

النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي

جمال علي سالم الذيب

كلية الشريعة والقانون العجيلات - جامعة الزاوية

المقدمة:

تحرص الدول الحديثة على الاهتمام بالوظيفة العامة اهتماماً كبيراً باعتبارها الوسيلة التي تسعى من خلالها الدول إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومن هذا المنطلق جاء حرص الدول على وضع نظام قانوني دقيق ينظم شؤون التوظيف والموظفين في الأجهزة الإدارية المختلفة من خلال التركيز على تنمية العنصر البشري المتمثل في الموظف العام الذي يعد العمود الفقري لعملية التنمية، والاهتمام بحقوقه المادية والمعنوية والتي منها الترقية التي تعد حجر الزاوية بالنسبة للوظيفة العامة، وعليها يتوقف حسن سير العمل مما يكسبها اهتماماً بالغاً لدى الباحثين.

وقد عنى المشرع الليبي بحق الترقية عناية كبيرة على غرار باقي التشريعات في العالم وتظهر هذه العناية في النصوص التشريعية التي تنظم ضوابط واحكام الترقية وكذلك الضمانات التي اعترف بها المشرع للموظف ازاء قرارات الترقية.

وتتعلق فكرة هذا البحث من الأهمية النظرية والعملية لموضوع الترقية في مجال الوظيفة العامة، نظراً لما لها من أثر بارز في حياة شريحة واسعة من شرائح المجتمع المتمثلة في الموظفين العامين، حيث تعد الترقية من الحوافز التي تشجع الموظف وتدفعه إلى المزيد من البذل والعطاء في سبيل الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي وبما يضمن حسن سير المرفق العام، وكذلك لما تحققه الترقية من تشجيع للموظف في البقاء في خدمة الوظيفة العامة وعدم الانتقال إلى القطاع الخاص أو الهجرة للعمل بالخارج سعياً للحصول على مزايا مادية أفضل. كما تعمل الترقية على تحقيق المصلحة العامة والخاصة معاً حيث تتمثل الأولى في عدم إتاحة فرص الوصول إلى الدرجات الوظيفية العليا لغير أكفأ وأفضل العاملين في الحقل الوظيفي وتتمثل الثانية في تحسين المراكز والأوضاع الوظيفية والشخصية لهؤلاء الموظفين.

وتتمحور اشكالية البحث حول سلطة الادارة في ترقية الموظف العام هل هي سلطة مقيدة تلتزم بمنحها الادارة لمستحقيها كلما توفرت شروطها ام انها سلطة تقديرية، وما هو موقف كل من المشرع والقضاء الاداري الليبي .؟

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان أهمية الترقية وأثرها على الحياة المهنية للموظف وكذلك الإدارة، ومحاولة للتعرف على القواعد والأسس التي يتم بموجبها منح الترقية في النظام القانوني الليبي بغية الوصول إلى أوجه القصور التشريعي لنظام الترقية وكيفية معالجته.

وعلى هذا الأساس فإن بحثنا سيتناول موضوع الترقية وفقاً لأحكام قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 ولوائحه التنفيذية، وقد اعتمدت في دراسة هذا الموضوع على المنهج الوصفي التحليلي وقمت بتقسيم البحث إلى مطلبين اثنين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الترقية وشروطها.

المبحث الثاني: موانع الترقية والرقابة عليها.

المبحث الأول- ماهية الترقية وشروطها:

تعتبر الترقية من اهم ما يشغل الموظف العام بعد استكمال اجراءات التعيين ومباشرة العمل، حيث ينصب جل اهتمامه على المزايا والمكاسب التي ا سيتحصل عليها خلال تدرجه الوظيفي ، والترقية تعد بمثابة الطريق الموصل للمستقبل الوظيفي المنتظر .

والاستفادة من الترقية يبقى مرهونا بتحقيق بعض الشروط المنصوص عليها قانونا، وذلك لإعطاء جميع الموظفين فرصة لتطوير حياتهم المهنية .

ولبيان ماهية ترقية الموظف العام وتحديد اهم شروط منحها فإننا قمنا بتقسيم المبحث الى مطلبين اثنين على النحو الآتي:

المطلب الاول / ماهية الترقية واهميتها

المطلب الثاني / شروط الترقية

المطلب الأول - ماهية الترقية وأهميتها:

تعد الترقية بالنسبة للموظف العام من ابرز امنياته خلال مساره الوظيفي، حتى يحقق طموحاته المشروعة، فهي تمثل حافزا كبيرا يدفعه للمثابرة في العمل وتجعله يبذل مجهود اكبر في اداء المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، لذلك سنتحدث في ماهية الترقية عن

تعريف الترقية وبيان أهميتها لكل من الموظف والادارة ثم نتطرق بعد ذلك لتكييفها القانوني على النحو الآتي:

أولاً- تعريف الترقية:

الترقية لغة - تعنى الترقية في اللغة الصعود والارتقاء⁽¹⁾ وهي اسم فعل رقي، يرقى، ترقية، ويقصد بها رفع الشخصي أو عدة أشخاص من مرتبة إلى مرتبة أعلى منها.

الترقية فقهاً - تعددت تعريفات فقهاء القانون الإداري للترقية فقد عرفها بعض الفقه المصري على أنها "شغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية"⁽²⁾، وعرفها بعض الفقهاء الليبيين "بأنها رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها وفي ذات المجموعة التي تتدرج فيها وظيفته، فالترقية تتمثل في انتقال الموظف من درجته الوظيفية التي يشغلها إلى درجة وظيفية أعلى في السلم الوظيفي وما يستتج ذلك من تمتعه باختصاصات وصلاحيات أوسع ومن ثم حصوله على درجة مالية أكبر"⁽³⁾.

وقد عرفها الفقيه الفرنسي Waline بأنها إصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومراتب أعلى ومن خلال التعريفات السابقة نستخلص أن للترقية العديد من الأركان تتمثل في:-

- الانتقال من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى شاغرة في السلم الوظيفي، وكذلك زيادة في المسؤوليات والاختصاصات.
- تحقيق زيادة مالية.
- انطواء الترقية على معاني المكافأة والتقدير والاعتراف بحسن أداء الموظف المرقى لعمله.

ثانياً- أهمية الترقية وأهدافها:

يحمل نظام ترقية الموظف العام أهداف سامية تفرضها مبررات قانونية وعملية ومن هذه الأهداف تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد

وتحقيق المصلحة الخاصة المتمثلة في المزايا المادية والمعنوية للموظف العام وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

1- أهمية الترقية للجهاز الإداري:

أدركت الدول الحديثة أن الجهاز الإداري هو السبيل الأمثل لتحقيق ازدهارها ورفاهيتها وتقدمها لذلك عملت على تحديث هذا الجهاز وتطويره بحيث يتماشى مع التطورات السريعة للحياة المعاصرة حيث أصبح من الثابت أن الجهاز الإداري الذي تحسن الدولة إدارته وتطويره يمكن أن يؤدي إلى نتائج مذهلة تثري الدولة والمجتمع حتى لو كانت إمكانيات هذه الدولة متواضعة، فلإدارة الحسنة مع الإمكانيات المتواضعة يمكن أن تكون في كثير من الأحيان أفضل من الإدارة السيئة مع إمكانيات مادية هائلة⁽⁴⁾، وبناءً على ما تقدم فإن لنظام الترقية أهمية كبيرة وأهداف واضحة ضمن إطار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري أهمها:

أ- أن نظام الترقية يعد من أهم الحوافز الإدارية للتنمية حيث تحفز الترقية الموظف العام إلى بذل أقصى جهده للفوز بالترقية والوصول إلى أعلى درجات السلم الإداري فيضاعف من عمله ويسعى لرفع إنتاجيته وكفاءته وهذا ينعكس إيجاباً على الجهاز الإداري وتحقيق الصالح العام⁽⁵⁾.

ب- يسهم نظام الترقية في احتفاظ الجهاز الإداري بالعقول والخبرات والمهارات المتواجدة ضمن إطاره التي أسهمت الدولة في إعدادها وتأهيلها منعاً لتسريبها إلى القطاع الخاص أو خارج حدود الدولة سعياً للحصول على حوافز مادية أفضل⁽⁶⁾، يضاف إلى ذلك أن هذا النظام يعمل على تغطية احتياجات الجهاز الإداري بعناصر بشرية من داخل الجهاز الأمر الذي يقلل على ميزانية الدولة نفقات اعداد وتأهيل عناصر بشرية جديدة.

ج- يسهم نظام الترقية أخيراً في وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة وفقاً لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية.

وينبغي على السلطة المختصة في ليبيا أن تعمل على تطوير وتحديث الجهاز الإداري من خلال التنمية البشرية وإيجاد منظومة تشريعية متطورة تتماشى مع متطلبات الحياة العصرية.

2- أهمية الترقية للموظف العام:

يحقق نظام الترقية العديد من المزايا المادية والمكاسب النفسية والأدبية والثقافية للموظف نحو الآتي :

أ- تحقق الترقية مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف العام، فزيادة المرتب والذي تترتب عليه ازدياد اختصاصاته وسلطاته الوظيفية قد يكون سبباً في أبعاد الموظف عن استغلال عمله لتحقيق مآرب شخصية وأبعاده عن الأعمال التي تتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة ويؤدي إلى تحسين مستواه الاجتماعي ويترك الأثر الطيب في نفسه⁽⁷⁾.

ب- تؤدي الترقية إلى تحقيق الاطمئنان والاستقرار النفسي وكذلك الاستقرار الوظيفي للموظف العام وتعمل على تنمية قدراته ومعارفه من خلال انخراطه في الدورات التدريبية والتأهيلية التي تعقدتها الإدارات العامة والتي توسع من مدارك وقدرات الموظف الذهنية والعقلية والمعرفية مما يعود عليه بالفائدة في مجال وظيفته وكذلك حياته الخاصة⁽⁸⁾.

ثالثاً- التكيف القانوني للترقية:

هل سلطة الادارة في ترقية الموظف العام سلطة مقيدة تلتزم الادارة بإقرارها لمستحقيها كلما تحققت شروطها ام انها سلطة تقديرية تخضع لتقدير الادارة وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة؟

وللاجابة عن هذا التساؤل سوف نستعرض موقف الفقه ثم موقف المشرع والقضاء الاداري الليبي على النحو الآتي:

أ / موقف الفقه:

اختلف فقهاء القانون الاداري في التكيف القانوني للترقية فمنهم من يرى في الترقية حقا مكتسبا للموظف ويتزعم هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي حيث يقول (القاعدة ان الترقية ليست حقا للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في ان تلتزم الادارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية فلا ترقى الا من استوفى الشروط القانونية) ويرى البعض الاخر من الفقه ان الترقية تعد حقا مكتسبا للموظف ، ومن هؤلاء الدكتور انور رسلان الذي

يقول (ان الترقية تعد حقا مكتسبا للموظف العام بما يترتب عليها من نفع له يتمثل في زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية).

ب/ موقف المشرع الليبي:

تنص المادة 132 من قانون علاقات العمل على (لا تجوز ترقية الموظف الا الى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها) ومن المعلوم ان شغل الوظائف الشاغرة هي مسألة جوازيه للإدارة فلها ان تشغلها بالندب او الاعارة او الترقية. كما تنص المادة 138 الفقرة 1 من القانون المذكور على (يشترط لترقية الموظف ان يكون قد امضى المدة المقررة كحد ادنى للترقية ولا يترتب على انقضاء الحد الادنى أي التزام بالترقية) وهذا يعني في تقديري ان الإدارة لا تلتزم بترقية الموظف حتى ولو تحقق شرط المدة المقررة للترقية . ومن خلال هذه النصوص وغيرها نرى ان المشرع لم يلزم الإدارة بترقية الموظف حتى وان تحققت شروطها وانما الزمها بعدم مخالفة قواعد واجراءات منحها وان لا تتعسف وتسيء استعمال هذه السلطة.

ج/ موقف القضاء الإداري الليبي:

جاء موقف المحكمة العليا منسجما مع موقف المشرع حيث تقول المحكمة في احد احكامها "الأصل في الترقية لا يعتبر حقا للموظف لأن القانون لا يوجب الترقية على الإدارة بطريقة الإلزام وإنما ترك لها الترخيص في تعيين الوقت الذي تجريها حسبما تقتضيه المصلحة العامة، لأن ملائمة الوقت الذي تجرى فيه الترقية متروك لتقدير الإدارة بما لا معقب عليها فيه ما دام مسلكها خالياً من إساءة استعمال السلطة"⁽⁹⁾. وفي حكم آخر تقول المحكمة "الترقية مما تترخص به جهة الإدارة وليس للموظف إجبارها على ترقيته"⁽¹⁰⁾.

ومن خلال ما ذكر يتبين لنا أن الترقية لا يمكن تصنيفها من ضمن الحقوق الخاصة بالموظف العام، وبناءً على ذلك لا يستطيع الموظف أن يخاصم الإدارة إذا قصرت في منح الترقية إلا إذا خالفت إجراءات منحها.

ونحن نرى من جانبنا أن الترقية لما لها من أهمية كبيرة في المجال الوظيفي للموظف والوظيفة العامة ينبغي على المشرع أن ينص على وجوبها كحق خالص للموظف تلتزم به الإدارة ويحق للموظف إجبارها على منحه ولا يترك لتقدير الإدارة.

المطلب الثاني - شروط الترقية:

لا يجوز ترقية موظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى إلا بتوفر العديد من الشروط منها ما يتعلق بالموظف العام ، ومنها ما يتعلق بالوظيفة العامة وقد تناول المشرع الليبي هذه الشروط في المادة 138 من قانون علاقات العمل على النحو الآتي:-

أولاً - الشروط المتعلقة بالموظف العام:

تتمثل هذه الشروط في شرط المدة والكفاءة واجتياز امتحان الترقية بنجاح وان تتوفر في المرقي الشروط اللازمة للوظيفة المرقي إليها :

1- مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى:

يشترط لترقية الموظف أن يكون قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية، وذلك لتمكين الموظف العام من اكتساب الخبرة والممارسة الفعالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل صعوده المنتظم في درجات السلم الإداري⁽¹¹⁾.

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010 فقد نصت المادة (102) على الحد الأدنى للترقية على النحو الآتي:

أ- من الدرجة الأولى حتى العاشرة أربع سنوات.

ب- من الدرجة العاشرة حتى الدرجة الحادية عشر خمس سنوات.

ج- من الحادية عشر فما فوق غير محددة المدة.

ويترتب على شرط مضي الحد الأدنى للترقية نتيجتين:

الأولى: لا يستحق الموظف الترقية بمضي المدة بموجب القانون وإنما يدخل ضمن ممن تترخص الإدارة بترقيتهم إذا كانت الوظيفة المرقي إليها شاغرة، وهذا ما نصت عليه المادة 138 من القانون بقولها "ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية"، وقد أكدت على ذلك المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها "أن من المقرر إن الترقية ليست حقاً ولا

فرضاً لازماً على جهة الإدارة أن تجريها بمجرد انقضاء الحد الأدنى للترقية وإنما هي سلطة تستعملها عندما ترى موجباً لذلك⁽¹²⁾.

الثانية: شرط الحد الأدنى للمدة لا ينطبق في حالة الترقية التشجيعية، حيث تنخفض المدة إلى النصف وهذا ما نصت عليه المادة 140 من قانون العمل التي قالت (تجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد المقررة للترقية في الوظيفة التي يشغلها).

2- أن يكون مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المراد ترقيته إليها: حيث يشترط في المرقي أن تتوفر فيه الشروط العلمية والفنية التي تتطلبها الوظيفة المرقي إليها وإلا جاز تعيين غيره من خارج الموظفين إذا تعذر شغل الوظيفة بأي وسيلة أخرى.

3- أن يجتاز الامتحان المقرر للترقية بنجاح: يشترط أحياناً المشرع لإجراء الترقية أن يجتاز المرقي الامتحان المقرر للترقية وفي هذه الحالة لا تستطيع الإدارة أن تتجاوزته وتقوم بالترقية بمخالفته بل يصبح الامتحان واجباً على الإدارة من أجل المفاضلة بين الموظفين.

4- أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة جيد جداً فما فوق لأخر ثلاث سنوات. الكفاءة الوظيفية هي تكريم وتقدير للموظف المعنى بها فالموظف غير الكفؤ بموجب تقاريره الدورية ينبغي أن تحجب عنه الترقية. وتحدد درجة كفاءة الموظف بناءً على تقارير الخدمة السنوية والتي تعد من قبل الرئيس المباشر للموظف. وإذا زاد عدد المرشحين للترقية عن الوظائف الشاغرة فلمن تكون الأولوية؟

تجيب عن ذلك المادة 141 من قانون العمل بقولها:

- إذا كانت الترقية نتيجة اجتياز الامتحان المقرر للترقية فتكون الأولوية على أساس نتيجة الامتحان، فإن تساوت تكون على أساس تقرير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية.

- إذا كانت الترقية بدون امتحان فتكون الأولوية على أساس تقارير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون العمل كيفية الترقية على أساس الكفاية حيث نصت المادة 2/101 (تكون الأسبقية للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في أحدهما وجيد جداً في الأخرى مع تقديم الحاصل على

ممتاز في السنة الأخيرة ثم الحاصل على جيد جداً فيهما) وفي حالة تساوى درجات الكفاية يقدم الموظف الأقدم على الأحدث؛ وإذا تجاوزت الإدارة الأقدم إلى الأحدث فإن تصرف الإدارة يكون مخالفة تفتح لصاحب المصلحة الحق في الطعن على قرارات الترقية التي تصدرها الإدارة بالمخالفة للقانون، ويكون قرارها مهدد بالإلغاء، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها (لقد سلم القضاء الإداري للموظف الأقدم بحق الطعن في ترقية الموظف الأحدث لأن مصلحة الطاعن محققة في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الأشخاص إذ سيترتب على ذلك زوال أسبقيتهم في ترتيب الأقدمية كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية)⁽¹³⁾.

والسؤال الذي يمكن طرحه هنا كيف نضم المشرع الليبي حساب الأقدمية؟

تجيب عن ذلك المادة 136 من قانون العمل بقولها:

- 1- إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة نتيجة اجتياز الامتحان المقرر لشغلها، تحدد الأقدمية على أساس نتيجة الامتحان.
 - 2- إذا شغل الوظيفة لأول مرة دون إجراء الامتحان فتحدد الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فالأكثر سناً.
 - 3- إذا كان شغل الوظيفة بطريقة الترقية بناء على نجاح في الامتحان المقرر للترقية حددت الأقدمية على أساس البند الأول أما إذا كان بدون امتحان حددت الأقدمية على أساس الأقدمية الأقدمية في الوظيفة، وفي حالة التساوي يطبق حكم البند (ب) من هذه المادة.
 - 4- وإذا كانت للموظف مدة خدمة سابقة حسبت له أقدمية اعتبارية في الوظيفة.
 - 5- أن يصل مرتب الموظف المرقى إلى نهاية مربوط مرتب الوظيفة التي يشغلها.
 - 6- أن تتم الترقية ممن له صلاحية إصدار قرار شغل الوظيفة المرقى إليها.
- وقد نصت المادة 131 من قانون العمل على الجهات المختصة بإصدار قرار شغل الوظائف على النحو الآتي:
- أمانة مؤتمر الشعب العام بالنسبة للعاملين بها والجهات التابعة لها - سابقاً - والتي يقابلها رئاسة مجلس النواب.

- اللجنة الشعبية العامة بالنسبة للعاملين بها والجهات التابعة لها - سابقاً - يقابلها مجلس الوزراء .

- اللجان الشعبية العامة للقطاعات - سابقاً - يقابلها الوزارات.

ثانياً - الشروط المتعلقة بالوظيفة العامة:

لا يرقى الموظف الا الى وظيفة شاغرة وان تكون الترقية من سلطة مختصة وفقاً للاتي:

1- أن توجد وظيفة شاغرة تلي مباشرة الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المراد ترقيته. فلا تتم الترقية إلى وظيفة مشغولة فيصبح على رأس الوظيفة الواحدة موظفان لما في ذلك من خلل في التنظيم الإداري السليم للوظائف العامة، وإن تكون الوظيفة الجديد مواتية للوظيفة السابقة ولعل الحكمة من ذلك هي تمكين الموظف من اكتساب الخبرة والمهارة اللازمة من خلال مروره بكافة درجات ووظائف الوحدة الإدارية.

2- أن تكون ترقية الموظف في ذات المجموعة الوظيفية التي تتدرج فيها وظيفته، وذلك من أجل لمحافظة على مبدأ التخصص وفتح مجال التنافس بين أعضاء المجموعة الواحدة فينبغي الحرص على عدم ترقية الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصه قد لا يحسن القيام بأعبائها.

المبحث الثاني - موانع الترقية والرقابة عليها:

إذا توفرت للموظف العام الشروط القانونية اللازمة للترقية ينبغي على الإدارة ان تصدر قرار الترقية ولا ترجئه دون سبب وان كان لها سلطة تقديرية في هذا السياق ، كما ان المركز القانوني للموظف لا ينشئ بمجرد توفر شروط الترقية تلقائياً وانما ينشئ هذا المركز ويحدث اثره بصدور قرار الترقية من الجهة المختصة ووفقاً للاجراءات القانونية المتبعة ، ولكن قد يتعذر على الإدارة المختصة اصدار قرار الترقية رغم توفر شروطها وذلك لوجود موانع تحول دون الترقية، وقد تتوفر الشروط وتتقي الموانع ولكن الإدارة قد ترتكب بعض الاخطاء مما يجعل قراراتها بشأن الترقية غير مشروعة مما يجعلها خاضعة للرقابة الادارية والقضائية لذلك فقد تطلب تقسيم هذا المبحث الى المطلبين التاليين :

المطلب الاول/ موانع الترقية

المطلب الثاني/ الرقابة على قرارات الترقية

المطلب الأول- موانع الترقية:

قد تعترض الموظف أثناء مسيرته لوظيفية بعض الموانع التي تحول دون ترقيته وتمنع الإدارة من إصدار قرارات الترقية وإلا اعتبر تصرفها باطلاً وعديم الأثر. وهذه الموانع منها ما يؤجل منح الترقية حتى تزول اسباب التأجيل كحالة العقوبة التأديبية التي لا تتجاوز 3 سنوات، او الاحالة على المحاكمة التأديبية او الجنائية، ومنها ما يؤدي الى الحرمان من الترقية كحالة حصوله على تقرير كفاية ضعيف.

وفيما يلي تفصيل هذه الموانع :

اولا- حصول الموظف على تقارير أداء منخفضة:

يحرم الموظف من الترقية إذا تحصل على تقريرين متتاليين بدرجة كفاية أقل من جيد أي بدرجة متوسط أو ضعيف⁽¹⁴⁾.

حيث تؤثر التقارير السنوية المنخفضة سلباً على ترقية الموظف العام وتعنى التقارير السنوية السيئة عدم قدرة الموظف العام على تقلد وظيفة أعلى من وظيفته الحالية ذات اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أكبر، وقد يكون القصد من هذا المنع حث الموظفين على تجنب الحصول على تقارير أداء منخفضة والعمل على تحسين أدائهم الوظيفي كي لا يحرّموا من الترقية.

ثانيا- إذا وقعت على الموظف عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة تأديبية:

نصت المادة (160) من الباب الرابع من القانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل على العقوبات التي يجوز لمجلس التأديب توقيعها على الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته ومن بينها الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات أيّاً كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، ويؤخذ على هذا المانع إن المشرع الليبي لم يحدد الذنب الإداري الذي يترتب على فعله حرمان الموظف من الترقية خلال المدة المذكورة وذلك لأن العقوبات التأديبية ليست واردة على سبيل الحصر لذلك ترك امر تقديرها للسلطات التأديبية التي قد تسيء استعمال هذه السلطة .

ثالثاً- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية:

حيث نصت المادة (162) من قانون العمل الليبي على عدم جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو إذا كان موقوفاً عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف على أن تحجز له درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وذلك إلى أن تنتقضي سنة من تاريخ الإحالة أو إلى أن يبيث في الدعوى أيهما أسبق، فإذا أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته وجبت ترقيته إلى الوظيفة المحجوزة، وإذا كانت مدة الحجز قد انقضت رقى إلى أي وظيفة خالية بالوحدة الإدارية من ذات درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج تحتها وظيفته، وإلا رقى 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 أن لا يكون 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 ألزمت 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⁽¹⁵⁾.

رابعاً- الحبس الاحتياطي أو تنفيذ حكم جنائي:

تنص المادة (158) من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أن "كل موظف يحبس احتياطياً أو 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 أن أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته".

الوقف أو الحبس الاحتياطي هو إجراء احتياطي مؤقت غايته تنحية الموظف عن أعمال وظيفته بصفة مؤقتة ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان عدالة وموضوعية المحاكمة وإقصائه عن وظيفته لكي لا يؤثر قيامه بالعمل على مجريات القضية أو التحقيق فيها⁽¹⁶⁾.

خامساً- يمنع عن الإدارة ترقية الموظف المنقول خلال سنة من تاريخ نقله إذا كان من شأن هذه الترقية أن تفوق على أحد زملائه في الجهة المنقول إليها فرصة الترقية خلال السنة المذكورة، ولا يسرى هذا المنع على من كان نقله بسبب نقل وظيفته أو إلغائها أو إلى إحدى وظائف الإدارة العليا أو كان الموظف المنقول موفداً للدراسة أو التدريب أو التجنيد ولم توجد عند عودته بالوحدة الإدارية التي أوفدته وظيفة خالية من ذات درجته ومجموعته الوظيفية.

سادساً- الإحالة تحت تصرف الخدمة:

الإحالة تحت تصرف الخدمة أو ما يسمى "بلاستيداع" يعني أبعاد الموظف عن الاضطلاع بأعباء وظيفته كلية لمدة معينة ثم يتقرر مصيره في نهاية هذه المدة إما بإعادته إلى وظيفته أو إلى وظيفة أخرى وإما بفصله نهائياً من الخدمة. وتعد حالة الاستيداع من الحالات التي يحرم فيها الموظف من المزايا المالية المرتبطة بالوظيفة والتي منها الترقية وذلك خلال مدة الإحالة.

المطلب الثاني- الرقابة على قرارات الترقية:

يكتسب قرار الترقية مشروعيته من خلال استناده إلى القوانين واللوائح التي يصدر بموجبها ويترتب على صدوره تعديل في المركز القانوني للموظف العام، لذا يتعين على الإدارة اتباع الإجراءات القانونية السليمة التي يتطلبها القانون عند إصدارها لقرارات الترقية، ونظراً لما تشكله الرقابة بنوعها الإدارية والقضائية من ضمانة لحقوق الموظف ضد تعسف

الإدارة فقد قرر المشرع خضوع قرارات الترقية كغيرها من القرارات الإدارية لهذه الرقابة وهذا ما سوف نبحثه على النحو الآتي:

أولاً- الرقابة الإدارية:

تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها وتصرفاتها من خلال المراجعة والتدقيق لقراراتها فإذا ما تبين لها إنها أخطأت تقوم بسحب قرارها أو تعديله أو إلغاه، وقد تكون الرقابة الإدارية في شكل تظلم يقدمه صاحب المصلحة في القرار الذي أضر به، حيث يقدمه إلى مصدر القرار أو إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار أو إلى لجنة التظلمات الإدارية، وقد أعطى المشرع الليبي في القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون أعطى للموظف الحق في التظلم من قرارات الترقية التي أضررت بمصلحته أمام لجنة التظلمات المنصوص عليها في القانون المذكور، والتي لها أن تلغي القرار كلياً أو جزئياً أو تجرى التسوية بما يتفق وأحكام القانون ويكون قرارها مسبباً ونهائياً.

حيث نصت المادة 3 من القانون المذكور على:

(تشكل لجنة التظلمات بقرار من اللجنة الشعبية العامة للعدل-سابقاً- وتختص بنظر التظلمات من القرارات الادارية النهائية المرفوعة من الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية وللجنة ان تلغي القرار كلياً او جزئياً او تجري التسوية بما يتفق واحكام القانون ويكون قرارها مسبباً ونهائياً) .

فكلما توفرت شروط الترقية ينبغي على الإدارة ترقية موظفيها الذين تنطبق عليهم شروط الترقية دون تمييز وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا بقولها "يجب على الجهة الموكول إليها التعيين أو الترقية مراعاة الشروط المذكورة في القانون سواء كانت هذه السلطة مجلس الوزراء أو لجنة الخدمة المدنية، كما أن الترقية أو التعيين يجب أن يتم بعد استعراض الأسباب التي استندت إليها جهة الإدارة في قراراتها حتى يكون للموظفين وللمحاكم سلطة الرقابة على تنفيذ القوانين"⁽¹⁷⁾.

وقد نصت المادة 181 من قانون العمل على بطلان قرارات الترقية التي تكون مخالفة لشروط الترقية وتسحب هذه القرارات من الجهة التي اصدرتها ولا تتحصن بمضي المدة او

استفائها للشروط المطلوبة بعد صدورها مع عدم الإخلال بمساءلة المسؤول عن إصدارها تأديبياً وفقاً لأحكام هذا القانون.

وفي الحديث عن جدوى الرقابة الإدارية فإننا نتفق مع من يرى أن هذه الجدوى مرتبطة بحسن نية الإدارة ورغبتها الصادقة في إصلاح أخطائها.

ثانياً: الرقابة القضائية:

تعد رقابة القضاء على قرارات الترقية من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية وذلك لما يتميز به القضاء من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية، وقد منح المشرع الليبي في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الموظف العام الحق في الطعن بالإلغاء أو التعويض أو بالأمرين معاً على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية في الوظائف العامة والمخالفة للقوانين واللوائح وذلك أمام دوائر القضاء الإداري وقد أكدت المحكمة العليا الليبية على هذا الحق بقولها "من المسلم قانوناً أن الترقية ليست حقاً للموظف كقاعدة عامة إلا أن من حقه الطعن على قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً ولو محتملاً"⁽¹⁸⁾.

ويلاحظ أن رقابة القضاء الإداري لقرارات الترقية تشمل الآتي:

1/ محل قرار الترقية: رقابة القضاء الإداري لمحل القرار هي رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار للقواعد القانونية النافذة بان يكون الاثر المترتب على القرار ممكناً وجائزاً قانوناً، فلو اصدرت الإدارة قراراً بترقية احد الموظفين خلال الفترة التي يوقف فيها القانون الترقية كان يكون الموظف محالاً للمحاكمة الجنائية، فان قرارها يكون غير مشروعاً لعباً في محله .

2/ مدى صدوره من الجهة المختصة قانوناً (ركن الاختصاص): تشمل رقابة القضاء لركن الاختصاص حيث يجب ان يكون قرار الترقية صادر من الجهة المخولة قانوناً باصداره والا كان قرارها معيباً بعبء عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام يجوز للمحكمة ان تنسبه من تلقاء نفسها.

3/ أن تكون غايته المصلحة العامة (ركن الغاية): يجب ان تكون غاية الإدارة من قرار الترقية تحقيق الصالح العام اما اذا انحرفت عن هذا الهدف كان قامت بترقية موظف غير

مؤهل للترقية أو امتنعت عن ترقية موظف جدير بالترقية وقامت بترقية موظف آخر مكانه فان قرارها يكون معيبا بغيب الانحراف بالسلطة ويخضع لرقابة القضاء الإداري .

4/ مشروعية الإجراءات الإدارية السابقة للترقية والتي من شأنها التأثير على المركز الوظيفي للموظف العام عند إجراء ترقيته.

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 اسبقيتهم من ترتيب الأقدمين من طريقه، كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية⁽¹⁹⁾، ويلاحظ أن اختصاص دوائر القضاء الإداري أثناء نظر طعون الترقية يقتصر على التحقق من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه ومن ثم الحكم برفض الدعوى أو إلغاء القرار في حالة عدم مشروعية ولا تملك الحق في إجبار الإدارة بترقية الموظف.

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 القضاة أكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الإدارة.

الخاتمة:

استعرضنا من خلال هذا البحث النظام القانوني لترقية الموظف العام وفقاً لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، وقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات نوردتها على النحو الآتي:-

- النتائج:

1- تعد الترقية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام خلال مسيرته المهنية، وذلك بالنظر إلى الأهمية الكبرى التي تحققها في إطار الوظيفة العامة سواء بالنظر للموظف العام أو بالنسبة للإدارة العامة، فهي تسعى إلى تحفيز الموظفين وتشجيعهم على العمل والأداء الجيد وخلق روح التنافس بينهم وزرع الأمل في نفوسهم للتقدم في مستويات السلم

- الإداري والمنافسة على تولى مسؤوليات أكثر أهمية، ولتحقيق ذلك لابد من الاعتماد على مبدأ المساواة بين الموظفين المترشحين واعتماد مبدأ الكفاءة والأقدمية.
- 2- 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.
- 3- 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.
- التوصيات:

- 1- يوصى الباحث بضرورة وضع نظام قانوني حديث ومتطور للترقية يتماشى مع التطور السريع للإدارة.
- 2- نوصى بضرورة الاهتمام بالموظف المراد ترقيته من خلال إقامة دورات تدريبية وتكوينية للرفع من كفاءة الموظف وقدراته المهنية.
- 3- الرفع من مستوى كفاءة المكاتب القانونية بالمؤسسات العامة للدولة.
- 4- فصل قانون العمل عن قانون الوظيفة العامة لاختلاف طبيعة ومجال كل من القانونين.
- 5- نوصى أخيراً المشرع الليبي أن يجعل من الترقية حقاً خالصاً للموظف العام تلتزم الإدارة بمنحها كلما توفرت شروطها ويحق للموظف مساءلتها ومحاسبتها كلما اهملت أو تأخرت في منحها بدون مبرر.

الهوامش:

- 1 المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ص380.
- 2 سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973م، ص503.
- 3 محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعة الزاوية، 2010م، ص433.
- 4 زينب عبدالفتاح الغنيمي، ترقية الموظف العام في فلسطين، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأردن، 2001م، ص36.
- 5 طلبة، عبدالله والأحمد نجم، القانون الإداري، 2005، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الأولى، ص110.
- 6 عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ص216.
- 7 ابو جابر جلوريا، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2001م، ص35.
- 8 ليلي نقلا، الترقيات في نظام الموظفين في لبنان، بيروت، 2005م، ص54.
- 9 طعن إداري رقم 8/7-5-6-1964، م.م.ع، السنة الأولى، العدد الأول، ص23.
- 10 طعن إداري رقم 10/5، 4-5-1964 م.م.ع، السنة الأولى، العدد الثاني، ص12.
- 11 سعود وليد القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، 2012م، ص199.
- 12 طعن إداري رقم 42/86 ق 10-1-1999، الباحث الالكتروني.
- 13 طعن إداري رقم 9/7 - 9-5-1964، م.م.ع، السنة الأولى، ع3، ص7.
- 14 محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص438.

- 15 د. محفوظ علي تواتي، أحكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي، ص 326
بحث منشور على الانترنت في مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته.
- 16 خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، رسالة ماجستير،
جامعة الشرق الأوسط، 2011-2012، ص 87.
- 17 طعن إداري 8/7 ق - 16-5-1964، ص 323.
- 18 طعن إداري 8/7 ق مشار إليه سابقاً.
- 19 محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ص 442، مرجع سابق.