الأخيرة ثم الحاصلين على درجة جيد جداً، وتراعى الأقدمية عند التساوي في درجة الكفاءة فيهما، وذلك طبقاً لنص المادة 101 من اللائحة التنفيذية للقانون[1].

ثانياً- الترقية على أساس الأقدمية:

الأسلوب الآخر في الترقية هو أسلوب الأقدمية ويحقق هذا الأسلوب العدالة والرضي بين الموظفين؛ لأنهم يعلمون مسبقاً أقدم الموظفين ومتى يستحق الترقية، ويؤدى هذا الأسلوب إلى القضاء على المحسوبية والمحاباة، وقد أيدت المحكمة العليا المصرية ذلك في حكمها بتاريخ 1978/10/29م الذي جاء فيه "من المقرر كأصل عام أن الترقية بالاختبار إما أن تكون على أساس الكفاية بحيث إذا تساوت درجة الكفاية وجب ترقية الأقدم، ولا يجوز تخطي الأقدم للأحدث ما دامت درجة الكفاية متساوية، وهذا هو الأصل المستفاد من نص المادتين 62، 27 من قانون الخدمة المدنية المصري"[2].

وفي النظام القانوني الإداري الليبي فإن الترقية على أساس الأقدمية تتم بصورة آليه تلقائية، حيث يرقى الموظف للوظيفة الأعلى درجة، متى كان أقدم زملائه في الوظيفة الأدنى منها التي يشغلها قبل إجراء الترقية، وقد حدد المشرع في المادتين 136 – 141 من الباب الرابع من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 قواعد احتساب الأقدمية في الترقية على النحو الآتي:

". تبدأ الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها، فإذا اتحد تاريخ الوظيفة الأكثر من موظف حددت الأقدمية وفقاً للآتي:

أ. إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة نتيجة اجتياز الامتحان المقرر لشغلها، تحدد الأقدمية على أساس نتيجة الامتحان.

ب. أما إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة دون إجراء امتحان، فتحدد الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلاً، فالأقدم تخرجا، فالأكبر سنا.

---

(1) د. عثمان علي التوهامي، نظام الترقية الوظيفية في القانون الليبي، مرجع سابق، ص226.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية طعن إداري رقم 20/23 ق، بتاريخ 1978/10/26، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

ج. وإذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية بناء على نجاح في الامتحان المقرر للترقية حددت الأقدمية على أساس البند "أ"، أما إذا كان بدون امتحان حددت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة، وفي حالة التساوي يطبق حكم البند "ب" المشار إليه.

وإذا كانت للموظف مدة خدمة سابقة، حسبت له أقدمية اعتبارية في الوظيفة ويستحق مرتبه من تاريخ مباشرته العمل، ويحدد بأول مربوط الوظيفة التي شغلها، على أنه إذا حسبت له أقدمية اعتبارية يزاد مرتبه بما يعادل علاوة عن كل سنة.

وفي حالة الترقية يمنح الموظف عند ترقيته أول مربوط الوظيفة المرقي إليها، أو آخر مرتب تقاضاه في وظيفته السابقة، مضافاً إليه علاوة من علاوات الوظيفة المرقي إليها أيهما أكبر.

ويستحق المرتب الجديد من أول الشهر التالي لصدور القرار بالترقية، فإذا وقعت الترقية في اليوم الأول من الشهر استحق المرتب من اليوم المذكور إذا زاد عدد المرشحين للترقية في الوحدة الإدارية عن الوظائف الشاغرة في ملاكها المعتمد، حددت الأسبقية وفق الآتي:

– إذا كانت الترقية نتيجة اجتياز الامتحان المقرر للترقية، فتكون الأولوية على أساس نتيجة الامتحان، فإن تساوت تكون على أساس تقارير الكفاية، فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

– إذا كانت الترقية بدون امتحان، فتكون الأولوية على أساس تقارير الكتابة، فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

ويستحق الموظف من تاريخ استحقاق الترقية أو مربوط الوظيفة المرقي إليها، أو علاوة من علاوات هذه الوظيفة، مضافة إلى مرتبه الأصلي، أيهما أكبر".

وتجدر الإشارة إلى أن مبررات الأخذ بمعيار الأقدمية في ترقية الموظف العام، أن الموظف بقضائه فترة زمنية أطول في وظيفته يكون قد أكتسب خبرة أكثر وأصبح أعلى كفاءة من غيره ممن قضى في الوظيفة المماثلة مدة أقل، هذا إلى جانب الحيلولة دون تخطى الموظف في الترقية نتيجة للاعتبارات الشخصية والتي قد لا تمت بصلة إلى كفاءته وخبرته وعمله الوظيفي بصفة عامة[1].

[1] د. مفتاح خليفة عبدالحميد، ود. حمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 70.

إلا أنه بجانب هذه المزايا فإن لهذا النظام عيوبه أيضاً، فهو يقتل لدى الموظف الدافع للتفوق ما دام موعده في الترقية لم يحن بعد، كما يؤدى هذا الأسلوب إلى حرمان الإدارة من أصحاب الكفاءة والنشاط[1].

ثالثاً- الترقية التشجيعية:

الترقية التشجيعية هي نوع من الترقيات التي تُمنح لموظفي الدولة بناءً على الكفاءة والتميز في الأداء، وليس فقط بناءً على الأقدمية، وفي النظام القانوني الليبي تُعد الترقية التشجيعية وسيلة لتحفيز الموظفين على تقديم أفضل ما لديهم، ويُنظر إليها كأداة لتعزيز الكفاءة الإدارية ورفع مستوى الخدمة العامة، ويتم تنظيم الترقية التشجيعية وفقاً لقوانين العمل، والتي تُحدد معايير واضحة للترقية وتضع إطاراً ينظم كيفية منحها، وعلى هذا فقد أجاز المشرع الليبي في المادة 140 من قانون علاقات العمل ترقية الموظف ترقية تشجيعية دون قضاء الحد الأدنى المقرر في الترقية بالشروط التالية:

". إذا قدم بحوثاً موضوعية لتحسين وتطوير أداء الجهاز الإداري دون إضافة أعباء مالية أو حقق وفراً في المصروفات.

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

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

. إذا حصل على تقرير كفاية بدرجة ممتاز في الثلاث سنوات الأخيرة.

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يحصل الموظف على أكثر من ترقيتين تشجيعيتين طوال مدة خدمته الوظيفية كما لا يجوز أن يزيد عدد المرقيين وفقاً لحكم هذه المادة على (5%) من مجموع عدد الموظفين المرقيين في الوحدة الإدارية"[2].

ولا يخفى ما للترقية التشجيعية من نتائج إيجابية تنعكس على تحفيز الموظفين، فتعزز من دافعية الموظفين لتحقيق التميز في الأداء، ورفع الكفاءة لتطوير الأداء العام وتحسين جودة الخدمة، والتطوير المهني الذي يدفع الموظفين للحصول على تأهيل علمي وتدريبات لتعزيز فرص

---

[1] د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، د.ط، د.ت، ص243.

(2) د. مفتاح خليفة عبدالحميد، ود. حمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، مرجع سابق، 2014، ص 78.

الترقية، إلا أنه ينبغي الحرص عند تطبيق الترقية التشجيعية على الالتزام بالتنظيم القانوني لها، وذلك لإمكانية التعسف، فقد تُستخدم الترقية التشجيعية أحياناً بشكل غير عادل إذا لم يتم تطبيقها بشفافية، وكذلك قد تؤدي إلى عدم تكافؤ الفرص بين الموظفين، إذا لم يتم تحديد معايير واضحة للترقية.

الفرع الثاني- شروط الترقية:

تتابعت الأنظمة القانونية لعديد من الدول، بما في ذلك قانون العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010، على تطلب توافر شروط معينة تتعلق بالموظف والوظيفة من أجل تحقيق الترقيات، وتجدر الإشارة إلى أن الترقيات لا تُعد حقاً مطلقاً للموظف العام، مما يعني أنه لا يحق له المطالبة بالترقية بمجرد استيفاء الشروط اللازمة، حيث تنص المادة 137 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه "لا يجوز ترقية أي موظف إلا إلى وظيفة شاغرة تتعلق بالوظيفة التي كان يشغلها مباشرة، ضمن الملاك الإداري التابع له، وفي نفس المجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها وظيفته الأصلية"، وأكدت على ذلك المحكمة العليا الليبية بحكمها أن "الترقية ليست حقاً مطلقاً للموظف ولا واجباً على جهة الإدارة أن تجريها لمجرد توافر شروطها أو اجتياز الدورة الخاصة بها، وإنما تترخص الإدارة في إجرائها في الوقت الذي تراه ملائماً"[1]، وقد اشترطت المادة 138 من قانون العمل رقم 12 اسنة 2010 عدة شروط لتحقق الترقية، بعضها يتعلق بالموظف وبعضها الآخر يتعلق بالوظيفة العامة، وهي كالآتي:

أولاً- الشروط المتعلقة بالموظف العام:

1. مُضي المدة القانونية اللازمة للترقية:

تنص المادة 138 من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه يشترط لترقية الموظف: " أن يكون قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية، ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية"، وعليه حتى يستحق الموظف الترقية لابد له من اكمال المدة القانونية اللازمة للترقية، أي لا بد من إتمام الموظف المدة الزمنية المحددة قانوناً لاستحقاق الترقية، ويقصد بالاستحقاق القانوني

[1] حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 42/45 ق الصادر بتاريخ 1998/3/22، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

للترقية إكمال الموظف المدة المشترطة للترقية مع مراعاة النصوص القانونية التي توجب تأخير ترقية الموظف مدة معينة لأحد الأسباب الواردة فيها، وبالتالي فان الاستحقاق القانوني يتحدد بعد انقضاء المدة، فلابد للموظف أن يبقى مدة الحد الأدنى في وظيفته الحالية[1]، وحكمة المشرع في ذلك هي أن يكتسب الموظف الخبرات المطلوبة في كل درجات السلم الإداري، وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون العمل في المادة 102 الحد الأدنى للمدة بقولها: "أن يكون الحد الأدنى للمدة اللازمة للترقية على النحو التالي:

. من الدرجة الأولى حتى الدرجة العاشرة أربع سنوات.

. من الدرجة العاشرة إلى الحادية عشرة خمس سنوات.

. من الحادية عشرة فما فوق غير محددة المدة.

ويصدر بالترقية قرار من أمانة مؤتمر الشعب العام (سابقاً) بالنسبة للعاملين بها، والجهات التابعة له، ومن اللجان الشعبية (مجلس الوزراء حالياً) بالنسبة للعاملين بها والجهات التابعة لها".

من المهم الإشارة إلى أن مرور هذه المدة لا يخول الموظف الحق في الترقية بموجب القانون، بل يضعه ضمن الفئة التي يمكن للإدارة أن تمنحها الترقية، شريطة وجود وظيفة شاغرة وتوافر الشروط الأخرى اللازمة[2]، وقد نص المشرع الليبي –كما سبق الإشارة إليه–على ذلك بوضوح في المادة 138 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، حيث ينص على أنه "يجب أن يكون الموظف قد أمضى المدة المحددة كحد أدنى للترقية، ولا يترتب على انقضاء هذا الحد الأدنى أي التزام بالترقية"، كما أكدت المحكمة العليا ذلك في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 86/42 ق، حيث جاء فيه "إن الترقية ليست حقاً ولا التزاماً واجباً على جهة الإدارة، بل هي سلطة تمارسها الإدارة عندما ترى مبرراً لذلك"[3].

2– ضرورة استيفاء الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة المراد الترقية إليها:

---

[1] د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص247.

[2] د. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، 2018، ص215.

[3] حكم المحكمة العليا الليبية طعن إداري رقم 42/86 ق، بتاريخ 1999/1/10م، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

يجب على الموظف عند الترقية أن يستوفي الشروط والمواصفات المحددة للوظيفة الشاغرة، حيث إن لكل وظيفة متطلبات ومؤهلات علمية معينة يجب توافرها لضمان كفاءة الموظف في أداء مهامه بشكل كامل[1]، وقد نص المشرع على ذلك في المادة 139 من قانون علاقات العمل لعام 2010، التي تنص على ضرورة استيفاء الشروط اللازمة لشغل الوظيفة.

3- ضرورة اجتياز الامتحان المقرر للترقية بنجاح:

في هذه الحالة إذا كان الامتحان مخصصاً للترقية، فإن الإدارة لا تستطيع تجاوز هذا الامتحان وإجراء الترقية دون الالتزام به، حيث أصبح من الواجب على الإدارة إجراء هذا الامتحان من أجل إجراء المفاضلة بين الموظفين، وقد أكدت أحكام المحكمة العليا ذلك، حيث ورد في قرارها في الطعن الإداري رقم 7/7 ق أن "الامتحان الذي تعقده الإدارة وفقاً لأحكام الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية (الملغي) يُعتبر امتحاناً للترقية، ويتعين على الإدارة شغل الوظائف المطلوبة بالناجحين فيه وفقاً لأقدميتهم"[2].

4- ضرورة حصول الموظف على تقدير كفاءة (جيد جداً) فما فوق:

يجب أن يكون الموظف قد حصل على تقارير أداء إيجابية وملائمة لتأهيلية للترقية، نصت الفقرة 5 من المادة 138 من قانون العمل من ضمن شروط الترقية " أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة (جيد جدا) فما فوق لآخر ثلاث سنوات"[3].

ثانياً- الشروط المتعلقة بالوظيفة:

1. أن توجد وظيفة شاغرة:

يسمح هذا الشرط للموظف بالتنقل بين مختلف الدرجات والوظائف ضمن الهيكل الوظيفي للوحدة الإدارية، مما يمكنه من اكتساب الخبرات والمعارف في مجالات متعددة والمهام المرتبطة بالوظيفة الجديدة، بالإضافة إلى تحمل المسؤوليات، وبالتالي يتطلب الأمر وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة التي يسعى الموظف للترقية إليها.

---

[1] د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص248.

[2] حكم المحكمة العليا الليبية، الطعن الإداري رقم 7/7ق، بتاريخ 1961/4/22، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

[3] د.محفوظ علي التواتي، أحكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراتة، عدد خاص، 2017، ص315.

وفي حال عدم توفر وظيفة شاغرة ضمن الهيكل الوظيفي المستهدف للترقية، فإن ذلك يمنع الموظف من الحصول على الترقية، إذ لا يُعقل أن يتم ترقية موظف إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، مما قد يؤدي إلى حدوث خلل في التنظيم الإداري وما يترتب على ذلك من ازدواجية وتعارض وظيفي[1]، لذا ينبغي أن تتم الترقية ضمن المجموعة النوعية التي ينتمي إليها الموظف، مع مراعاة مبدأ التخصص، فلا يجوز ترقية موظف من مجموعة فنية إلى أخرى إدارية تختلف عن تخصصه الوظيفي، حيث إن ذلك قد يؤدي إلى عدم القدرة على أداء المهام وتحمل المسؤوليات المرتبطة بها[2].

وقد نص المشرع الليبي في المادة 137 من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه "لا يجوز ترقية الموظف إلا إلى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها..."، ومن ثم فإنه لا يُعد مقبولاً من الناحية المنطقية أن تتم الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، لما يترتب على ذلك من إحداث خلل في التنظيم الإداري السليم للوظائف العامة.

2. أن تكون ترقية الموظف لوظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تندرج فيها وظيفته:

وذلك للحفاظ على مبدأ التخصص، لما له من مزايا وضرورات لا يمكن تجاهلها، لذا ينبغي التأكيد على أن ترقية الموظف إلى وظيفة تختلف عن تخصصه قد تؤدي إلى عدم قدرته على أداء المهام الموكلة إليه بكفاءة.

وقد نظمت المادة 124 من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 الوظائف وقسمتها إلى ست مجموعات وظيفية رئيسية، حيث تُعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجالات شؤون الوظيفة، بما في ذلك التعيين والترقية والنقل، أما المادة 139 من القانون نفسه، فقد تناولت مسألة النقل بين المجموعات الوظيفية النوعية عند تنظيمها لقضية الترقية، مشروطة بتوافر الشروط المحددة لذلك، بما في ذلك التأهيل العلمي أو الفني، وقد أسندت هذه المادة للجهة المختصة مهمة إصدار لائحة

(1) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري في مصر وتطبيقاته، دار المعارف، الإسكندرية، د.ط، 2005، ص325.
(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص317.

تنظم شروط شغل الوظائف بين المجموعات الوظيفية النوعية المختلفة، مما يبرز أهمية صدور هذه اللائحة من الجهة المعنية[1].

المبحث الثاني– الموانع القانونية للترقية والرقابة على الترقية

تمهيد وتقسيم:

تتضمن معظم التشريعات القانونية عدة موانع قانونية للترقية، بمقتضاها يمنع على الإدارة ترقيته الموظف رغم توافر جميع الشروط المتطلبة للترقية فيه، بسبب وجود عائق ومانع يحول دون ذلك، ومن أمثلة هذه الموانع إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، والوقف عن العمل، وتوقيع بعض العقوبات التأديبية عليه، وهذه الموانع عادة ما تكون محددة بنص القانون وعلى سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للإدارة أن تضيف إليها أية موانع أخرى، وذلك ما أوجب وجود آليات للرقابة على قرارات الترقية[2]،وعليه سنستعرض في هذا المبحث لموانع الترقية وصور الرقابة على إجراءات الترقية من خلال مطلبين كالآتي:

المطلب الأول– الموانع القانونية للترقية في الوظيفة العمومية.

المطلب الثاني– الرقابة على قرار الترقية في التشريع الليبي.

المطلب الأول– الموانع القانونية للترقية:

تخضع عملية ترقية الموظف العام في ليبيا لضوابط قانونية تهدف إلى ضمان نزاهة الإجراءات واستحقاق الموظف للترقية، ومع ذلك توجد حالات معينة يكون فيها الموظف قد استوفى جميع الشروط المطلوبة للترقية، إلا أنه لا يتم ترقيته بسبب وجود موانع تحول دون ذلك، ومن المهم الإشارة إلى أن هذه الموانع محددة بنصوص قانونية لا يحق للإدارة إضافة أو توسيع نطاقها، كما أن هذه الموانع تعتبر مؤقتة، حيث تحرم الموظف من الترقية لفترة معينة حتى زوال السبب الذي حال دون ترقيته، فمن الضروري لكي يتمكن الموظف من الاستفادة من الترقية في الرتبة بغض النظر عن نوعها، ألا توجد أي عوائق تحول دون ذلك، إذ إن موانع الترقية تتنوع، لكنها

---

[1] د.محفوظ علي التواتي، أحكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص314.

(2) د. عصمت عبدالكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1979، ص186.

تندرج في إطار حالتين رئيسيتين: إما أن تكون مرتبطة بالجوانب التأديبية، أو أن تتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف.

الفرع الأول– الموانع المتعلقة بالتأديب:

1. إذا وقعت على الموظف عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة تأديبية:

لقد حددت المادة 160 من الباب الرابع من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010 "العقوبات التي يجوز لمجلس التأديبي توقيعها على الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته، ومن بينها الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات، أياً كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف".

يمكن الإشارة إلى أن هذا المانع يعتريه شيء من النقص، حيث لم يقم المشرع الليبي بتحديد الذنب الإداري الذي يستوجب حرمان الموظف من الترقية خلال الفترة المحددة، وذلك لأن المخالفات التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر، مما يترك مجال تقديرها للسلطات التأديبية، التي قد تسيء استخدام هذه السلطة[1].

2. إذا صدر بحق هذا الموظف قرار بإحالته إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية:

تُعد الإحالة إلى المحاكمة أحد الموانع المؤقتة للترقية، حيث تنص التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة على عدم جواز النظر في ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية خلال فترة الإحالة، ويتم معالجة ترقيته بعد انتهاء المحاكمة، وتشير الإحالة إلى المحكمة الانضباطية إلى صدور قرار الإحالة من الجهة الإدارية المختصة، بينما تشمل الإحالة إلى المحاكمة بمعناها العام تقديم الموظف إلى السلطة الرئاسية لاتخاذ إجراءات تأديبية ضده، وذلك وفقاً لما تحدده القوانين ذات الصلة بالوظيفة العامة[2].

أما الإحالة إلى المحاكمة الجنائية، فتتم من خلال إصدار أمر الإحالة من قاضي التحقيق أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة، وذلك وفقاً للقواعد المنصوص عليها في

---

[1] د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص139.

(2) د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترفيع، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط2، 2017، ص130.

قانون الإجراءات الجنائية، وما يهمنا في موضوع الإحالة إلى المحاكمة هو تأثيرها على الترقية كمانع مؤقت في انتظار صدور حكم أو قرار بإدانة الموظف أو تبرئته[1].

إذا تم الحكم ببراءة الموظف مما نُسب إليه أو بحفظ الأوراق أو بمعاقبته بعقوبة لا تمنع من الترقية، فإن الأثر القانوني المترتب على ذلك هو احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، أما في حالة إدانة الموظف بأي عقوبة تأديبية تُعد قيداً على الترقية، فإنه لا يُسمح بإرجاع ترقيته إلى تاريخ سابق[2].

وهذا ما أشارت إليه المادة 162 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، حيث نصت على الاتي: "لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف، على أن تحجز له درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها، وذلك إلى أن تنقضي سنة من تاريخ الإحالة أو الإيقاف، أو إلى أن يبت في الدعوى، أيهما أسبق، فإذا أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته وجبت ترقيته إلى الوظيفة المحجوزة، وإذا كانت مدة الحجز قد انقضت رقي إلى أية وظيفة خالية بالوحدة الإدارية من ذات درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها، وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج تحتها وظيفته، وإلا رقي إلى مثل هذه الوظيفة بصفة شخصية، على أن يسوى وضعه على أول وظيفة تخلو من ذات الدرجة والمجموعة الوظيفية".

وقد يكون المشرع الليبي قد ابتغى من هذا المانع تحقيق أمرين:

الأول: أن تكون هذه العقوبة رادعة بحيث لا يرقى الموظف إذا ثبت عليه الجرم المحال من أجله إلى التأديب.

الثاني: باعتبار الترقية تمثل أحد وسائل شغل الوظيفة العامة، فأراد المشرع أن يحتاط في حال اتهام الموظف بأي جريمة جنائية أو تأديبية؛ لأن من شروط شغل الوظائف العامة ألا يكون

(1) د. شعيبي أمينة، نظام الترقية في قانون الوظيفة العامة، باحث ماجستير، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2018، ص92.

(2) د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترفيع، مرجع السابق، ص133.

الموظف محكوماً عليه بجريمة جنائية أو مفصول بقرار تأديبي، وحتى لا تتعسف الإدارة في استعمال هذا المانع كذريعة في مواجهة الموظف فقد قيدها المشرع بقيدين:

الأول- القيد الزمني: وهو أن لا يتجاوز الحرمان من الترقية سنة من تاريخ الإحالة، فإذا انقضت سنة من هذا التاريخ دون الفصل في الموضوع الزمت الإدارة بترقية الموظف إذا كان مستحقاً لها.

الثاني- وهو قيد موضوعي: يتمثل في ضرورة البث في الدعوى تأديبية كانت أو جنائية، فإذا انقضت سنة دون البث في الدعوى وجب ترقية الموظف، وقد يكون الهدف من ذلك هو محاربة التهاون الإداري، وإلزام الإدارة بالتسرع في إجراءات المحاكمة التأديبية للموظفين وحتى لا تتخذ مثل هذه الإجراءات من قبل الإدارة في تحقيق أهداف لا تمس بأي صلة للمصلحة العامة[1].

3. يحرم الموظف من الترقية في ميعاد استحقاقها متي تقرر حبسه احتياطياً أو تنفيذاً للحكم الجنائي، وهذا ما أشارت إليه المادة 158 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، والتي تنص على أن: " كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي، يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، فإذا كان الحبس تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه طوال مدة الحبس، ولا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة، أما إذا كان الحبس احتياطياً فيوقف صرف نصف مرتب الموظف مدة الحبس، على أن يصرف له النصف الآخر إن أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته".

وفي جميع الأحوال لا يسترد من الموظف ما يكون قد صرف له من مرتبات وعلاوات وبدلات ومزايا مالية أخرى"[2].

الفرع الثاني- الموانع المتعلقة بالوضعيات القانونية للموظف:

1. التقييم السنوي:

---

[1] د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 140.

[2] د. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، 2018، ص223.

تقارير الكفاية هي تقارير سنوية دورية، تعد من قبل الرؤساء المباشرين، تحدد فيها وبنسبة مئوية كفاية الموظف العام خلال سنة، من خلال بيان عدة عوامل محددة ومعدة سلفاً وفقاً لنماذج رسمية، بعض القوانين تنص على ضرورة حصول الموظف على تقييم كفاءة معين ليكون مؤهلاً للترقية، لذا يجب أن تكون هناك تقارير دورية عن أداء الموظف، وفي حال وجود تقييم سلبي مستمر، يُعتبر الموظف غير مؤهل للترقية[1].

وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون العمل الليبي كيفية الترقية على أساس الكفاية، فجاء في نص المادة 101/2 "تكون الأسبقية للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين، ثم الحاصلين على درجة ممتاز في إحداهما ودرجة جيد جدا في الأخرى، مع تقديم الحاصل على ممتاز في السنة الأخيرة ثم الحاصل على درجة جيد جداً فيهما إذا كان تقييم أداء الموظف خلال السنوات السابقة للترقية غير مرضٍ أو دون المستوى المطلوب، فإذا حصل الموظف على تقريرين متتاليين بدرجة كفاية أقل من جيد، أي بدرجة متوسط أو ضعيف، فقد يتم منعه من الترقية حتى يُظهر تحسناً ملحوظاً في أدائه".

وتؤثر التقارير السنوية المنخفضة سلباً على ترقية الموظف العام، وتعني التقارير السنوية السيئة عدم قدرة الموظف العام على تقلد وظيفة أعلى من وظيفته الحالية، وقد يكون القصد من هذا المنع حث الموظفين على تجنب الحصول على تقارير أداء منخفضة والعمل على تحسين أدائهم الوظيفي كي لا يحرموا من الترقية.

2. عدم استكمال الدورات التدريبية والمؤهلات المطلوبة:

قد تتطلب بعض الوظائف استكمال دورات تدريبية معينة للترقية، ويمكن أن تشمل هذه المتطلبات مهارات مهنية أو إدارية تتعلق بالوظيفة الجديدة، وفي حال عدم استيفاء الموظف لهذه المتطلبات قد يُحرم من الترقية، وهو ما نصت عليه المادة 138 من قانون العمل الليبي بقولها: " يشترط للترقية أن يكون الموظف مستوفياً للشروط الواجب توفرها لشغل الوظيفة المرقى إليها".

3. مدة الخدمة:

[1] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 306.

يشترط قانون العمل الليبي مرور فترة زمنية محددة في الرتبة أو الوظيفة الحالية قبل أن يكون الموظف مؤهلاً للترقية، إذا لم يُكمل الموظف هذه المدة، فلا يحق له الترقية، وتختلف مدة الأقدمية المطلوبة حسب المستوى الوظيفي والقطاع الذي يعمل فيه الموظف [1].

4 – الموظف المنقول:

يُحظر على الإدارة ترقية الموظف الذي تم نقله خلال سنة من تاريخ نقله، إذا كانت هذه الترقية ستمنحه أفضلية على أحد زملائه في الجهة المنقول إليها فيما يتعلق بفرص الترقية خلال السنة المذكورة، ومع ذلك لا ينطبق هذا الحظر على الحالات التي يتم فيها نقل الموظف بسبب نقل وظيفته أو إلغائها، أو إلى إحدى الوظائف الإدارية العليا، أو إذا كان الموظف المنقول موفداً للدراسة أو التدريب أو التجنيد، ولم تتوفر عند عودته إلى الوحدة الإدارية التي أوفد منها وظيفة شاغرة من ذات درجته ومجموعته الوظيفية[2].

ومن الجدير بالذكر أن هذه الموانع تهدف إلى ضمان أن تكون الترقية مستحقة بناءً على الكفاءة والأداء الجيد، وكذلك لضمان أن تكون العملية عادلة وتتناسب مع القوانين واللوائح المعمول بها في ليبيا.

المطلب الثاني– الرقابة على إجراءات الترقية في التشريع الليبي:

يستمد قرار الترقية مشروعيتَه من استناده إلى القوانين واللوائح التي تُصدر بموجبها، حيث يترتب على صدوره تعديل في الوضع القانوني للموظف العام، لذا يتوجب على الإدارة الالتزام بالإجراءات القانونية السليمة التي يفرضها القانون عند إصدار قرارات الترقية، ونظراً لما تمثله الرقابة سواء كانت إدارية أو قضائية، من ضمانة لحقوق الموظف ضد تعسف الإدارة، فقد قرر المشرع أن تخضع قرارات الترقية، كما هو الحال مع غيرها من القرارات الإدارية لهذه الرقابة، وسنتناول في هذا المطلب الرقابة على قرار الترقية من خلال فرعين، الفرع الأول الرقابة الإدارية، والفرع الثاني الرقابة القضائية، على النحو الآتي:

---

[1] د.محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص81.

[2] د.محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعة، طرابلس، ط7، 2019، ص88.

الفرع الأول– الرقابة الإدارية:

تقوم الإدارة بمراقبة أنشطتها وتصرفاتها من خلال مراجعة وتدقيق قراراتها، وفي حال تبين لها وجود خطأ، فإنها تتخذ الإجراءات اللازمة لسحب القرار أو تعديله أو إلغائه، كما يمكن أن تتجلى الرقابة الإدارية في شكل تظلم يقدمه المعني بالأمر في القرار الذي أثر سلباً على مصلحته، حيث يُقدم هذا التظلم إلى مصدر القرار أو إلى الرئيس الإداري المعني أو إلى لجنة التظلمات الإدارية، وقد منح المشرع الليبي بموجب القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون: "للموظف الحق في التظلم من قرارات الترقية التي تضر بمصلحته أمام لجنة التظلمات المنصوص عليها في هذا القانون، والتي يحق لها إلغاء القرار كلياً أو جزئياً أو إجراء تسوية تتماشى مع أحكام القانون، ويكون قرارها مسبباً ونهائياً".

وتنص المادة 3 من القانون المذكور على ما يلي: "تشكل لجنة التظلمات بقرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل (سابقاً)، وتختص بنظر التظلمات من القرارات الإدارية النهائية المرفوعة من الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية... وللجنة أن تلغي القرار كلياً أو جزئياً أو تجري التسوية بما يتفق وأحكام القانون، ويكون قرارها مسبباً ونهائياً".

فعندما تتوفر شروط الترقية، يتعين على الإدارة ترقية موظفيها الذين تنطبق عليهم هذه الشروط دون تمييز، وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا بقولها: "يتوجب على الجهة المخولة بالتعيين أو الترقية مراعاة الشروط المنصوص عليها في القانون، سواء كانت هذه السلطة مجلس الوزراء أو لجنة الخدمة المدنية، كما يجب أن تتم الترقية أو التعيين بعد استعراض الأسباب التي استندت إليها جهة الإدارة في قراراتها، حتى يتسنى للموظفين والمحاكم ممارسة الرقابة على تنفيذ القوانين"[1].

ونظراً لخطورة هذه الإجراءات وحرصاً من المشرع على مبدأ المشروعية، فقد نص المشرع الليبي في قانون العمل على بطلان أي قرار ترقية يُتخذ خلافاً لهذه الشروط بطلاناً مطلقاً لا يمكن التحصن ضد الطعن فيه، وهو ذاته ما نصت عليه المادة 181 من قانون العمل حيث نصت

(1) حكم المحكمة العليا الليبية، الطعن الإداري رقم 8/7ق، بتاريخ 1964/5/16، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

على: "بطلان قرارات الترقية التي تتعارض مع شروط الترقية، حيث يتم سحب هذه القرارات من الجهة التي أصدرتها، ولا تصبح محصنة بمرور الزمن أو بتوافر الشروط المطلوبة بعد صدورها، مع عدم الإخلال بمسؤولية الشخص الذي أصدرها تأديبياً وفقاً لأحكام هذا القانون".

وتجدر الإشارة فيما يتعلق بجدوى الرقابة الإدارية، فهذه الجدوى ترتبط بنوايا الإدارة الحسنة ورغبتها الصادقة في تصحيح أخطائها[1].

الفرع الثاني- الرقابة القضائية:

تُعتبر الرقابة القضائية على قرارات الترقية آلية حيوية لضمان مشروعية المعايير التي منح المشرع للجهة الإدارية صلاحية إضافتها في سياق الترقية، كما تهدف هذه الرقابة إلى التحقق مما إذا كانت قرارات الترقية قد استندت إلى عناصر صحيحة ومرت بمبررات كافية تؤدي إلى النتائج التي تم التوصل إليها، وتُعد الرقابة القضائية من أبرز الضمانات الممنوحة للموظف العام، حيث تمنع الإدارة من انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم بشكل عام، وحقوق الموظفين بشكل خاص، وتشير هذه الرقابة إلى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة من قبل القاضي الإداري المختص بالنظر في المنازعات الإدارية، فيقوم القاضي الإداري بمراجعة الطعون القضائية المقدمة إليه من قبل المدعي، وهو الموظف الذي صدر في حقه قرار إداري غير مشروع.

وقد منح المشرع الليبي بموجب القانون رقم 88 لسنة 1971 المتعلق بالقضاء الإداري الموظف العام الحق في الطعن بالإلغاء أو التعويض أو كليهما على القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالترقية في الوظائف العامة، والتي تتعارض مع القوانين واللوائح، وذلك أمام دوائر القضاء الإداري، وقد أكدت المحكمة العليا الليبية على هذا الحق، مشيرة إلى أنه "من المسلم قانوناً أن الترقية ليست حقاً للموظف كقاعدة عامة، إلا أن له الحق في الطعن على قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً محتملاً"[2].

---

[1] د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص142.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية، الطعن الإداري رقم 8/7ق، بتاريخ 1964/5/16، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.

من هذا المنطلق يتضح أن المشرع قد أولى اهتماماً خاصاً لتعزيز حماية حقوق الموظفين، حيث أتاح لهم إمكانية اللجوء إلى القضاء لمواجهة القرارات الإدارية، وخاصة تلك المتعلقة بالترقية والتخطي فيها.

وبناءً عليه يخضع قرار ترقية الموظف العام لرقابة القضاء الإداري، حيث يُعتبر قراراً إدارياً يجب أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام وألا يتجاوز حدود السلطة الممنوحة، وفي حال تجاوزت الإدارة حدود سلطتها وأصدرت قراراً يتسم بعدم المشروعية، أو تعسفت في استخدام سلطتها، فإن الرقابة القضائية تفرض على الإدارة الالتزام بالقانون[1].

تتميز الرقابة القضائية بأنها دائماً، وفي جميع الأحوال رقابة لاحقة على الأداء، مما يجعلها رقابة علاجية، على عكس الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية الذاتية ورقابة أجهزة التفتيش ورقابة ديوان المحاسبة، التي يمكن أن تُمارس جميعها قبل الأداء أو أثناءه، وبالتالي فإن الرقابة القضائية تُمارس بعد اتخاذ القرار الإداري، كما أشارت المحكمة العليا في أحد أحكامها، حيث ذكرت أن رقابة القضاء الإداري لا تُمارس إلا بعد أن تبدي الإدارة رأيها وتتخذ قرارها.

هذا النوع من الرقابة على الإدارة يعتمد على وجود دعوى مقدمة من الأفراد أو الهيئات ضد جهة الإدارة، حيث يطلب المدعي إنصافه من إجراء إداري ألحق به ضرراً مباشراً، ومن ثم فإن نشاط الرقابة القضائية مرتبط بوعي الأفراد بحقوقهم وحرياتهم، فكلما زاد هذا الوعي وقدم الأفراد دعاواهم أمام القضاء زاد حجم نشاط الرقابة القضائية.

تُعد الرقابة القضائية بطبيعتها نوعاً من الرقابة التي تُمارس من خارج الجهاز الإداري، على عكس الرقابة الإدارية الذاتية التي تُمارس من قبل الجهاز الإداري نفسه، تُمارس الرقابة القضائية من قِبَل جهاز قضائي مستقل تماماً عن الجهاز الإداري، حيث يتمتع أعضاؤه أي القضاة باستقلالية كاملة، وهو ما حرص المشرع على التأكيد عليه في العديد من التشريعات من خلال نصه "القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم لغير القانون".

(1) د.خالد حماد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، 2012، ص28.

تُعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية، إذ تُسند سلطة الرقابة إلى القضاء لما يتمتع به من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية، كما أن القضاء الإداري قادر على حماية مبدأ المشروعية، حيث إن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة تُعتبر رقابة مشروعية كقاعدة عامة، إذ يقوم بفحص القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية، دون أن تمتد هذه الرقابة إلى تقييم مدى ملاءمته، حيث يُعدُّ ذلك من صلاحيات الإدارة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية تشمل ما يلي:

1. محل قرار الترقية:

حيث تركز رقابة القضاء الإداري على محل القرار من خلال تقييم موضوعي يهدف إلى التأكد من مطابقة محل القرار للقواعد القانونية السارية، بحيث يكون الأثر المترتب على القرار ممكناً وجائزاً قانوناً، فعلى سبيل المثال إذا أصدرت الإدارة قراراً بترقية أحد الموظفين خلال الفترة التي يوقف فيها القانون الترقية، مثلما إذا كان الموظف محالاً للمحاكمة الجنائية، فإن قرارها يعد غير مشروع لوجود عيب في مشروعيته[2].

2. مدى صدور القرار من الجهة المختصة قانوناً:

يُعتبر ركن الاختصاص من العناصر الأساسية التي تخضع لرقابة القضاء، حيث يتعين أن يصدر قرار الترقية من الجهة المخولة قانوناً بذلك، وإلا فإن هذا القرار يُعتبر معيباً بعيب عدم الاختصاص، وهو عيب يتعلق بالنظام العام، مما يتيح للمحكمة إثارة هذا الأمر من تلقاء نفسها.

3. أن تكون غايته المصلحة العامة:

يُعتبر ركن الغاية من العناصر الجوهرية التي يجب أن تتوافر في قرار الترقية، حيث يجب أن تهدف الإدارة من هذا القرار إلى تحقيق الصالح العام، وفي حال انحراف الإدارة عن هذا الهدف، كأن تقوم بترقية موظف غير مؤهل أو تمتنع عن ترقية موظف يستحق الترقية، فإن قرارها يُعتبر معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، مما يجعله خاضعاً لرقابة القضاء الإداري[3].

---

(1) د.عثمان علي التوهامي، نظام الترقية الوظيفية في القانون الليبي، مرجع سابق، ص245.
(2) د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص142.
(3) المرجع السابق، ص138.

4. مشروعية الإجراءات الإدارية السابقة للترقية:

يجب أن تكون الإجراءات الإدارية التي تسبق قرار الترقية مشروعة، حيث إن هذه الإجراءات قد تؤثر على المركز الوظيفي للموظف العام عند إجراء ترقيته[1].

وقد أكدت المحكمة العليا على حق الموظف العام في الطعن في قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً ولو محتملاً، وسلم القضاء بحق الموظف الاقدم بحق الطعن في الموظف الأحدث لأن مصلحة الطاعن محققة في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الأشخاص، إذ سيرتب على ذلك زوال أسبقيتهم من ترتيب الأقدمين من طريقه، كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية[2]، ويلاحظ أن اختصاص دوائر القضاء الإداري أثناء نظر طعون الترقية يقتصر على التحقق من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ومن ثم الحكم يرفض الدعوى أو إلغاء القرار في حالة عدم مشروعية ولا تملك الحق في إجبار الإدارة بترقية الموظف[3].

وأخيراً يمكن القول بأن الرقابة القضائية أفضل وأنجع من الرقابة الإدارية؛ لأن من يقوم بهذه الرقابة هم أشخاص مؤهلين علمياً وقضاة متخصصين عملياً، لكونهم عاشوا في رحاب القضاء، ونهلوا من معينه، ولأن القضاء أكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الإدارة[4].

(1) د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص142.
(2) حكم المحكمة العليا الليبية، طعن إداري رقم 8/7 ق، بتاريخ 1999/1/10م، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، مرجع سابق.
(3) د.محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص90.
(4) د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مرجع سابق، ص139.

الخاتمة:

لقد انتهينا من خلال هذا البحث الموسوم (تنظيم قانون العمل الليبي لأحكام ترقية الموظف العام وضوابطها) إلى عدة من النتائج والتوصيات نوردها عبر الآتي:

أولاً- النتائج:

1. تُعد الترقية من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الموظف العام خلال مسيرته المهنية، وذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تكتسبها في سياق الوظيفة العامة، سواء بالنسبة للموظف نفسه أو للإدارة العامة، وتهدف الترقية إلى تحفيز الموظفين وتعزيز أدائهم، مما يساهم في خلق روح التنافس بينهم وزرع الأمل في نفوسهم للتقدم في مستويات السلم الإداري والتنافس على تولي مسؤوليات أكثر أهمية، لتحقيق هذا الهدف من الضروري الالتزام بمبدأ المساواة بين الموظفين المرشحين، بالإضافة إلى اعتماد مبدأ الكفاءة والأقدمية.

2. ترقية الموظف العام تنضبط بمعايير محددة مسبقاً من المشرع، فإما أن تكون على أساس الكفاءة أو الأقدمية، وقد تكون ترقية تشجيعية، وتشير كل هذه المعايير إلى ضرورة اختيار العناصر الأكثر كفاءة لتولي الوظائف الشاغرة ذات المستوى العالي من المسؤوليات والصلاحيات الوظيفية.

3. تنص أغلب الأنظمة القانونية ومنها النظام القانوني الليبي على تطلب توافر شروط معينة تتعلق بالموظف والوظيفة من أجل تحقيق الترقيات، ومن جهة أخرى فإن الترقيات لا تُعتبر حقاً مطلقاً للموظف العام، مما يعني أنه لا يحق له المطالبة بالترقية بمجرد استيفاء الشروط اللازمة.

4. موانع الترقية هي أسباب محددة مسبقاً من قبل المشرع، وقد وردت هذه الموانع على سبيل الحصر وبشكل مؤقت فلا تقرر إلا بنص، وقد تكون الغاية من هذه الموانع هو حث الموظف على الحيلولة دون الوقوع فيها وحتى لا يخسر المزايا التي تحققها الترقية.

5. حماية لحقوق الأفراد من تعسف الإدارة فقد منح المشرع للموظف العام الحق في سلوك طريق التظلم الإداري أو الطعن القضائي على قرارات الترقية المخالفة للقوانين واللوائح.

ثانياً– التوصيات:

1. يوصي الباحث بضرورة إجراء تعديلات على النظام القانوني المتعلق بترقية الموظف العام، من خلال إنشاء نظام قانوني حديث ومتطور يتماشى مع التطورات السريعة في مجال الإدارة.

2. ينبغي على الجهات المعنية في ليبيا العمل على تطوير وتحسين الجهاز الإداري من خلال تعزيز التنمية البشرية، وإنشاء منظومة تشريعية متقدمة تتوافق مع متطلبات العصر الحديث.

3. يُوصى الباحث بالتركيز على الموظف المستهدف للترقية من خلال تنظيم دورات تدريبية وتكوينية تهدف إلى تعزيز كفاءته وقدراته المهنية.

4. يوصي الباحث بتحسين مستوى كفاءة المكاتب القانونية في المؤسسات العامة للدولة.

5. يقترح الباحث فصل قانون العمل عن قانون الوظيفة العامة نظراً للاختلاف في طبيعة ومجال كل منهما.

6. يُناشد الباحث المشرع الليبي بأن يجعل الترقية حقاً خالصاً للموظف العام، بحيث تلتزم الإدارة بمنحها عند توافر شروطها، ويحق للموظف محاسبتها ومساءلتها في حال إهمالها أو تأخرها في منحها دون مبرر.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- كتب اللغة:

1. إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، تحقيق: أحمد عبد الغفور، دار العلم للملايين، ط4، 1987، ج6.

2. محمد بن عبد الرزاق الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، مجموعة من المحققين، دار الهداية، د.ط، د.ت، ج21.

ثانياً- الكتب:

1. د. أحمد نجم الدين أحمد، التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي، دار الراية، الأردن، د.ط، 2015.

2. د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ط، 2006-2007.

3. د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في القانون الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، د.ط، د.ت.

4. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري في مصر وتطبيقاته، دار المعارف، الإسكندرية، د.ط، 2005.

5. د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترفيع، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط2، 2017.

6. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د.ط، 2006.

7. د. محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، د.ط، 1986.

8. د. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، دار الفكر الجماهيري، الاسكندرية، ط1، 2018.

9. د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، د.ط، د.ت.

10. د. مصطفى عبد الحميد دلاف، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع القانون المصري، دار جين للطباعة والنشر، البيضاء، ليبيا، ط1، 2018.

11. د. مفتاح خليفة عبدالحميد، ود. حمد محمد الشلماني، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، د.ط، 2014.

12. د.خالد الزغبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط3، 1998.

13. د.صلاح محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، د.ط، 2000.

14. د.محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ط، 1973.

15. د.محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعة، طرابلس، ط7، 2019.

ثالثاً- الرسائل والأبحاث العلمية:

1. أ. جراد أحفيظة، قانون الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

2. جلوريا منير أبو جبر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2000-2001.

3. د. شعيبي أمينة، نظام الترقية في قانون الوظيفة العامة، باحث ماجستير، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2018.

4. د. عصمت عبدالكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1979.

5. د.خالد حماد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، 2012.

رابعاً- الدوريات:

1. د. جمال علي سالم الذيب، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد 19، 2021.

2. د. عبد الكريم محمد هاشم، الترقية في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة، بحث منشور بمجلة الإدارة المصرية، القاهرة، د.ط، 1988.

3. د. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، 2018.

4. د. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، 2018.

5. د. عثمان علي التوهامي، نظام الترقية الوظيفية في القانون الليبي، بحث منشور بالمجلة الدولية للبحوث العلمية، الاصدار 2، العدد8.

6. د.بلعرابي عبدالكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، بحث منشور بمجلة دراسات في الوظيفة العامة، الجزائر، العدد الأول، 2013.

7. د.محفوظ علي التواتي، أحكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراتة، عدد خاص، 2017.

خامساً-أهم التشريعات ومجموعة الأحكام:

1. القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

2. القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون

3. القانون رقم 88 لسنة 1977 بشأن نظام القضاء

4. اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010

5. الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل الليبية.

6. مجلة المحكمة العليا الليبية.