

مقدمة

تُعدّ منازعات الوظيفة العامة من أهم المنازعات التي تحظى بأهمية قانونية وقضائية وإدارية خاصة ، حيث إنها تفرض نفسها على بساط البحث ؛ بل ويتسابق على دراستها والتعمق فيها الكثير من الباحثين وفقهاء القانون الإداري في كافة النظم الإدارية، يرجع أساسها القانوني والواقعي إلى تلك الرابطة التي تربط الموظف العام بالدولة ، فهي منذ نشأتها تشوبها مشاكل قانونية كثيرة التي تبدأ من اجراءات التعيين في الوظيفة ، والتي تتمثل في اجراءات حدها المشرّع ، حيث يتعين على الإدارة اتّباعها عند إلحاق موظفيها بالعمل في مرافقها المختلفة ، وكذلك العرف الإداري السائد في تحديد معايير المفضلة بين المتقدمين إلى الوظيفة العامة ، ومن ثم صدور قرار التعيين وفقاً لقواعد الاختصاص والشكل الذي حدده المشرّع، ودون الخروج عن باقي أركان القرار الإداري وشروط صحته، وتستمر تلك المنازعات بين الموظف والدولة بعد تعينه طوال مدة خدمته ، سواء كانت تأخذ شكل حقوق مالية ومعنوية يطالب بها الموظف وتغفلها الإدارة ، أو تمنعها دون وجه حق ، مستغلة في ذلك ضعف المركز القانوني للموظف العام في علاقته مع الإدارة بوصفها سلطة عامة ، فقد تجور على حقوقه المالية ؛ مثل راتبه أو علاواته أو مكافأته وبدلاته أو حقوقه المعنوية مثل ترقّيته أو إجازاته التي تمثل حقوق الموظف العام ، وقد تصل المنازعات إلى تعسف الإدارة في سلطتها التأديبية على الموظف لمخالفته أحد واجبات الوظيفة العامة ، فتتجاوز في سلطتها وعقوباتها؛ أو تسيء في قرارات تصدر ضده ، يكون ظاهرها الصالح العام وباطنها التنسفي والانتقام من الموظف العام، فتخرج الإدارة عن المشروعية الإدارية . بكل السبل والوسائل بالادعاء المعروف وهو مقتضيات الصالح العام ، وتستمر هذه المنازعات حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية بعزل الموظف أو فصله أو إحالته الى التقاعد ، اذا كان اتخاذ الإدارة لقراراتها السابقة بشأن العزل أو الفصل أو الإحالة إلى التقاعد شابها أحد العيوب المنصوص عليها في القرار أو إجراءاته التمهيدية قبل صدوره ، بحيث يمكن وصف هذه المنازعات بالوصف الذي يطبق على المرافق العامة وهو الاستمرار والاطّراد ، كما أن أهم خصائص المرافق العامة وأهدافها هو تسير المرافق العامة

بانتظام واطراد ، فإن منازعات الوظيفة العامة مستمرة من توليها حتى بعد نهايتها ، فهي منازعات تتصف بالبده والاستمرار والانتهاء ، وقد تظل مطروحة لسنوات أمام الجهات القضائية وقائمة لسنوات، دون أن يتم الفصل فيها، هذا الأمر قد يؤثر تأثيراً كبيراً على الإدارة أولاً، وعلى الموظف ثانياً، ومن ثم كان ضرورياً ان تحظى منازعات الوظيفة العامة بالإهتمام والدراسة لوضع الحلول المناسبة ادارياً وقضائياً وعلى وجه السرعة ، لما تمثله من أضرار بالصالح العام ومخالفة مبادئ المرافق العامة وحسن استمرارها واطرادها ، وتأثيرها على الموظف العام مادياً وادبياً ، الأمر الذي يلزم معه أن يتم حسم النزاع القائم بين الإدارة وموظفيها على وجه الاستعجال ، بالإضافة إلى أن ينظر في هذا النزاع جهةً محايدة لإرساء العدالة ، وعدم ضياع الحقوق أو الاضرار بالموظفين ومساعدة الإدارة على إسائة سلطتها اتجاههم ، ولذلك كان اختيارنا لموضوع هذا البحث وهو فض منازعات الوظيفة العامة في التشريع الليبي " دراسة مقارنة " ، بحيث يكون التركيز على التشريع الليبي والنظام الإداري الليبي الذي يشوبه الكثير من المثالب لاسيما في الآونة الأخيرة ، الامر الذي تكاثرت معه منازعات الإدارة مع موظفيها ، وكثيرا من هؤلاء الموظفين لم يتحصلوا على حقوقهم ، بسبب عدم وجود آلية إدارية واضحة للنظر في هذه المنازعات وفقاً لقواعد وأحكام مقننة ومحايدة ، هذا بالإضافة إلى الضعف الواضح في الكثير من رجال السلطة القضائية وعدم تخصصهم في المجال الإداري ، ولا سيما في منازعات الوظيف العامة ، الأمر الذي يلزم أن نتعرض لهذا الموضوع لتقديم دراسة قانونية تأصيلية ، نسأل الله أن تكون دراسة تحقق الفائدة اللازمة وحجراً جديداً قي بناء الصرح العلمي في مجال الدراسات القانونية الإدارية المتخصصة في بلدنا، والله ولي التوفيق.

أولاً : أهمية الدراسة .

إن موضوع البحث يطرح العديد من النقاط التي تشكل أهميته ، لا سيما في مجال الدراسات القانونية وتطبيقاته الادارية و القضائية و يمكن إيجاز أهميته في الاتي :

1 - تُشكّل منازعات الوظيفة العامة أهمية خاصة للإدارة نظراً لتأثر الجهات الإدارية بهذه المنازعات مع من هم يقومون بالعمل بها و تسيير مرافقها وإدارتها ، لذلك إن حسم هذه المنازعات وفضها أولاً بأول بلا شك سوف يخدم مقتضيات الصالح العام ، التي تهدف الجهات الإدارية بمرافقها المختلفة وتسعى إلى تحقيقه.

2 - لا تقل أهمية حسم وفض منازعات الوظيفة العامة بالنسبة للموظفين عن أهميتها بالنسبة للإدارة ، فبلا شك ان المنازعة بين الإدارة والموظف تؤثر تأثيراً كبيراً في ادائه وانتائه لعمله ، بل للدولة نفسها وحرصه على نجاح المرفق الذي فيه وحسن سير العمل، الأمر الذي يمثل هذا الجانب في الموظف تأثيراً مادياً و ادبياً و نفسياً ، فحسم هذه المنازعات يؤدي إلى تخفيف هذا الأثر المادي والنفسي على الموظف العام.

3 - تحظى دراسة منازعات الوظيفة العامة دراسةً قانونيةً بأهمية خاصة في مجال الدراسات القانونية وذلك لتنوعها ، حيث تبدأ من تاريخ تولي الموظف العام الوظيفة العامة وتستمر معه طوال حياته الوظيفية ، ولا تنتهي حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة (الدولة) .

4 - يُشكّل موضوع الدراسة أهمية تطبيقية من خلال المبادئ التي يتم التوصل إليها لفض المنازعات سواء كانت هذه المبادئ ادارية انبثقت من رحم اللجان الإدارية المختصة في فضّ المنازعات أو من مبادئ المحاكم ، التي تنظر في النزاع ، حيث تمثل سوابق أو أعراف تمثل قاعدة ومصدراً لأحكام القانون الإداري.

5 - لهذا البحث أهمية خاصة في مجال القانون الليبي ، نظراً إلى انه يمثل دراسةً جديدةً ومعقدةً في وسائل فض المنازعات الوظيفية ، حيث أن جلّ الدراسات في هذا

الموضوع ركزت على تناول المنازعات نفسها ، دون ان تتعرض الى طرائق ووسائل وإجراءات فضّ هذه المنازعات ، وما تخلص إليه من مبادي تقرها الجهات المختصة بفض هذه المنازعات سواء كانت جهات إدارية أو قضائية.

6 – يزيد من أهمية هذا البحث أنه لا يكتفي بعرض منازعات الوظيفة العامة وطرق فضها إدارياً وقضائياً من خلال دراسة نظرية ، بل إن التعرض لهذه المنازعات يقوم بالدرجة الأولى من خلال التطبيقات العملية ، وتكون الدراسة بين النظم الحديثة والنظام الليبي ، لكي تثرى هذه الدراسة هذين المجالين الفقه الإداري والقضائي.

ثانيا : إشكاليات البحث.

نظرا لأهمية هذا الموضوع فإنه يطرح إشكاليات عديدة ، سواء تلك المتعلقة بتقسيمات منازعات الوظيفة العامة نظراً إلى أنها تمر بمراحل تمثل الحياة الوظيفية كاملة ، وتمدد إلى ما بعد انتهائها ، إلا أن أهم إشكالية يثيرها البحث وتمثل حجر الأساس له وهي الطبيعة القانونية لمنازعات الوظيفة العامة ، وما حدود الاختصاص للإدارة ولجانها الإدارية بفض المنازعات ؟ ، وهل يجوز اللجوء إلى القضاء المختص طعناً على قرارات هذه اللجان الإدارية ؟ ، وما هي الاجراءات المتبعة ؟ ، سواء طعناً على قرارات الادارة قبل نظر منازعات الوظيفة العامة من قبلها أو بعد نظرها من قبل الادارة ؟

ثالثا : اهداف البحث .

من أهم أهداف البحث التي تُطرح لتغطية موضوعه والاجابة عن اشكالياته ما يلي:

1 – تهدف الدراسة إلى بيان مفصلٍ بماهية منازعات الوظيفة العامة بداية من قرارات التعيين و إجراءاتها ، مروراً بالقراءات الإدارية الخاصة بسير الوظيفة العامة وانتهائها بقراءات التأديب والفصل وإنهاء الخدمة.

2 – إن ما استحدثته التشريعات الإدارية في النظم المقارنة ، وكذلك المشرّع الليبي من انشاء اللجان الادارية لفض منازعات الوظيفة العامة يعد انجازاً هاماً في حسم المنازعات الخاصة بالوظيفة العامة ، والحد من تقاومها ووصولها إلى ساحة القضاء ،

وهو الأمر الذي يمكن معه القضاء على بطئ إجراءات التقاضي وفض الكثير من المنازعات إدارياً وعلى وجه السرعة، وبأقل تكلفة وأدق في حسم هذه المنازعات ، لذلك يعتبر من أهم أهداف هذا البحث التعرض لعمل هذه اللجان والإجراءات المتبعة أمامها وصحة قراراتها وامكانية الطعن فيها من عدمه.

3 - تحقيقاً لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، فالأمر يستدعي أن يبسط القضاء الإداري باعتباره هو القضاء المختص بنظر منازعات الوظيفة العامة وفقاً لما استقرت عليه التشريعات الإدارية في النظم المقارنة والنظام الليبي، لذلك فإن من المناسب دراسة مدى اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات الوظيفة واجراءات و اسباب الطعن بالإلغاء والتعويض أمامه ، وحجية أحكامه الصادرة في فض هذه المنازعات.

4 - مما لا شك فيه أن دراسة الأحكام والمبادئ الصادرة بشأن حسم و فض منازعات الوظيفة العامة أمر في غاية الأهمية ، باعتبار أن هذه الدراسة تُعد دراسة تطبيقية وعملية لأليات و طرق فض المنازعات إدارياً وقضائياً ، والوقوف على الطبيعة القانونية للأحكام والمبادئ الصادرة بالخصوص ، باعتبار ان السوابق القضائية وما استقر عليه العرف الإداري مصدراً من مصادره يتعين إلقاء الضوء عليها بالدراسة والتحليل.

رابعاً : صعوبات البحث.

لا شك أن موضوع البحث يعد من الموضوعات التي تحتاج إلى بذل الجهد والتوسع بالدراسة والإلمام بالمراجع وهي قليلة و شحيحة ، ولا سيما في النظام الليبي ، حيث تقل؛ لا بل تنعدم المراجع والأبحاث والدراسات في موضوعات القانون الإداري ، ولا سيما في اهم هذه الموضوعات وهو منازعات الوظيفة العامة وطرق ووسائل فض منازعاتها باعتباره من الموضوعات العملية التي تحتاج الى الوقت والجهد والمراجع والدوريات التي تسهل كتابة الموضوع ، والتوسع فيه ، وهو الأمر الذي يمثل صعوبة

كبيرة أمام الباحث ، قد تمثل عائقاً صعباً أمام الباحث للخروج من موضوع البحث بدراسة دقيقة و نتائج و توصيات مفيدة وفعّالة.

خامساً : الدراسات السابقة .

يوجد العديد من الدراسات التي تضمنت منازعات الوظيفة العامة ومدى الاختصاص القضائي بنظر هذه المنازعات و الإجراءات المتبعة بالخصوص ، ألا أن هذه الدراسات لم تعرض إلا على استحياء في بعض المراجع ، وهي نادرة جداً لا تناسب الموضوع من جانب ، ومن جانب آخر أتت هذه الدراسة بعيدة عن الآليات والطرق والإجراءات المنصوص عليها او المجمع عليها ، إلا أنها غير كافية لاسيما مع تقسيم الدراسة إلى طرق فض منازعات الوظيفة العامة إدارياً و قضائياً، وهو الأمر الذي ينفرد به موضوع هذا البحث، ويمكن لقاء الضوء على بعض هذه الدراسات للاسترشاد بها باعتبارها دراسة سابقة، وإمكانية مقارنتها بالطرق الحديثة، ونبين هذه الدراسات على النحو الآتي:

1 - رسالة دكتوراه بعنوان الرقابة القضائية على الجزاء التأديبي للموظف العام ، دراسة مقارنة بين مصر والكويت بجامعة المنيا مصر عام 2021 ، مقدمة من الباحث " فاتح مطلق فهيد مصبح العزبي " حيث تناول رقابة القضاء الإداري على الجزاء التأديبي فقط دون التعرض إلى باقي منازعات الوظيفة العامة ، موضوع الدراسة ، وهذا سوف نتعرض له تفصيلا في هذا البحث.

2 - اختصاص القضاء الإداري بمنازعات التعيين والترقية ، رسالة ماجستير مقدمة من الباحث " عمر نصر محمد الغناي " ، كلية الحقوق جامعة المرقب ليبيا عام 2012 ، حيث ركّز الباحث على فض المنازعات الخاصة بالتعيين والترقية قضائياً ، وأمام القضاء الإداري على سبيل التحديد، ولم يتعرض لباقي المنازعات الأخرى ولا أطرّق الى فض المنازعات الوظيفية ادارياً.

3 - منازعات الوظيفة العامة رسالة ماجستير مقدمة من الباحثة سميرة سعيدي ، كلية الحقوق بجامعة الجزائر 2013 ، حيث تناولت الرسالة منازعات الوظيفة العانة ولم

تتطرق الي طرائق ووسائل فض هذه المنازعات إدارياً او قضائياً، وهو ما سوف نتعرض له تفصيلاً في هذه الرسالة.

4 - أما المنازعات المتعلقة بالتسوية الوظيفية الفرعية للموظف العام فلقد تعرض الباحث محمد الزكراوي استاذ بجامعة قسطنطينة في بحث مقدم منه إلى مجلة منازعات الاعمال العدد الثامن عشر 2021 ، حيث تعرض الباحث إلى طرائق التسوية للمنازعات الوظيفية ، وقصر دراسته في حدود سلطة القضاء الاداري في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ، ولم يتعرض الي وسائل فض المنازعات بالطرائق الادارية والقضائية، وهو ما سوف نوضحه تفصيلا في موضوع هذا البحث.

سادساً : منهج البحث.

نظراً إلى طبيعة هذا البحث فالأمر يتطلب ان نعتمد على المنهج الاستقرائي والاستنباطي للأحكام الخاصة والأليات المتبعة لفض منازعات الوظيفة العامة ، من خلال الاعتماد على المنهج المقارن ، مع التعرض إلى التطبيقات العملية سواء الصادرة من اللجان الإدارية المختصة بفض المنازعات بالجهات الإدارية أو تلك التي تصدرها المحاكم والقضاء المختص.

سابعاً: خطة البحث.

سوف نتبع في خطة هذا البحث على التقسيم الثنائي لخطته على النحو الآتي :

الفصل الاول : الطبيعة القانونية لمنازعات الوظيفة العامة وأنواعها.

المبحث الأول : منازعات المزايا المالية وسير الوظيفة العامة.

المطلب الأول : منازعات المزايا المالية للوظيفة العامة .

المطلب الثاني : منازعات سير الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: منازعات قرارات التأديب وإنهاء الخدمة.

المطلب الأول: منازعات قرارات التأديب في الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: منازعات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة.

الفصل الثاني : الوسائل الإدارية والقضائية لفض منازعات الوظيفة العامة .

المبحث الأول : الوسائل الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الأول : التظلم الإداري لفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: اللجان الادارية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: الوسائل القضائية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الأول : الاختصاص القضائي بفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: شروط فض منازعات الوظيفة العامة قضائياً.

الفصل الاول

الطبيعة القانونية لمنازعات الوظيفة العامة وانواعها

تقديم :

نظراً لتطور دور الدولة ووظائفها في النظم الحديثة حيث أصبحت الدولة مسؤولة مسؤولية كاملة علي تحقيق رفاهية مواطنيها ، ولذلك تمارس كافة الأنشطة المتعلقة بحياة المواطنين اليومية ، سواء كانت أنشطة ثقافية أو صحية أو خدمية مختلفة، ولقد اتخذت في سبيل إشباع الحاجات العامة للمواطنين وسيلة المرافق العامة التابعة لرقابتها وإشرافها وتدار هذه المرافق من موظفيها العموميين التي تقوم بتعيينهم أو التعاقد معهم مباشرة لإدارة مرافقها العامة وتقديم خدماتها المختلفة للجمهور .

ان العلاقة التي تربط الدولة بعمالها وموظفيها تستوجب حقوق وواجبات تقع على عاتق هؤلاء الموظفين لأداء مهامهم الوظيفية وحسن سير المرافق العامة العاملين بها ، حيث يتمتع هؤلاء الموظفين بحقوق مادية ومعنوية ، نصت عليها التشريعات الوظيفية في مختلف النظم القانونية ، حيث ألفت على عاتقهم واجبات والتزامات لممارسة مهام الوظيفة العامة بكفاءة وجدارة ونزاهة وحيادية ، تضمن معها عدم خروجهم عن مقتضيات الواجبات الوظيفية والمنصوص عليها في التشريع، أو تلك المقررة في الأعراف المتعلقة بالوظيفة العامة، ويعد من يخالفها مرتكباً للذنب الإداري الذي يطلق عليه الفقه و القانون الجريمة التأديبية ، ومن ثم يستحق المخالف العقاب التأديبي المقرر في التشريعات الإدارية، ولمّا كانت تلك المصالح المتعارضة بين الإدارة وموظفيها في تمتعهم بحقوق والتزامهم بواجبات، منح المشرعُ الإدارة امتيازات السلطة العامة لاستغلالها لتحقيق الصالح العام، وتحقيق التوازن بين الإدارة والعاملين بها، بما لها من امتيازات السلطة العامة وحقوق وحرّيات موظفيها، الأمر الذي دائماً تنشأ معه ما يسمى منازعات الوظيفة العامة، والتي يرجع أصلها إلى التعارض بين امتيازات الإدارة في مواجهة مع تلك الحقوق

وحريات الموظفين التابعين لها ، ومن ثم يتعين أحكام الرقابة وكبح تسلط الإدارة واستغلالها لسلطاتها والحد من إساءتها، مما يؤدي بإخلالٍ في حقوق موظفيها المادية والمعنوية أو إلى الغلو في الجزاءات التأديبية التي توقعها الإدارة على موظفيها حال ارتكابهم للمخالفات التأديبية المنصوص عليها، الأمر الذي يتعين ان نتعرض تفصيلا للطبيعة القانونية لمنازعات الوظيفة العامة وتحديد مفهومها وأهميتها وأسباب نشأتها وأنواعها، وذلك وفقا للتقسيم التالي .

المبحث الأول : منازعات المزايا المالية و سير الوظيفة العامة.

المبحث الثاني : منازعات قرارات التأديب و إنهاء الخدمة.

المبحث الاول

منازعات المزايا المالية و سير الوظيفة العامة

عَرَفْنَا ان الدولة تتكون من هيئات و مؤسسات لأجل تحقيق أهدافها المناطة بها، وضمان سير أعمالها، وذلك يتم بوجود موظفين عموميين تابعين للدولة ، وهم ليسوا بالعدد القليل من سكان كل دولة ، وذلك يرجع لا تساع وظائفها التي أصبحت تشمل العديد من الخدمات العامة في مختلف الميادين ، سعياً لتطوير المجتمع وتحقيق آماله و وفاء بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وطالما هؤلاء الموظفين يقومون بخدمة في إدارة الدولة فعليها توفير الطمأنينة لهم في الحصول على المقابل المالي، المتمثل في الراتب والعلاوات والمنصوص عليها بدساتير التي أقرتها القوانين والتشريعات من أهم الحقوق للموظفين العموميين ، ووسيلة للاطمئنان على مستقبلهم المعيشي وتحفيزاً على الأداء الجيد، وتطوير المهارات في مجال الوظيفة العامة ، كما يعد المساس بهذه المزايا المالية دون مراعاة الضمانات التي أقرتها القوانين يعتبر انتقاصاً من الوضع القانوني والمركز المالي للموظف العام ، ويؤدي إلي الإخلال بالتزامات الإدارة نحوه ، وتشريعات الدولة ، نظرا للجهد المبذول الدؤوب من الموظفين العموميين، كما تعد المزايا المالية سبباً لتشكيل منازعات المزايا المالية بين الإدارة والموظف.

وهذا بالإضافة إلى منازعات أخرى قد تنشأ نتيجة ترتيب المراكز القانونية المكتسبة في الوظيفة العامة ، وأهمها التعيين والترقية والقرارات التي تتصل بحسن سير وأداء الوظيفة العامة وتحقيق الصالح العام ، وكذا قرارات النقل وقرارات الندب وقرارات الإعارة ، لما لها من أثر على الوضع

الوظيفي المكتسب للموظف ، فإذا أثرت هذه القرارات في مركز الموظف العام في تقويت ترقية أو اقدمية أو انقاص راتبه أو علاوة أو مكافأة ، فيحق للموظف العام بمقتضاها اللجوء إلى رفع منازعته المتعلقة بسير الوظيفة العامة للجهات الإدارية والقضائية لحسمها والبت فيها ، الأمر الذي يستوجب التعرض تفصيلا لمنازعات المزايا المالية للموظف العام وسير الوظيفة العامة وفقا للتقسيم الآتي :

المطلب الأول : منازعات المزايا المالية للوظيفة العامة.

المطلب الثاني : منازعات سير الوظيفة العامة

المطلب الأول

منازعات المزايا المالية للوظيفة العامة

من المتفق عليه في التشريعات والقوانين المنظمة للوظيفة العامة أنها تتضمن بين طياتها حقوقاً ومزايا للموظف العام ، سواء في صورتها المادية او الادبية المعنوية، يتمتع بها كافة الموظفين العموميين بالدولة والهيئات والأشخاص الاعتبارية العامة التابعة لها، وعلى رأس هذه الحقوق وتلك الامتيازات المرتب والأجر الذي يتقاضاه الموظف مقابل أدائه للخدمة المكلف بها، وهذه الراتب أو الأجر دائماً يُقَيَّم بالنقود ، ويتحصل عليه الموظف شهرياً ، كما أن لهذا الراتب ملحقات تأخذ حكم المرتب مثل العلاوات سواء كانت دورية عادية او علاوات تشجيعية لتميز الموظفين المجتهدين ومكافئاتهم وتميزهم عن غيرهم ، أو تلك العلاوات النوعية وعلاوات الترقية التي يتحصل عليها الموظف وفقاً للشروط والأحكام المنصوص عليها ، هذا بالإضافة الي البدلات والحوافز المالية المقررة للموظف نظير تكليفه ببعض الأعمال المتعلقة بطبيعة الوظيفة والخدمة التي يقوم بأدائها ، ولا تقتصر المزايا المالية التي يتحصل الموظف عليها أثناء أدائه لوظيفة ، بل تمتد إلي ما بعد إنتهاء الوظيفة وخدمته في الدولة بإحالاته إلى ألتقاعد ، أو التقاعد لأي سبب قانوني آخر وهو ما يطلق عليه المعاش التقاعدي ، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً علي النحو التالي:

الفرع الأول : المزايا المالية للموظف العام اثناء الخدمة:

تُعد المزايا المالية من أهم الحقوق المقررة للموظف العام ، وذلك نظير قيامه بأعباء وظيفته وأهمها المرتب والعلاوات والبدلات والمكافآت ، ونتناول ذلك تفصيلاً مع المنازعات التي تنشأ عنها على النحو الآتي :

أولاً - المرتب: عرف المرتب بأنه (عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة المستخدمة)^(1).

بالإضافة إلى ذلك يقصد بالمرتب كل المبالغ أو المزايا المادية المستحقة للموظف، بناء على القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة ، وذلك مقابل قيامه بأداء واجبات عمله كل حسب درجة وظيفته^(2)، وتنشأ المنازعات المالية الخاصة عند إخلال أحد الأطراف وهما الإدارة والموظف ، أي عندما تخل الإدارة بالشروط القانونية لاستحقاق المرتب ، أو أن الموظف يُقَصِّر في العمل الذي يستحق علي أساسه هذا المرتب، أو إهمال الأقسام المالية أو تقصيرها في إجراء التسويات المالية للموظفين التابعين لها ، ونوضح ذلك تفصيلا على النحو التالي:

أ. شروط استحقاق المرتب :

نصت القوانين والتشريعات في مختلف الدول ومنها ليبيا ، على أن الموظف يستحق (...مرتبه من تاريخ تسلمه للعمل) ، ووضعت شروط عدة يجب مراعاتها لاستحقاق الموظف لمرتبه ، ومن أهمها :

1 . السند القانوني ((قرار التعيين - عقد الاستخدام - الانتخاب)).

يشترط لاستحقاق للموظف للمرتب صدور قرار إداري صحيح بالتعيين ، مع وجود وظيفة شاغرة ، ومن جهة مختصة ، أو وجود عقد استخدام مبرم بين الإدارة والموظف وقد يكون تولي الوظيفة العامة عن طريق الانتخاب ، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجالس النيابية والمحلية ، في هذه الحالة يستحق الموظف المرتب ، ولكن إذا باشر الشخص العمل الوظيفي دون صدور القرار من جهة غير مختصة ، فلا حق له بالمطالبة بمرتب الوظيفة ، لأن القرار الإداري الصادر بالتعيين هو الأساس الذي يترتب عليه المركز الوظيفي بعناصره ومن ضمنها المرتب^(3)، وبصدر القرار السليم من العيوب بالتعيين أو النقل، ويتعين على الإدارة

¹ - بوكراع عبدالسلام ، منازعات الوظيفة العامة وخصوصياتها في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة احمد لأدرار، الجزائر 2020،ص50

² - سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين ، كلية القانون ، جامعة الإسكندرية ، ط 1 ، 2005م ، ص401.

³ - إيمان مخلوفي ، الحقوق المالية للموظف العمومي ، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجلفة ، الجزائر ، 2017 ، ص 22.

الالتزام بمنح المرتب للموظف ، مع مراعاة الاستثناءات الواردة على تولي الوظيفة العامة بدون سند قانوني مثل حالات الموظف الظاهر والموظف الفعلي^(1).

2 - المباشرة الفعلية للوظيفة : أي أن يكون الموظف قد باشر وظيفته فعلاً، وليس وجود الموظف بمقر عمله فقط ، بل بممارسته الفعلية بما كُلف به من وظيفة لأن المرتب مقابل العمل مبدأ من المبادي العامة التي عرّفتها الإدارة العامة ، وعليه إن استحقاق المرتب يبدأ أو يتوقف بناءً على استلام الموظف للعمل ومباشرته مهام الوظيفة ، وليس من تاريخ صدور قرار التعيين بالوظيفة^(2) ، ويستحق الموظف مرتباً وهو اول مربوط الدرجة المعين فيها ، إلا اذا نصّ القرار على خلاف ذلك ، وهذا المبدأ متفق عليه فقهاً وقضاء^(3).

3 - عدم توقيع عقوبة تأديبية أو جنائية على الموظف : ويقصد بذلك لا وجود لعقوبة تأديبية قد وُقعت على الموظف من جهات التأديب أو عقوبة جنائية من محكمة في ذات الاختصاص، لأن كلاً منهما تُؤثر عليه سلبياً وعلى المزايا المالية التي يتمتع بها الموظف ومن أهمها المرتب.

ب - المنازعات الخاصة بالمرتبات:

قد تنشأ منازعات بين الموظف والإدارة ، إما نتيجة مخالفة الإدارة للشروط المذكورة سلفاً لاستحقاق المرتب أو مخالفة الموظف لتلك الشروط ، وهناك صور لمنازعات مخالفة الإدارة لشروط استحقاق المرتب ، واخرى ناشئة عن خطأ الموظف أو تقصيره، نتناولها كالاتي :

1 - صور منازعات المرتب الناشئة عن مخالفة الإدارة :

من صور منازعات المرتب التي تنشأ نتيجة لمخالفة الإدارة أو إهمالها لتطبيق القوانين واللوائح ، ونذكر منها على سبيل المثال لا للحصر الصور الاتية :

¹ - أسعد طاهر أحمد، القضاء الاداري الليبي ، محاضرات طلبة الدراسات العليا ، ب ن ، 2022م ، ص 31 .
² - بدوي عبدالعليم سيد، ميدا الصلاحية في الوظيفة العامة وضمانات تطبيقه ، مجموعة المبادي القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ط1، 2006م ، ص 48.
³ - طعن اداري 143، جلسة بتاريخ 1956/6 /21 م ، مجموعة المبادي القضائية ، المحكمة الادارية العليا بمصر ، ج3، ص256.

- امتناع الإدارة عن دفع مرتبات موظفيها دون سند قانوني ، او لأخطاء وظيفية من العاملين بالإدارات والأقسام المالية ، وعدم المامهم بالقواعد والأحكام المالية المقررة بشأن تقدير مربوط الدرجات الوظيفية وقيمتها.

- الخصم أو الإنقاص من مرتب الموظف بدون وجهة حق من قبل الإدارة ، أي دون توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف ، تستلزم تطبيق الخصم أو الإنقاص من المرتب بدون سند قانوني يقرر ذلك.

- التقدير الخاطئ في تحديد قيمة المرتب المستحق للموظف من قبل الأقسام المالية.

- امتناع الإدارة عن إجراء التسوية الخاصة بالمرتبات وفروقاتها رغم مطالبة الموظف بها ، أو التراخي في تسويتها و تعطيل صرفها من الإدارة.

- تأخير الإدارة عن الوفاء بالمرتب في المواعيد المقررة قانوناً ، لأن المرتب يُستحق بمجرد استلام الموظف لعمله ، ويُدفع بصورة دورية نهاية لكل شهر عمل دون انقطاع أو غياب دون إذن مبرر⁽¹⁾.

2 - صور منازعات المرتب الناشئة عن خطأ الموظف وتقصيره :

- المنازعة في الجزاء التأديبي الموقع على الموظف من السلطات التأديبية ، وذلك بالطعن على قرار الخصم طبقاً للطرق القانونية المحددة ، سواء بالتظلم الإداري أو بالإلغاء القضائي وفقاً للشروط والإجراءات المحددة قانوناً.

- منازعة عن قيام الموظف بالعمل المكلف به ، وامتناع الإدارة عن دفع مرتبه لمخالفة شروط التعيين في الوظيفة ، أو بطلانه بسبب تزوير الشهادات أو المؤهلات الدراسية المطلوبة للتعين، أي السند القانوني الذي تلتزم بمقتضاه الإدارة بدفع المرتب للموظف .

- منازعات تنشأ نتيجة غياب الموظف وانقطاعه عن العمل دون عذر مقبول ، ومخالفة قاعدة المرتب مقابل العمل.

¹ - أسعد ظاهر ، المرجع السابق ، 2022م ، ص 54 وما بعدها.

ثانيا - العلاوات والبدلات والمكافآت:

تتمثل ملحقات المرتب في العلاوات التي يستحقها الموظف اثناء خدمته الوظيفية والمكافئات والبدلات التي يتحصل عليها الموظف ، بسبب كفاءته وجهوده المتميزة في أداء عمله أو حسب طبيعة عمله المكلف به (1)، وتتناول أنواع العلاوات والمكافآت والبدلات ، وأهم المنازعات الناشئة عنها على النحو الاتي :

أ - أنواع العلاوات والبدلات والمكافآت :

تتعدد انواع العلاوات والبدلات والمكافآت التي يتحصل عليها الموظف اثناء ممارسته لأعمال وظيفته نوضحها بإيجاز على النحو الاتي :

1 - العلاوة الدورية العادية (السنوية) :

تمنح العلاوة الدورية للموظف بصفة سنوية بناء على تقييم الأداء الوظيفي له ، بعد مرور سنة من تاريخ التعيين، أو من منحه العلاوة الدورية السابقة (2) ، ويصدر بشأنها قراراً من الوزير المختص ، أو من رئيس المصلحة الإدارية ، بشرط عدم وجود مانع قانوني يحرم الموظف من هذه العلاوة ، وذلك مثل حبس الموظف جنائياً أو معاقبته تأديبياً أو حصوله على درجة ضعيف في تقرير الكفاءة السنوي(3) .

2 - العلاوة التشجيعية :

تُعدُّ العلاوة التشجيعية علاوة استثنائية ، ولا تمنح إلا لبعض الموظفين نظيراً لما يبذلونه من جهد متميز وتفانٍ في العمل لمضاعفة الإنتاج أو إنجاز هدف من أهداف الإدارة ، ويكون منحها في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية العامة ، ولعدد محدود من الموظفين المتميزين بالإدارات والحاصلين على تقدير ممتاز بتقرير الكفاءة لمدة السنتين الأخيرتين ، أي

¹ - قانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل الليبي ، الفصل الثالث ، الحقوق والمزايا الوظيفية.

² - حمدي عبد النور السيد وآخرون ، الشامل في القانون الإداري ، دولة الإمارات ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، ط1، 2013م ص165.

³ - عبدالله رمضان خميس، الحقوق المالية للموظف العام ، رسالة ماجستير، كلية القانون ترهونة ، 2008-2009، ص

بنسبة محددة من العاملين تتراوح ما بين 5% إلى 10% من الموظفين ، على أن يصدر قرار من السلطة الإدارية المختصة بشأنها (1).

3 - علاوة الترقية :

تستحق علاوة الترقية للموظفين المرقيين بقرار صادر من الجهة الإدارية المختصة من أول الشهر التالي من صدور القرار بالترقية (2) ، وتعادل العلاوة مربوط الدرجة المرقي لها ، ما لم يوجد مانع قانوني يحرم الموظف من الترقية أو علاوتها ، مع الاخذ بالاعتبار أنه لا يجوز الجمع بين علاوة الترقية والعلاوة الدورية السنوية العادية ، وإن اجتمعتا ، فهذا لا يغير موعد استحقاق العلاوة الأخيرة (3).

4 - العلاوات النوعية :

تعتبر من أهم هذه العلاوات علاوة العائلة التي تمنح تلقائياً بمجرد زواج الموظف وإنجاب له أطفال ، حيث يستحق الموظف علاوة عائلة تقدر بمائة دينار للطفل ومائة وخمسون ديناراً للزوجة غير العاملة ، عن طريق وزارة الشؤون الاجتماعية وفقاً للقانون 27 لسنة 2013م. وتتنوع البدلات والمكافآت الوظيفية بتنوع الأعمال التي يقوم بها الموظف داخل الوحدة الإدارية أو خارجها وهي مبالغ مالية يستحقها الموظف تشجيعاً له وتعويضاً على ما قام به من أعمال ، أو مصروفات من مرتبه لتحقيق هدف من أهداف الإدارة ، وتتمثل في بدل النذب والإعارة والتنقل والسفر والخطر والإقامة بالمناطق البعيدة للعمل، أما المكافآت فهي مثل مكافأة العمل الإضافي، مكافأة الاختراع وتصرف للموظفين المقررة لهم ، ويوقف صرفها عند إنتهاء الظروف والأسباب التي تبرر منحها (4)، وحرصاً من التشريعات المختلفة والقوانين

1 - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ووسائل تنفيذ النشاط الإداري ، ب ن ، 2015م ، ص 231.

2 - محسن العبودي وشريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة، ب ن، 2004م، ص111.

3 - مجموعة القوانين والقرارات واللوائح ذات العلاقة بالوظيفة العامة ، رابطة الموظفين، المؤتمر الشعبي المهني العام للموظفين، ج 1 ، ص 35.

4 - محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، كلية القانون ، جامعة طرابلس ، المكتبة الجامعة للنشر والتوزيع ، ط 7 ، 2019م ، ص66.

وضعت شروط لمنحها من أهمها صدور القرار الإداري من الجهة المختصة ، وتحقق قيام الموظف بما كلف به من عمل فعلاً^(1).

ب - منازعات العلاوات والمكافآت والبدلات :

قد تثار منازعة من الموظف حول علاوة من العلاوات بالرغم من توافر الشروط اللازمة لاستحقاقها ، نتيجة إهمال الإدارة في صرفها للموظف ، ومن أهم هذه العلاوات العلاوة التشجيعية والسنوية التي يتحقق صرفها بحلول أجلها ، أما إذا صدر قرار بتأجيلها أو الحرمان منها قبل موعد استحقاقها ، فليس من حق الموظف إثارة نزاع حولها ، لأن حقه فيها لم يتحقق ولم ينشأ بعد، وايضا تنشأ منازعة في حالات احتسابها أثناء انقطاع الموظف عن العمل مثلاً^(2)، أما الحرمان منها فيكون بسبب عدم الحصول على التقدير المطلوب لصرفها للموظف العام وذلك بتقرير الكفاءة السنوية لكونه قراراً ادرياً نهائياً صرف ، بالإضافة إلى العلاوة التشجيعية التي تنشأ منازعة حولها من الموظف رغم توافر شروطها والإدارة قصرت أو تجاهلت صرفها للموظف المعني، وبالتالي تكون سبباً لرفع دعوى تسوية من الموظف على الإدارة ، وبالمقابل قد تكون المنازعة من الإدارة في حالة منح العلاوة دون استحقاقها للموظف، وما على الإدارة إلا استردادها بالخصم من مرتب الموظف مع المسألة التأديبية^(3).

وقد تنشأ منازعات البدلات والمكافآت إذا تراخت الإدارة أو أهملت صرفها لمستحقيها من الموظفين، رغم مطالبة هؤلاء الموظفين بالتسوية المالية بشأنها، وتعتبر أهم شروطهما صدور القرار الإداري من الجهة المختصة، وقيام الموظف بما كلف به أو قدم من عمل.

الفرع الثاني - المزايا المالية للموظف بعد إنتهاء الخدمة :

¹ — أريج طالب الزيدية ، العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين، 2005 م ، ص 55.

² — كلثوم رمضان المبروك ، الرقابة القضائية على منازعات الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، ترونة 2009-2010م ، ص 77.

³ — أسعد طاهر احمد ، محاضرات في القانون الإداري ، كلية القانون صرمان ، جامعة الزاوية . 2014 م ، ص 96.

مما لا شك فيه أن الموظف العام يستحق مزايا مالية بعد انتهاء خدمته وذلك نظير ما قدمه من عمل اثناء خدمته ، وتتمثل إحداها في المعاش التقاعدي ومكافأة نهاية الخدمة ونتناولها على
على النحو الآتي :

اولا - مكافأة نهاية الخدمة:

تعتبر مكافأة نهاية الخدمة إحدى أهم المزايا المستحقة للموظف المحال إلى التقاعد الذي انقطعت خدمته لأحد الأسباب القانونية ، ونتناولها على النحو الآتي :

أ - تعريف مكافأة نهاية الخدمة والشروط اللازمة وحالات الحرمان منها :

وهي عبارة عن مقابل مالي يستحقه الموظف من جهة العمل عند انتهاء خدمته بموجب قرار الإحالة للتقاعد، لأي سبب من الاسباب القانونية ، وتتمثل في عدة مكافآت تعرضنا لها سلفاً، وبدلات أهمها بدل الإجازة السنوية الذي يعتبر تعويضاً نقدياً عن الإجازات السنوية المتراكمة ، ويشترط لمنحها انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة ، والمدة القانونية المحددة للخدمة ، وصدور قرار بالإحالة الى التقاعد من الجهات المختصة ، وتحسب طبقاً لأحكام القانون على آخر مرتب تقاضاه الموظف⁽¹⁾، بشرط مدة لا تقل عن عشرين سنة خدمة، إلا ان هناك حالات يحرم بسببها الموظف من مكافأة نهاية الخدمة بشكل تام ، وأخرى بشكل جزئي وتكون سبباً للمنازعة وأهمها : الاستقالة قبل استكمال المدة المقررة وهي سنتين ، والفصل قبل التثبيت أي اثناء التجربة أو الغياب المتواصل لمدة خمسة عشر يوماً بدون عذر، والفصل والعزل بسبب الغياب ثلاثين يوماً متقطعة خلال السنة أو الحكم بعقوبة جنائية أو تأديبية.

أما الحالات التي يحرم فيها الموظف بشكل جزئي مثل : مدة الخدمة من سنتين إلى خمس سنوات (2 إلى 5 سنوات)، وله ثلث المكافأة ، والمدة من خمس إلى عشر سنوات (5 إلى

¹ - محمد احمد عبدالله محمد ، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ' 2013م ، ص 114.

10 سنوات) له ثلثا المكافاة ، أما إذا انتهت خدمة الموظف بسبب قوة القاهرة فيستحق الموظف مكافأة خمسة عشر يوماً (15 يوماً) عن كل سنة خدمة في الخمس سنوات الأولى، ومرتب شهر عن كل سنة بعدها.

ب - منازعات مكافأة نهاية الخدمة :

من حق الموظف عند انتهاء خدمته الحصول على مكافأة نهاية الخدمة وبدل الإجازات السنوية المتراكمة ، وذلك بمنح الموظف مرتب ستة أشهر لا أكثر، إذا لم يتم الموظف بحفظ إجازاته، أما إذا تم حفظها يستحق الموظف مقابل إجازاته كاملاً عن كل سنة، وغالباً ما يثور النزاع بين الموظف او المستحقين عنه والإدارة على أصل المكافأة أو احتسابها حيث يستلزم الأمر اللجوء الى رفع دعوى لتسوية الوضع المالي في هذا الجانب ، بعد انتهاء خدمة الموظف والإحالة إلى التقاعد ، لكون المنازعة تندرج تحت نطاق دعاوى التسوية (1)، وبالرغم من ذلك لقد أُلغيت مكافأة الخدمة عداً مقابل الإجازات بالنسبة للعاملين الوطنيين ، واقتصرت على العاملين غير الوطنيين، وذلك بموجب القانون بشرط عدم انتفاعهم بنظام الضمان الاجتماعي(2).

ثانياً - المعاش التقاعدي (المعاش الضماني) وشروطه :

حرصاً من المشرع الليبي والتشريعات المقارنة على حماية الموظف واسرته لقد نصت على توفير معاش تقاعدي بدلاً عن المرتب الذي اعتمد عليه الموظف اثناً تأدية وظيفته ، وذلك نظراً لتأثر قدرته وضعفها على أداء مهام الوظيفة نتيجة لظروف عدة ، وللأهمية سوف نتعرض تفصيلاً للمعاش التقاعدي وأسبابه وشروطه ومنازعاته على النحو الآتي:

أ - تعريف وصور المعاش التقاعدي :

1 - سامي جمال الدين، مرجع سابق ص 177-178

2 - محمد عمر كساب وآخرون، القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف ، ج 4 ، مطابع انترغرام بوميتسيا، روما ، ب ط ، ب ت، ص 90 و91 .

يقصد بالمعاش التقاعدي المبالغ والمزايا المالية التي يستحقها الموظف أو ورثته بصفة دورية من الدولة ، عند انتهاء خدمته بإحالتة الى التقاعد وفقاً للقانون ، مع مراعاة الشروط والاسباب القانونية اللازمة لذلك (¹) ، وللمعاش صور عدة نتناولها على النحو التالي وأهمها:

1- معاش الشيخوخة : وهو المعاش الذي يستحقه الموظف المتقاعد بسبب بلوغ السن القانونية لترك الخدمة.

2 - معاش العجز وإصابة العمل : وهو المعاش المستحق للموظف نتيجة إصابته أثناء العمل وبسببه فقد القدرة على الكسب ، ولذلك يستحق معاشاً جزئياً أو كلياً او اعانة مقطوعة حسب درجة العجز.

3 - معاش العجز الكلي بدون إصابة العمل : وهو المعاش المستحق للموظف بنسبة 50 % من مرتبه ، نتيجة عجز كلي مستديم لا يقل عن 60% بسبب مرض او حادث أو عدم لياقة صحية، وليس عن إصابة عمل. (²).

4 - معاش الورثة : المعاش الذي يصرف لعائلة المتوفى على اساس عجز الموظف كلياً عن القيام بأعباء وظيفته التي كان يشغلها ، وحسب سبب الوفاة طبيعية أم بسبب إصابة عمل. ومن أهم شروط استحقاق المعاش الاتي :

*.إنهاء خدمة الموظف: ويقصد بها انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والادارة وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها ، حيث تنتهي خدمة الموظف العام لعدة أسباب نتناولها في التالي :

- بلوغ السن القانونية للتقاعد : وتتراوح بين ستين إلى سبعين سنة (60 الى 70 سنة) أي السنوات التي تتناقص فيها قدرات الموظف على العمل بكفاءة ونشاط (³) ، وتمدد أحيانا مدة

¹ — أحمد حافظ نجم ، انتهاء خدمة الموظف في أحكام القضاء الإداري المصري ب ط ، الاسكندرية ، 2002م،ص71.

² — نادية بلقاسم وفاطمة مسعودي ، الحقوق المالية للموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير، جامعة اكلية البويرة ، الجزائر 2015م ص 34.

³ — عامر ومحمد على ، رسال ماجستير، بعنوان النظام القانوني لمقاعدى الدولة ، كلية الحقوق ، بغداد، دن ، ص136. وقانون الضمان الاجتماعي الليبي المعدل بالقانون 1 لسنة 2018 م.

الخدمة لمدة سنتين لدواعي المصلحة العامة قبل انتهاء المدة المقررة بقرار يصدر من الجهة المختصة بالتعيين ، وتحسب مدة التمديد من مدة الخدمة عند تقاعد الموظف.

فقدان اللياقة الصحية : ويقصد به العجز الصحي والمثبت بالتقرير الطبي المعتمد من اللجنة الطبية المختصة ، ويتحصل الموظف على كل إجازاته السنوية والمرضية قبل صدور القرار الخاص بانتهاء الخدمة ، حيث يمنح المتقاعد معاشاً أساسياً مضافاً إليه نصف آخر مرتب استحققه قبل انتهاء الخدمة⁽¹⁾

- العزل التأديبي : وهو أحد طرق انتهاء الخدمة للموظف بالإدارة لاستبعاده ، بعد ثبوت الوقائع والحكم عليه تأديبياً باتباع اجراءات تأديبية ، وبصدور قرار عزل الموظف تنهي خدمته ، سواء بسبب إهماله أو غيابه بدون عذر ومخالفته للقانون⁽²⁾.

- الحكم بعقوبة جنائية او جنحة مخلة بالشرف : اذا حكم على الموظف بإحدى العقوبات تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون ويُعد انتهاء الخدمة للموظف عقوبة تبعية للعقوبة الجنائية ، إلا إذا أُوقِفَ التنفيذ.

- فقد الجنسية بإرادة الموظف أو سحبها منه او إسقاطها : فقد الجنسية أو التجريد منها سبباً لإنهاء خدمة الموظف من تاريخ فقدها ، لكونه شرط من شروط التحاق الموظف ، ويتحقق فقدها عند ارتكاب الموظف جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات، ويترتب عليها سحب وإسقاط الجنسية منه، في هذا الحالة للموظف الحق في التعويض بما يعادل كامل مرتبه إلى تاريخ خلو طرفه⁽³⁾.

- الفصل بغير الطريق التأديبي : وهو طريق استثنائي من طرق إنهاء خدمة الموظف وإحالاته الى التقاعد والاستغناء عن خدماته ، وذلك بصدور قرار في الحالات المحددة قانوناً، أي بشرط

¹ - مبارك بداح محمد ، انتهاء خدمة الموظف بسبب عدم الكفاءة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، 2011م ص 101.

² - جمال قروف، العزل من الوظيفة العامة ،مجلة جامع الأمير عبدالقادر للعلوم الإسلامية ، قسطنطينة ، الجزائر ، 2021م ص1009.

³ - علي بن عبدالله سعود ، دعاوى الوظيفة العامة في القضاء الاداري العماني ، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس عمان ، 2012 م ص 78 : 79

ان يكون الفصل لأسباب تتصل بالوظيفة ، أو لضمان حسن سير المرفق العام ، وأحياناً الفصل يسبق بلوغ السن القانونية ، وفقاً لدواعي الصالح العام .

- الاستقالة بإرادة الموظف والاستقالة الضمنية : الاستقالة بإرادة الموظف ويقصد بها استقالة بناء على رغبة الموظف ، بتقديم طلب مكتوب دون قيد أو شرط من الموظف الى جهة عمله، يعلن فيه عن رغبته في قطع علاقته الوظيفية نهائياً مع الإدارة ، أما الاستقالة الضمنية فتكون مثلاً عند رفض الموظف للنقل وانقطاعه عن العمل، أو إلتحاقه بخدمة مع جهة أو دولة اجنبية بدون ترخيص من الإدارة (1) .

- عدم الكفاءة المهنية : عدم الكفاءة وتبين من خلال التقرير السنوي وبناء عليه إما أن يبقى الموظف في وظيفته ، أو تنتهي خدمته اذا تحصل على درجة ضعيف مرتين بالتقرير، أو بدرجة متوسط ثلاث مرات خلال مدة خدمة الموظف.

- طلب التقاعد الاختياري : وهو طلب يقدم من الموظف العام إلى جهة العمل التابع لها ، معلناً عن رغبته في إنهاء خدمته بالوظيفة ، بعد مضي المدة المحددة قانوناً.

- الوفاة : وهي السبب الطبيعي لإنهاء خدمة الموظف ولا تؤثر الوفاة على المرتب والمزايا المالية للموظف المتوفي مباشرة ، بل يستمر صرف المرتب كاملاً لمدة شهرين أو ثلاث أشهر، لمواجهة نفقات الجنازة ، حيث يمنح المعاش التقاعدي لزوج المؤمن المتوفي زوجاً شرعياً أو ورثته (2) .

ب - استيفاء الشروط الضمانية لاستحقاق المعاش التقاعدي :

يشترط لحصول الموظف الذي انتهت خدمته الوظيفية للمعاش التقاعدي شروط عدة ومن أهمها:

¹ - بن عيسى زايد ، محاضرات في الوظيفة العامة ، معهد الحقوق والعلوم السياسية ، المركز الجامعي للبيضاء نور البشير، الجزائر، 2021:2022م ، ص 92. وسامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 278 الى 280.

² - المادة 80 من قانون علاقات العمل الليبي لسنة 2010 م

1 - سداد الاشتراكات الضمانية: وهي عبارة عن أقساط الزامية ومستحقة تُخصم من مرتب الموظف العام شهريا بنسبة 25% ، وإحالتها لصندوق الضمان الاجتماعي سنوياً، حتى يتسنى له الحق في الحصول على المعاش التقاعدي، بعد انتهاء خدمة الموظف وأحالاته الى التقاعد⁽¹⁾.

2- مضي المدة القانونية : وهي المدة القانونية المحددة لقبول طلب التقاعد الاختياري من الموظف العام، وتقدر بمضي عشرين سنة خدمة بالوظيفة.

3- عدم وجود مانع قانوني : ألا يكون قد وقعت على الموظف عقوبة جنائية في جريمة مخلة بالشرف، أو تأديبية من المجلس التأديبي المختص تحرمه كلياً او جزئياً من المرتب التقاعدي الضماني، عند الإحالة إلى التقاعد.

وجدير بالذكر أنه قد تنشأ المنازعة بين الموظف وصندوق الضمان الاجتماعي إذا تخلفت إحدى الشروط الواجب توافرها للإحالة إلى التقاعد، كصدور قرار الإحالة من الجهات المختصة بالإدارة ، أو من جهة غير مختصة بذلك ، مما يجعل القرار معيباً وباطلاً ، أو قابلاً للإبطال⁽²⁾ ، أو اذا كان هناك خطأ في تقدير سن التقاعد ، او مقدار المكافأة التقاعدية ، او تشكيل اللجنة الطبية بشكل مخالف للقانون، بالإضافة الى رفض الجهة الإدارية للطلب المقدم من الموظف بالإحالة إلى المعاش، بالرغم من توافر الشروط المنصوص عليها لكون هذا الأمر يتم تلقائياً وبقوة القانون ، وايضاً عند انتهاء الخدمة بالقرارات التأديبية بالعزل أو الفصل من الوظيفة ، وكذلك تنشأ المنازعة نتيجة لخطأ في تسوية سنوات الخدمة ، ويتم فض منازعة المعاش التقاعدي عن طريق لجنة بالضمان الاجتماعي أو التامين الاجتماعي ، حيث تعتبر جهة إدارية تمارس نشاط إداري وهو فض منازعات الموظفين المحالين إلى التقاعد، وتكون هذه اللجنة مُشكَّلة من أعضاء من بينهم قاضٍ ، وتصدر قرارات أو أحكام لفض المنازعة تخضع للرقابة القضائية⁽³⁾ ، وهو ما سنتناوله في الفصل الثاني.

¹ — المادة 9 من قانون الضمان الاجتماعي 13 لسنة 1980م.

² — محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 489 .

³ — غازي فيصل مهدي ، منازعات المعاشات التقاعدية ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، العراق ، 2008م، ص112

المطلب الثاني

منازعات سير الوظيفة العامة

تمر الحياة الوظيفية للموظف العام بمراحل متعددة في وظيفته لكونه يعتبر أحد أهم العناصر الأساسية والعمود الفقري لهذه الوظيفة والمقام بسبها المرفق العام ، وتتمثل هذه المراحل في التعيين وذلك بعد الترشح للوظيفة والنجاح في مسابقة الامتحان، كما أنه يعتبر الخطوة الأولى التي يبدأ بها الموظف العلاقة الوظيفية مع الإدارة ، ولذلك حرصت كافة التشريعات والقوانين سواء كانت النظم المعمول بها في الدول الفرانكفونية أو الدول الانجلوسكسونية، أو النظم الاخرى التي جمعت بينهما معاً، على وضع شروط لشغل الوظيفة العامة، لكي تكفل الإدارة التوصل لأفضل العناصر وأكثرها كفاءة أو خبرة ، وذلك لتحقيق حُسن سير الوظيفة العامة والصالح العام ، بالإضافة إلى ذلك النقل والترقية للموظف العام لنفس المقتضاة إذا لزم الأمر، واخيراً الندب والإعارة للموظف العام ، وخلال مرور الموظف بمراحل الوظيفة العامة قد تنشأ منازعة إدارية بينه وبين الوحدة الإدارية التابع لها ، تتعلق بإحدى تلك المراحل نتيجة إخلالٍ بالتزام

قانوني سواء كان شخصياً أو مرفقياً ، مما يتطلب فضّ هذه المنازعة وتسوية المركز القانوني المكتسب للموظف بأفضل الطرق الإدارية الودية داخل نطاق الإدارة ، وفقاً للقوانين واللوائح إن أمكن ذلك، لحماية وضمان حقوق الموظف من تعسف وتعنت الإدارة أحياناً، وتحقيقاً للصالح العام، وعليه نتناول في هذا المطلب أهم المنازعات المتعلقة بمراحل الوظيفة العامة وحسن سيرها، على النحو الآتي:

الفرع الأول: التعيين في الوظيفة العامة.

يعد التعيين من أهم وسائل الالتحاق بالوظيفة العامة إذا توفرت شروطه اللازمة في الشخص المراد تعيينه ، ولأهمية نتعرض له تفصيلاً على النحو التالي :

أولاً - شروط التعيين في الوظيفة العامة :

يعتبر التعيين في الوظيفة العامة الوسيلة القانونية لالتحاق الموظف بالعمل الوظيفي بالجهة الإدارية، وقد يكون بموجب قرار إداري أو بعقد بين الموظف والإدارة ، واشترط المشرع للتعين شروط عدة نصّ عليها قانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل نوضحها بإيجاز على النحو الآتي:

أ - اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة : اشترط المشرع بقانون علاقات العمل على الإدارة الاعلان عن رغبتها في التعيين بها وعقد امتحان تحريري أو شفوي، او الاثنين معاً لاختيار أفضل العناصر المتقدمين للامتحان لترشيحهم للتعين لشغل الوظيفة العامة (¹)، ويعفى من هذا الامتحان المرشحين للوظائف الاشرافية والقيادية وذوي الاعاقة بنسبة 5% من إجمالي العاملين ردا للجميل (²)، وايضاً من ذوي الخبرة الفنية أو المهنية عند إعادة تعيينهم مع توفر شروط شغل الوظيفة (³).

¹ - فوزي حبيش ، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين ، ط 1 ، المنشورات الحقوقية ، 2008م ، ص 17 .
² - جاكين تحسين عمرية ، التعيين في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النجاح ، نابلس فلسطين، 2014، ص 37
³ - المادة 133 من قانون علاقات العمل .

ب - شرط الجنسية : ويقصد به أن يكون المترشح حاملاً لجنسية دولته القاطن بها، حيث تعتبر الجنسية شرط وجود واستمرار لتولي الوظيفة العامة، أما تولي الأجانب فيكون باستثناءات وفقاً لضوابط وأحكام محددة كالمعاملة بالمثل في بعض الدول⁽¹⁾.

ج - ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار تأديبي : ويقصد به إذا كان المرشح قد سبق له الفصل من الخدمة في الدولة ، فيجب ألا يكون الفصل بقرار تأديبي ونهائي ، لأن هذا القرار يعدم صلاحية الاستمرار في الخدمة ، بالإضافة إلى صلاحية تولي وظيفة أخرى جديدة.

د - ألا يكون قد صدر ضده حكم بعقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رُد إليه اعتباره : بمعنى عدم صدور حكم نهائي في الجرائم الخطيرة متضمناً عقوبة السجن، وأيضاً الجريمة المخلة بالشرف ومردّها إلى ضعف النفس وانحراف الطبع ، لأن هذه الجرائم تدل على خطورة وانحراف سلوك الشخص، وبالتالي يكون خطراً على أمن الدولة واستقرارها، مما يجعله غير مؤهلاً لتولي الوظائف العامة⁽²⁾، إلا إذا رُد إليه اعتباره قانونياً أو قضائياً، فمن ثم تزول الآثار المترتبة على تلك الاحكام⁽³⁾.

هـ - ان يكون المترشح حسن السيرة والسلوك : أي بأن يكون المترشح متمتعاً بصفات حميدة وخصال طيبة تكسبه الثقة بين الناس ، وتجنبه قول سوء وتبعده عن الشبهات التي تنال من سمعته ، وما يمس الخلق في شخصه لا في غيره كأهله مثلاً، وللإدارة سلطة تقديرية في قبول ما يفيد على حسن سيرة المرشح ، بشهادة إدارية تستخرج من الجهة المختصة⁽⁴⁾.

و - شرط السن القانونية : بمعنى ألا تقل سن المرشح للوظيفة العامة عن ثماني عشرة سنة ميلادية كحد أدنى للقدر المتمتع به المرشح من النضج الذهني والتفكير الصائب لتحمل أعباء الوظيفة المسندة إليه⁽⁵⁾، إلا في بعض الاستثناءات حددها المشرع الليبي مثل خريجي

1 - شهاب أحمد الجابري، قانون الخدمة المدنية العماني ، ط 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2013، ص24.

2 - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني ، ط1، مطبعة الدستور، الأردن 1996 م ، ص 55.

3 - حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، 2002، ص 47.

4 - عبدالعزيز محمد الصغير، القانون الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ، ط1، 2015 م، ص 126

5 - حادة أجبلي وايت عيسى ، النظام القانوني للتعيين في الوظيفة العامة وفقاً للتشريع الجزائري ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بن يحيى ، جيجل ، الجزائر ، 2015/2016 م ، ص57.

معاهد المعلمين الخاصة والعامه، وحفظه القرآن الكريم ، والذي يجوز تعيينهم بسن السادسة عشر ميلادية من العمر .

ز - الحصول على المؤهل العلمي لشغل الوظيفة العامة : أن يكون المرشح متحصلا على إحدى الشهادات المطلوبة لشغل الوظيفة ، بشرط أن تكون تلك المؤهلات مقبولة ومعتمدة ، ويفضل أن تكون في مجال الوظيفة المرشح لها نفسها للعمل بها .

ح - شرط اللياقة الصحية لتولي الوظيفة العامة: ويعني أن يكون المرشح لشغل الوظيفة خالياً من الأمراض المعدية مع قدرته على تحمل الأعباء الوظيفية، وذلك بإجراء الفحص الطبي اللازم وفقاً للوائح الخاصة لتحديد اللياقة الصحية لتولي الوظيفة العامة ، حيث يتم منحه شهادة صحية بلياقته للتعيين في الوظيفة العامة (1) .

ثانياً - منازعات قرارات التعيين بالوظيفة العامة.

قد تنشأ منازعات قرارات التعيين نتيجة إغفال أو مخالفة الإدارة لإجراءات التعيين ، أي قبل صدور قرار التعيين ، وقد تتعلق المنازعة بقرار التعيين ذاته ونوضح ذلك تفصيلاً على النحو الآتي :

أ - المنازعات الناشئة قبل صدور قرار التعيين :

يعد هذا النوع من المنازعات من أهم المنازعات التي تؤثر على صحة التعيين في الوظيفة العامة من عدمه، باعتبار أن الاجراءات التمهيديه وامتحان المفاضلة أساساً جوهرياً للاختيار والترشيح لتولي الوظيفة العامة ، ومن أهم صور هذه المنازعات اختيار الإدارة لشخص أقل درجة علمية للتعيين بالوظيفة العامة، أو ترشيح شخص للتعيين بوظيفة دون توفر الشروط اللازمة لها، أو يقع الاختيار على شخص لم يتجاوز امتحان المفاضلة بنجاح ، أو تحصل على درجة نجاح أقل من شخص آخر متقدم للتعيين (2) .

¹ - محمد الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي، مرجع سابق ، ص 46.

² - أحمد عبد الحسيب عبدالفتاح ، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2018 م ص78.

ب - المنازعات المتعلقة بقرار التعيين :

تنشأ المنازعات المتعلقة بقرار التعيين نتيجة مخالفة القرار لأركانه وعناصره ، مما يترتب عليه عيب من العيوب التي تعد سبباً لبطلان القرار وإلغاؤه ، ونوضح ذلك تفصيلاً على النحو التالي:

1- منازعات قرارات التعيين الصادرة من جهة غير مختصة بإصداره:

ينشأ هذا النوع المنازعات عن عيب الاختصاص سواء كان جسيماً كأن يصدر قرار التعيين من شخص غير مختص بإصداره، مثل صدور قرارات التعيين من رؤساء بعض الجهات الإدارية ، رغم ان المشرّع حدد التعيين من الوزير المختص ، أو يصدر القرار من الجهة الإدارية دون الحصول على الإذن بالتعاقد من الوزير المختص بإبرام عقود في حين أن المشرّع اشترط الالتحاق بالوظيفة عن طريق الانتخاب ، وذلك مثل اعضاء المجالس البلدية والمجالس النيابية ، أو يشوب القرار عيب الاختصاص البسيط في مخالفة الاختصاص النوعي أو المكاني أو الزمني أي أن يصدر القرار من جهة غير مختصة نوعياً أو مكانياً أو زمنياً بإصداره ، وهذا ما حدث عند دمج جامعات الأقسام في جامعة واحدة ، مثل دمج جامعة صبراتة وصرمان وزوارة (النقاط الخمس سابقاً) وجامعة الجبل الغربي لجامعة السابع من ابريل سابقاً ، حيث أصدرت قرارات بتعيين موظفين بعد صدور قرار الدمج ، وذلك يؤثر في صحة قرار تعيينهم لمخالفته للاختصاص النوعي والمكاني والزمني^(1).

2 - منازعات قرارات التعيين تنشأ عن مخالفة ركن الشكل :

تُعد أغلب المنازعات المتعلقة بقرارات التعيين مخالفة لإدارة لركن الشكل في القرار الصادر بالتعيين ، وذلك مثل صدور قرار التعيين دون أن يكون مكتوباً يعد مخالفة لشرط الكتابة الذي اشترطه المشرّع في قرارات التعيين بالوظيفة العامة ، أو صدور قرار بالتعيين دون اتباع الإدارة للإجراءات التمهيدية اللازمة قبل صدوره ، مثل اجراءات الامتحان أو المفاضلة وغيرها ، أو ان يصدر قرار التعيين في بعض الوظائف دون أخذ الموافقة او الرأي من جهة أمنية معينة قبل صدوره ، مثل التعيين في بعض الوظائف الامنية أو القضائية ، أو في وزارة الخارجية دون

¹ - كلثوم رمضان المبروك ، الرقابة القضائية على منازعات الوظيفة العامة في ليبيا ومصر، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة المرقب ، 2010 م ص 113.

الحصول على رأي تلك الجهات المختصة ، أو مخالفة الإجراءات والشروط اللازمة في التصويت ، أو فرز الأصوات وتسجيلها بطريقة صحيحة عند التعيين بالانتخاب (1) .

3 - منازعات قرار التعيين تنشأ عن مخالفة ركن المحل والسبب :

تقع تلك المنازعات إذا خالف قرار التعيين الشروط القانونية والوقائع التي اشترط المشرع وجودها في قرارات التعيين ، وأهمها عدم وجود درجة وظيفية شاغرة ، أو اعتماد مالي للتعاقد بشأن التعيين في الوظيفة ، أو الاذن المسبق من الوزير المختص بالسماح بالتعاقد مع الأشخاص الذين تم اختيارهم وترشيحهم للوظيفة ، أو تلك القرارات التي تصدر دون استيفاء شروط التعيين في الوظيفة مثل شرط المؤهل الدراسي أو الجنسية أو السن القانونية المطلوبة للتعين في الوظيفة ، أو شرط حسن السيرة والسلوك وشرط اللياقة الصحية والخلو من السوابق الجنائية وغيرها ، فإذا صدر القرار بالمخالفة لذلك يعد القرار معيب بعيب المحل والسبب الذي يستوجب وجود منازعة وظيفية ، ويتم فضها بإحدى الوسائل الإدارية أو القضائية التي سنتعرض لها تفصيلاً في الفصل الثاني (2) .

4 - منازعات قرار التعيين تنشأ عن مخالفة ركن الغاية :

تنشأ هذه المنازعات نتيجة إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها ، أو الانحراف عن مقتضيات الصالح العام وتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، كأن يتم تعيين أشخاص غير أكفاء واستبعاد ذوي الجدارة والكفاءة من التعيين ، بسبب الوساطة والمحسوبية والفساد الإداري من بعض رجال الإدارة ، أو صدور قرارات تعيين أو إبرام عقود توظيف مع أشخاص ليس لديهم الخبرات والمؤهلات اللازمة لإنجاح المرافق العامة، لكونهم غير مختصين بالعمل فيها، مما يترتب عليه الحيدة عن تحقيق الاهداف المرجوة التي من أجلها أنشئت تلك المرافق (3) .

5 - منازعات قرار التثبيت للمعينين الجدد :

¹ - نفس المرجع ، ص 115 .

² - محمد الحراري ، اصول القانون الاداري، المرجع السابق ، ص 218 .

³ - اسعد ظاهر احمد ، محاضرات في القانون الاداري ، قسم الدراسات العليا، 2019م ، ص 56 .

تطبيقاً لنص المادة 135 من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل نصت على خضوع الموظف المعيين الجديد لفترة زمنية تقدر ما بين ستة (6) أشهر الى سنتين في بعض الوظائف للتحقق من صلاحيته للوظيفة التي عُين فيها ، فإذا رأى مدير الجهة الإدارية صلاحية الموظف بناء على تقرير الكفاءة ، يصدر قراره بتمكينه بالوظيفة، أما إذا كان عكس ذلك يحال الموظف إلى لجنة شئون الموظفين لنقله إلى وظيفة أخرى مناسبة له ، وإلا أصدر قرار بإنهاء خدمته ، مما يترتب عليه منازعة بين الموظف والإدارة وأثار سلبية خاصةً بعد فصل الموظف من الخدمة بالقرار الصادر بالفصل وانتهاء خدمته دون تسببه نتيجة خروج المشرّع عن مبدأ المشروعية وسيادة القانون، مما قد يؤدي إلى إساءة السلطة و الدكتاتورية الإدارية وانتشار الفساد الإداري والاخلاقي والاجتماعي ، لاسيما إذا كان العاملون من العنصر النسائي ، وأيضاً من الشباب الذين أسسوا أسراً اعتماداً على مرتباتهم التي يتقاضونها مقابل الخدمة بالوظيفة، كل تلك المنازعات بحاجة لفضها وتسوية أمرها وفقاً للقانون، حماية لحقوق الموظف العام (1) .

الفرع الثاني - الترقية في الوظيفة العامة :

تعتبر الترقية وسيلة من وسائل شغل الوظيفة سواء كانت بالأقدمية أو بالاختيار، ولقد عرفت الترقية بانها (اصطلاح ينصرف على كل ما يطرأ على الموظف من تغير في مركزه القانوني يميزه على أقرانه) ، " وتتحقق بتقلد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في السلم الإداري ولو بدون نفع مادي " (2) ، وشروطها تختلف حسب نوعها (العادية او التشجيعية) ويطلق عليها الاستثنائية ، ويترتب على مخالفة شروطها نشوء منازعة وظيفية، ونبين ذلك على النحو الاتي :

أولاً - الترقية العادية والاستثنائية:

تتعدد انواع الترقية ومن أهمها الترقية العادية والترقية الاستثنائية ونوضح احكامها على النحو الاتي:

¹ - المادة 135 من 12 لسنة 2010م من قانون علاقات العمل ،جمال خميس الشرجي ، طعون الوظيفة العامة امام القضاء الاداري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، الاسكندرية 2018م ، ص 203 .

² - إبراهيم عبدالعزيز شحبه ، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ب ط ، 2006 ، ص141 .

أ - **الترقية العادية** : وهي إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف ، تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وظيفته الحالية ، من حيث المسؤوليات ، والواجبات ، والصلاحيات (1) .

وحرصاً من المشرع الليبي والتشريعات الأخرى المتباينة وضعت شروط و ضوابط عدة لترقية الموظف ترقية عادية نوجزها على النحو التالي :

1 . وجود درجة وظيفية شاغرة : لا يجوز ترقية الموظف إلى وظيفة شاغرة أو الدرجة التي تلي درجته الوظيفية إلا مع توفر الاعتماد المالي لها ، أو الوظيفة التي يشغلها مباشرةً في ذات الوحدة او المجموعة الوظيفية.

2 - اكمال المدة المقررة قانونا : ويقصد به مضي المدد القانونية المحددة بين تدرج الترقيات وفقاً للقانون، أو مضي الحد الأدنى من المدة للترقية (2) .

3 - تقرير الكفاءة واجتياز الامتحان : يجب أن يتحصل الموظف على مستوى بدرجة ممتاز في السنتين الأخيرتين لترقيته، ثم الحاصل على درجة ممتاز في أحدهما وله الاسبقية ، ودرجة جيد جدا في الأخرى بالتقرير السنوي، مع تقديم الحاصل على درجة ممتاز في السنة الأولى ثم الحاصل على درجة جيد جدا، وفي جميع الاحوال يجب أن تراعى الأقدمية عند التساوي في درجة الكفاءة ، بالإضافة إلى اجتياز امتحان الترقية بنجاح (3) .

4 - السند القانوني : وهو الأصل لصحة الترقية وما يترتب عليها من اثار مادية ومعنوية لحسن سير الوظيفة العامة ، أي بمعنى ضرورة صدور قرار إداري بالترقية من الجهة المختصة بالتعيين أو المفوض لذلك.

5 - عدم وجود مانع من موانع الترقية : أي لا وجود لمانع يتعلق بسلوك الموظف كالعقوبات التي تفرضها الإدارة على الموظف عند عدم التزامه بالوظيفة وواجباتها مثل العقوبات التأديبية ،

¹ - حسن محمد بن راشد البلوشي ، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية، 2018، ص95.

² - علاء محمد عبد الدليمي ، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية ، ماجستير القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية ، 2020م، ص 74.

³ - المادة 101 من اللائحة التنفيذية 565 لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م.

والتي تؤجل الترقية الى حين زوال الآجال المقررة للعقوبة ، أو موانع غير انضباطية كالإجازة أو الاعارة أو النقل، والتي تحول دون ترقية الموظف العام (1) .

ب - الترقية الاستثنائية (التشجيعية) :

1- إذا قَدَّمَ الموظف أعمالاً جليية ، أو بحوثاً علمية لتحسين سير الوظيفة العامة وتطوير الإدارة، دون تكاليف مادية ووفر الكثير من المصروفات.

2 - إذا تحصل الموظف على درجة ممتاز بالتقرير السنوي في الثلاثة سنوات الاخيرة.

3 - إذا قام الموظف بابتكارات أو اختراعات لزيادة الإنتاج (2) .

ثانيا - منازعات قرارات الترقية للموظف العام :

الترقية حق من حقوق الموظف العام ، ولكنها ليست حقاً مكتسباً يستحق تلقائياً لأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية بشأنها ، فإذا قررت الإدارة ترقية موظفيها مع وجود درجات خالية للترقية، تحولت وانقلبت تلك السلطة التقديرية الى مقيدة بالشروط والإجراءات والأحكام المنصوص عليها عند ترقية الموظفين، وإلا كان قرار الترقية معيباً يتعين بطلانه وإلغاؤه إدارياً أو قضائياً.

أ - منازعات اجراءات الترقية :

قد تنشأ منازعات عدة ناتجة عن مخالفة الإدارة للإجراءات الإدارية السابقة على صدور قرارات الترقية وتعتبر أكثرها شيوعاً المنازعات الآتية :

1 - الطعن على تقارير الكفاءة السنوية :

تُعد تقارير الكفاءة السنوية إحدى أسس اختيار الموظفين الأكفاء للترقية ، حيث عرفت بأنها " تحليل دقيق لما يؤدي الموظف من واجبات ، وما يتحمله من مسؤوليات بالوظيفة التي يشغلها ،

1 - أحمد محمد السليطي ، ترقية الموظف العام ، دراسة مقارنة ، دار النهضة، العربية ، القاهرة، 2005 م ، ص 141.

2 - المادة 140 من قانون العمل مرجع سابق .

وتقييم هذا الاداء تقيماً موضوعياً ، ووزنه بمقياس دقيق، محاولة لتوضيح الكفاءة الحقيقية للموظف خلال فترة زمنية معينة " (1) .

قد تنشأ منازعة وظيفية بين الموظف والإدارة إذا لم يتم تقييم الموظف المراد ترقيته تقيماً عادلاً وموضوعياً ، بناءً على الالتزام والانجاز والابداع والتميز والقدرة على تحمل المسؤولية، وليس بناءً على الانطباع الشخصي ، بحيث يكون هذا التقييم وفقاً لما نصت عليه القوانين واللوائح من ضمانات لتقرير الكفاءة (2) ، مثال اعداد التقرير من غير الرئيس الإداري المباشر والمختص وقت إعدادة ، أو تفويض غيره في ذلك ، أو عدم مروره بالإجراءات القانونية الخاصة بلجنة شؤون الموظفين ، كعدم العرض والتوقيع أو تفويض غيرها لاعتماد التقارير، وهذا مخالف للقانون.

في هذه الحالات يعتبر التقرير مخالفاً للقانون ، ولا يصح الاستناد إليه للترقية ، مما يسبب ضرراً للموظف المعني ومانعاً لترقيته، لان التفويض يكون بنص قانوني (3) ، والتقارير السنوية للكفاءة باعتبارها قرارات إدارية يجوز الطعن عليها بالتظلم الإداري، خلال المدة المحددة ، وبذلك يكون عدم اتباع الاجراءات الصحية سبباً للمنازعة، وبالتالي يجوز للموظف الذي أضره تقرير الكفاءة في ترقيته، التقدم بالتظلم عليه إلى اللجنة المختصة بالتظلمات لإعادة النظر فيه ، أما موظفو الوظائف القيادية تقدم تظلماتهم إلى السلطة المختصة (4) .

2 - الطعن على القرار التأديبي بالحرمان من الترقية أو تأخيرها :

ينشأ هذا النوع من المنازعات بين الموظف والإدارة ، إذا اصدرت الاخيرة القرار التأديبي بحرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها مخالفاً للقانون من حيث شروط صحته كضمانة التحقيق، ومواجهة الموظف بما نسب إليه من تهم أو عدم تسبب القرار (5) ، أو غير صادر من سلطة مختصة بالتأديب لحسن سير المحاكمة التأديبية (6) ، أو كان الجزاء غير مناسب وليس من

1 - علا محمد عبد الدليمي ، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2020 ، ص 79 .

2 - المادة 153 ، قانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

3 - محمد سعيد حسين أمين ، تقارير الكفاءة في مجال الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص 123 .

4 - أحمد عبد الحسيب عبدالفتاح ، الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ط 1 ، 2018 م . ص 133 .

5 - المادة 156 / 2 من قانون علاقات العمل .

6 - طعن اداري 26 / 30 ، بتاريخ 21 / 4 / 1985م

ضمن الجزاءات المقررة قانوناً، هنا لا يجوز توقيع عقوبة بالحرمان من الترقية أو تأجيلها إلا بنص قانوني ، ولو فرضنا صدور قرار تأديبي سابق وكانت شروط الترقية صحيحة وتجعل الموظف مستحقاً للترقية الحالية، وكان الموظف معاقباً سابقاً ، إلا أن العقوبة قد انقضت وزالت الموانع للحرمان من الترقية أو تأجيلها بمرور المدة المقررة قانوناً، أو كانت اللجنة المختصة غير مكتملة النصاب عند صدور قرار التأديب وخلاف اللائحة التنفيذية (1)، وأغفلت أو تجاهلت الإدارة هذا الشروط تعسفاً منها ، في هذه الحالات أجاز المشرع للموظف الذي صدر ضده قرار تأديبي بحرمانه من الترقية، بحق الطعن على القرار التأديبي (2) .

3 - عدم محو الإدارة أثر القرار التأديبي السابق المانع من الترقية :

تتأثر المزايا المادية والمعنوية للموظف بعدم محو الآثار المترتبة نتيجة صدور قرار تأديبي على الموظف، فإذا صدر قرار تأديبي من السلطة المختصة بجزاء على الموظف العام نتيجة مخالفة تأديبية بمنع ترقية الموظف مثلاً، يعتبر هذا الجزاء أحد آثار القرار التأديبي الصادر ضد هذا الموظف، ولكن هذه الجزاءات لها مدد او فترات لمحوها وانقضائها، ويكون الجزاء كأن لم يكن على الموظف مستقبلاً ، ولا يؤثر على حقوقه وتعويضاته المترتبة عليه (3) .

وفي هذا الحال يتعين على الإدارة محو الجزاءات بانقضائها، ما لم يكن وجود لقرار بالبراءة ، وذلك بصدور قرار تنفيذي كاشف عما قرره المشرع بما يتعلق بمحو الجزاء من تاريخ توقيعه حتى انتهاء فترته ، ويصدر هذا القرار من السلطة المختصة بعد العرض المقدم من قبل شئون الموظفين.

فإذا صدر قرار بترقية الموظفين بالمجموعة النوعية للموظف الذي صدر ضده قرار تأديبي بجزاء الحرمان أو المنع من الترقية كجزاء سابق، بالرغم من انقضاء مدتها أو سقوطها والدعوى المتعلقة بها، ولم تقم الجهة المختصة بترقيته أسوة بزملائه لسبب عدم محو الجزاء السابق بانقضاء مدته و يكون بصدور قرار من السلطة المختصة بمحو الجزاء ، مع عدم رفع اوراق العقوبة المقررة وما يتعلق بها من ملف خدمته بسبب إغفالها أو تراخيها أو إهمالها أو تعسفها،

¹ — المادة 143 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل

² — محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2007، ص80. 81.

³ — المادة 166 من قانون علاقات العمل .مرجع سابق

والذي يعتبر خطأ و مخالفة إدارية للقانون، وإساءة لاستعمال السلطة التقديرية المقيدة والممنوحة لها من المشرع، فمن ثم يكون هذا الخطأ مؤثراً في المركز القانوني للموظف وسبباً للضرر الوظيفي ولو كان محتملاً، ففي هذه الحالة تنشأ منازعة وظيفية بين الموظف والإدارة، حيث أجاز المشرع للموظف المتضرر من صدور قرار الترقية ولم يُرقَ بالرغم من استحقاقه للترقية، أجاز له الطعن بالتظلم الإداري المكتوب، كإجراء شكلي جوهري للحصول على قرار سلبي، ويوجه هذا التظلم إلى السلطة المختصة⁽¹⁾.

4 - عدم تسوية الأقدمية أو الدرجة للموظف ((ضم السنوات السابقة)):

تختلف الترقية عن التسوية بالرغم من أن كلاً منها تستمد وجودها من القانون مباشرة، حيث في التسوية تكون سلطة الإدارة مقيدة بإصدار الإجراءات الإدارية التي تعمل على تبديل المركز من عام إلى فردي⁽²⁾، وما عليها إلا تنفيذ القانون احتراماً لسيادته، بخلاف الترقية التي تكون للإدارة سلطة تقديرية فيها وخاصة الترقية بالاختيار، فكل منها تبين الوضع المالي للموظف، كما أن الترقية ترفع الموظف من وظيفته الأدنى إلى وظيفة أخرى أعلى درجة منها، بينما التسوية هي الحصن الذي لا يهدر حق الموظف في الترقى⁽³⁾.

وقد تنشأ منازعة حول تسوية الأقدمية أو درجة الموظف عند عدم قيام الإدارة تلقائياً بالتسوية بسبب تراخي أو إهمال أو تعسفٍ منها، يشعر الموظف بالظلم بالرغم من توفر كافة الشروط اللازمة والمنصوص عليها بالقانون، في هذه الحالة علي الموظف ان يتقدم بدعوى تسوية أمام القضاء المختص⁽⁴⁾.

ب - منازعات الترقية المتعلقة بقرار الترقية ذاته :

لاريب أن المشرع الليبي والأخرى المقارنة أوجبت على الإدارة السند القانوني لترقية الموظف وأن يصدر من الجهة الإدارية التي قامت بتعيين وتمكين هذا الموظف و التحاقه بالوظيفة العامة،

¹ — ملياني بوبكر وليد وعبد الحكيم سواكر، منازعات الوظيفة العامة في مجال التأديب، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2014 2015، ص 75 و76

² — حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 26 / 1 / 1963، ص 8، ص 858

³ — حسن محمد راشد، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، 2018 ص 63.

⁴ — طعن 193، لسنة 16 ق، جلسة 1976/4/4، ص 21، ص 121.

بشرط أن يكون القرار مشروعاً وفقاً للقانون وخالياً من العيوب المعروفة التي قد تشوبه لإحداث أثره القانوني، أما إذا خالفت الإدارة القانون ذلك يؤدي إلى حدوث نزاع وخصومة ضد القرار، ونتعرض لهذه العيوب على النحو الآتي:

1 - منازعات عيب عدم الاختصاص في قرار الترقية :

يتحقق عيب الاختصاص في قرار الترقية عندما يتم إصدار قرار بترقية الموظف من جهة إدارية اعتدأ على صلاحيات الجهة الإدارية الأخرى الذي يتبعها الموظف ذات الاختصاص الموضوعي ، أو من موظف معتديا على اختصاص موظف آخر، مثال صدور قرار من موظف عام بترقية أحد الموظفين أو مجموعة منهم وهو من إختصاص موظف أو جهة إدارية أخرى ، أو صدور قرار إداري من مسجل جامعة بترقية من اختصاص الكاتب العام بها، هنا يكون القرار مشوب بعوار مما يحدث منازعة وظيفية، وأيضاً إذا صدر قرار بترقية من شخص ليس موظفاً عاماً ، أي بمعنى إذا أصاب القرار الإداري بالترقية عيب عدم الاختصاص سواء كان عيب بسيط حسب تقدير المحكمة العليا أو جسيم، أي توفرت حالة منهما (1)، يكون القرار عملاً مادياً ليس له أثراً لكونه صدر من موظف أو جهة غير مختصة (2)، و يؤدي ذلك إلى منازعة حول القرار نتيجة لما أصابه من عوار بين أطرافه المتمثلة في الموظف والإدارة.

2 - منازعات عيب الشكل في قرار الترقية :

تنشأ هذه المنازعات حول قرار الترقية إذا خالفت الإدارة ركن الشكل في القرار الصادر بالترقية، مثل شرط الكتابة الذي اشترطه المشرع في قرارات الترقية ، وأيضاً الإجراءات والشروط الواجب مراعاتها واتباعها، مثل امتحان الترقية أو المستوى المطلوب بتقرير الكفاءة ، أو شروط الترقية الاستثنائية المذكورة سلفاً ، فعدم اتباع ما اشترطه المشرع والقانون في ركن الشكل يكون معيباً لقرار الترقية فيجعله محل نزاع .

3 - منازعات عيب المحل في قرار الترقية:

¹ - حكم المحكمة العليا ، طعن إداري رقم 4 / 20 ق م م ع السنة العاشرة عدد السابع ،ص 47.

² - المادة 181 من قانون علاقات العمل مرجع سابق

يتحقق عيب المحل إذا صدر القرار الإداري بالترقية مخالفاً للقوانين واللوائح والإجراءات والشروط التي نصت عليها تلك القوانين أو كان مخالفاً للعرف الإداري السائد ، وبالتالي يكون القرار الصادر بالترقية للموظف العام مشوباً بهذا العيب ، مما يجعله قابل للطعن ومحلاً للخصومة والمنازعة بين الموظف والجهة الإدارية التي اصدرت القرار أو قبل صدوره ، وأهم اسباب هذه المنازعات عدم وجود درجة مالية للترقية أو ترقية موظف بالرغم من عدم توافر الشروط اللازمة للترقية.

4 - منازعات عيب السبب في قرار الترقية :

يعد السبب عنصراً أساسياً يستند عليه القرار بالترقية ، ويتمثل في الوقائع المادية والقانونية التي تتخذها الإدارة قبل إصدارها لقرار الترقية، فإذا صدر قرار بترقية الموظف العام دون توفر الشروط اللازمة للترقية العادية أو الاستثنائية ، أو وجود مانع من موانعها قبل الموظف كالعقوبات التي تفرض على الموظف عند مخالفته لواجباته الوظيفية، أو عند الاجازة أو النقل أو الإعارة للموظف في هذه الحالة يعتبر القرار به عيب السبب بشرط أن يكون لا ظنياً ولا احتمالياً (¹)، ومن ثم تنشأ منازعة حول قرار الترقية من أحد الموظفين الآخرين الذين تتوافر فيهم شروط الترقية وبالرغم من ذلك لم يتم ترقيةهم (²).

5 - منازعات اساءة استعمال السلطة في قرار الترقية :

ينشأ هذا النوع من المنازعات نتيجة لمخالفة الإدارة لركن الغاية ، والمعروف عيبه بخروج أو انحراف الإدارة عن الصالح العام، عند ممارستها لنشاطها أو الهدف المخصص لها من المشرّع بتغليب المصالح الشخصية ، مثال صدور قرار إداري بترقية موظف أو عدد من الموظفين لم يتم تجاوزهم لامتحان الترقية بنجاح ، بسبب الولاء لمدير الجهة أو الهيئة الإدارية والنتائج عن المحسوبية والوساطة، في حين وجود موظفين آخرين تتوافر فيهم كافة الشروط ويستحقون الترقية ولا يتم ترقيةهم، حتى يتسنى لهم الحصول على المزايا المالية المترتبة عليها التي تعتبر طموح

¹ - طعن إداري رقم 10 / 29 ، م . م . ع .، السنة 21 ، عدد 3 ، ص 9.

² - المادة 137 : 139 ، قانون علاقات العمل 12 لسنة 2012م.

كل موظف (¹) ، والتي يتم المطالبة بها إلا عن طريق الطعن (²) ، في هذه الحالة يكون القرار مخالفاً لمقتضيات الصالح العام والأهداف والإجراءات التي اشترطها المشرع ، فمن ثم يكون القرار معيباً بإساءة استعمال السلطة منشأً لمنازعةٍ وظيفيةٍ بين أطرافها، الموظف والإدارة، ونرى في هذا الوقت لا يوجد قرار إلا به شبهة بإساءة استعمال السلطة (*).

المبحث الثاني

منازعات قرارات التأديب وانتهاء الخدمة

يُعد التأديب من أحد وسائل الردع للمحافظة على الوظيفة العامة وحمايتها وجزء لا يتجزأ من أحكامها ، والتي أصبحت حقاً للمواطنين بعد اتساع وتعدد وظائف الدولة مقترنة بتزايد عدد الموظفين ، الأمر الذي يتطلب وضع قواعد لضبط الموظف إذا ارتكب خطأً وظيفياً وتحديد مسؤوليته التأديبية ، وكذلك ضمانات من تعسف الإدارة وتجاوزها لسلطتها التأديبية، ولما كانت

¹ - سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 416 ، 417.

² - طعن اداري 131 / 51 مجموعة أحكام المحكمة العليا ليبيا ، الدائرة الادارية ، 2006م ، ج 2 ، ص 2 ، 4.

* - ان المنازعات المتعلقة بقرارات النقل خاصة النقل المكاني والندب والإعارة يشوبها دائماً عيب اساءة استعمال الإدارة لسلطتها ، حيث ان المنازعات الناشئة عن هذه القرارات تأتي أغلبها في مخالفة الإدارة لمقتضيات الصالح العام ، أو الاضرار وظيفياً بالموظف العام سواء في راتبه أو علاواته أو اقدميته أو ترقيته، بحيث يكون الغالب على تلك المنازعات طابع التنفي والانتقام من الموظف العام ، لذلك ترجع غالبية منازعات القرارات المذكورة لعيب اساءة استعمال السلطة، مزيداً من التوضيح راجع محمد الحراري و جاكولين تحسين عمرية التعيين في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة النجاح نابلس، فلسطين 2014م.

واجبات الوظيفة العامة ملزمة للموظفين بالإدارة، فقد حرصت كافة التشريعات على النص عليها ومعاقبة من يخل بتلك الواجبات من موظفي الإدارة، وإلا فلا جدوى من تلك الواجبات دون معاقبة الموظف عند الإخلال بها، وهذا ما يسمى بالنظام التأديبي المقرر لحسن سير الوظيفة العامة وتثبيت دعائمها والمحافظة عليها، وذلك بتوقيع الجزاءات التأديبية على المخالفين للواجبات الوظيفية، والتي يترتب على بعض منها آثار معنوية وأخرى آثار مادية تضر بالموظف المخطئ، وقد تصل إلى توقيع عقوبة يفصله من الوظيفة التي يمارسها وانتهاء خدمته إذا كان الخطأ على درجة من الجسامة أو الخطورة، والجزاءات التأديبية التي توقع من السلطة المختصة على الموظف إذا أخطأ أو أخل بواجباته، ولها أهداف محددة أهمها ردع الموظف ردعاً خاصاً، وكذلك هدف الردع العام لغيره من الموظفين، وتلتزم الإدارة بالشروط والضمانات المقررة عند معاقبة الموظف عن هذه الأخطاء، وإلا تترتب على ذلك حقه في الطعن وإلغاء القرار التأديبي، ومن هنا تبدأ المنازعات التأديبية سواء كانت هذه المنازعات من حيث الضمانات الإجرائية لتأديب الموظف من تعسف السلطة التأديبية والواجب اتباعها احتراماً للقانون، أو الموضوعية عند ممارسة حق التأديب إزاء الموظف العام، كما نلحق بها منازعات إنهاء الخدمة التي قد تنشأ عن قرارات وأسباب الإنهاء غير المشروعة، ونتناولها وفقاً للتقسيم التالي :

المطلب الاول : منازعات التأديب في الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : منازعات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة

المطلب الاول

منازعات التأديب في الوظيفة العامة

مما لا شك فيه أن التأديب يمر بعدة مراحل وإجراءات، حيث تبدأ بصدور قرار التأديب للموظف منذ ارتكابه للخطأ التأديبي أو عدم ارتكابه من جهة الإدارة المختصة وصولاً إلى قرار الجزاء التأديبي وتسببه، وتتمثل تلك الإجراءات في الإحالة إلى السلطة المختصة بالتأديب والتحقيق و المحاكمة التأديبية، حيث يعد ذلك من الضمانات الإجرائية المقررة

قانوناً للموظف، تجنباً من تعسف الإدارة بما لها من سلطة وكبح للجماح في مجال التأديب الوظيفي، إلا أنه قد تتخذ الإدارة إجراءات ذات منعتف بعيد عن المشروعية والقانون، ويكون القرار أو الحكم التأديبي بعيداً عن الحيطة والعدالة والنزاهة والردع الهدف المرجو من التأديب، وتوقيع جزاءً تأديبي غير مشروع يؤدي إلى نشوء منازعات تأديب اجرائية أو منازعات تأديب موضوعية بين الموظف العام والادارة.

وفي مجال التأديب تعتبر مشروعية الجزاء شرط أساسي لصحة الإجراءات، وصحة ما يصدر عنها من قرارات، باعتبارها ضمانات مقررّة لمصلحة الموظف الخاضع للتأديب، التي ينبغي عن السلطة المختصة بالتأديب أيا كان نوعها احترام هذه الضمانات وعدم تجاوزها، لان مهما بلغ القرار أو الحكم التأديبي من حيطة وعدالة لا يكون صحيحاً إلا إذا أتسمت الإجراءات بالمشروعية، تفادياً للنزاع وللحفاظة على الوظيفة تحسباً لسير المرفق العام بانتظام وإطرد، ولذلك سوف نتعرض في هذا المطلب إلى منازعات التأديب الاجرائية والموضوعية، ونتناولها تفصيلاً على النحو التالي :

الفرع الأول - منازعات التأديب الاجرائية :

تعتبر منازعات التأديب الاجرائية إحدى موضوعات التأديب التي نُظمت بقوانين ولوائح إدارية متعددة مختلفة عن الإجراءات الجنائية والمدنية، وقد حرصت التشريعات المقارنة وكذلك التشريع الليبي، بالنص على ضمانات إجرائية لحماية الموظف العام، من أي تعسف من جانب الإدارة أثناء اتخاذها لإجراء التأديب، ومن ثم نصت التشريعات على حق الموظف في الطعن بالإلغاء على قرارات التأديب لمخالفتها للإجراءات المنصوص عليها، بداية من مراحل التحقيق وصولاً إلى آخر إجراءات التأديب، وعليه تنشأ المنازعة في إجراءات التأديب في كافة مراحلها، نوضحها تفصيلاً على النحو التالي :

أولاً - منازعات تنشأ عن مخالفة اجراءات التأديب:

تنشأ عن مخالفة إجراءات التأديب مخالفات عدة نتناول أهمها على النحو الاتي:

أ - منازعات ناشئة عن الاعلان:

يقصد بالإعلان استدعاء الموظف إلى جلسة التأديب بشكل رسمي وبوقت كافٍ من قبل الجهة الإدارية المختصة ، وإبلاغه بما نسب إليه من تهم كتابياً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه مع إثباته في محضر موقَّع عليه، مع تحديد المكان والزمان وتاريخ القيام به وسببه (¹)، ويتعين ان يكون الإعلان صحيحاً في بياناته نافياً لكل جهالة، وإلا يترتب على إغفاله منازعة بين الموظف محل المسالة التأديبية والإدارة ، المعبرة عن السلطة المختصة بالتأديب والعدالة إذا تمسك المتهم بحجة ما توفره تلك الإجراءات من ضمانات له (²)، لأن إعلام الموظف المتهم يعد من الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها قانوناً، سواء موظفين بالوظائف دون الدرجة الحادية عشر أو العليا بعد إخطار الوزير المختص كتابياً عن الموظف المحال للتحقيق³، حتى يتسنى للموظف المتهم فرصة الدفاع عن نفسه ، التي يلزم اتباعها من قبل اللجان والمحاكم المختصة بالتأديب ، تفادياً لمخاصمة الموظف للقرار التأديبي بعدم مشروعيته، المتمثلة في تجاهل الإعلان أو إغفاله أو إجرائه مخالفاً للقانون دون غاية تتحقق منه، كما أنه إذا أُجِلت الجلسة إلى جلسة مُقبلّة دون حضور الموظف المتهم فيتعين إعادة إعلانه بتاريخها وخلال الميعاد، حيث يعتبر إعادة الإعلان قرينة عن عدم الحضور ولم يتم إعلانه ، في هذه الحالة تكون إجراءات المحاكمة مشوبة بعيب جوهري يبطلها لتعلقها بالنظام العام ، مما يؤدي إلى منازعة ورفع دعوى أمام القضاء الإداري ببطلان القرار التأديبي استناداً لمبدأ ما بني على باطلٍ فهو باطل.

وإضافة إلى ذلك اشار القانون 2013/20 هيئة الرقابة الادارية حيث نصّ في المادة (37) منه ، على أن (يخطر المتهم بالتحقيق قبل بدئه بثلاثة أيام على الاقل، ويجوز له أن يحضر جميع مراحل التحقيق ...)

كما أصدرت المحكمة العليا حكماً في هذا الإجراء جاء فيه " ... إجراءات جوهرية يتحقق باتباعها الضمان المقرر في المحاكمة بألا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة

¹ — المادة 156 من قانون علاقات العمل ، رقم 12 لسنة 2010م.

² — عبد العزيز عبدالمنعم خليفة ، اجراءات تأديب الموظف العام ، المركز للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط 2008م ، ص ..164:168

³ — المادة 159 من قانون علاقات العمل 12 لسنة 2010م

الدفاع عن نفسه، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان ، كان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع
يترتب عليه البطلان " (1) .

ب - منازعات تنشأ عن عدم تدوين محضر مجلس التأديب :

لا ريب أن الكتابة ضمانات إجرائية و دليل للأثبات ، ولذلك قد ألزم المشرع الليبي تدوين
المحضر بواسطة كاتباً ، والتوقيع على صحة ما جاء فيه منه ومن الموظف المتهم بالمخالفة
التأديبية المحال للتحقيق ، وفي حالة لم يتم كتابته لغياب الكاتب باعتباره عضواً أساسياً في
التحقيق، أو تمّ التحقيق مع الموظف المتهم شفويّاً دون مشاهدة الواقعة وثبوتها (2) ، أو لأي
سبب آخر، فلا وجود لدليل إثبات على ما يصدر من مجلس التأديب من قرارات لعدم
تبوُّث ما نُسب للموظف من تهم ، وذلك لعدم وجود الأدلة والقرائن القانونية ، وهذا دليل على
عدم التزام المجلس التأديبي بالقواعد الاجرائية وتطبيقه للقانون واللوائح والأعراف الإدارية
المعمول بها، وهنا قد تنشأ منازعة بين الإدارة والموظف يخاصم فيها القرار الصادر ضده
بالإدانة وتوقيع العقوبة عليه ، متمسكاً بذلك ناكراً للوقائع والنُّهْم المنسوبة إليه، وذلك لعدم
التحقق من صحة اتباع الاجراءات الجوهرية الواجب مراعاتها، وبالتالي يكون ما قامت به
الجهة المختصة باطلاً وبذلك تتحقق براءه الموظف وخروجه من قفص الاتهام ولو كان موقوفاً،
أمام القضاء لعدم تمكنه من مراقبة إجراءات التحقيق (3) .

ج - منازعات ناشئة عن حرمان الموظف من حق الاطلاع على ملف التحقيق :

يعد حق الموظف بالاطلاع على ملف التحقيق عند التأديب من الضمانات الإجرائية الأساسية
التي منحها المشرع له ، كما له الحق في الحصول على نسخة طبق الأصل منه بهدف توفير
الحماية القانونية للموظف المحال للتأديب ، وفرصة لتحضير كافة وسائل الدفاع عن نفسه من
خلال الإدلاء بملاحظاته حول الأفعال الموجهة إليه ، واستشهاده بالشهود حولها (4) ، فإذا

¹ - حكم المحكمة العليا في الدائرة الادارية بجلسة 12 / 2 / 1966م طعن رقم 11 س12ق.

² - المادة 156 من قانون العمل 12 لسنة 2010م.

³ - سالم على القمودي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي ، رسالة ماجستير، كلية القانون ،جامعة
الزواوية، 2021م ،ص 57

⁴ - المادة 150 من لائحة التنفيذية لقانون العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010.

أمتعت الجهة المختصة بالتأديب على تقديم وتسهيل الإجراء المتعلق بتمكين الموظف باطلاع على ما يحتويه الملف من أوراق وما أُحِقَ به من مستندات وفي حدود معينة ، وأيضاً إذا لم يوجد بالملف القرائن والأدلة على الأفعال المنسوبة للموظف ، ففي كلتا الحالتين تنشأ منازعة تأديبية بين الإدارة والموظف وذلك لعدم تطبيقها للقانون واحترامه المتمثل في قواعد الإجراءات ، وفي كفالة تمتع الافراد بالدفاع عن حقوقهم ، مما يجعل الأمر مشوباً بالخطأ وهو الشيء الذي يؤثر على الموظف محل التأديب سلباً او ايجاباً، بالإضافة إلى ذلك يجعل القرار التأديبي الصادر ضد الموظف عرضة للإلغاء ، بعد رفع دعوى ببطلان تحقيق السلطة المختصة والاثر المترتب عليه (1) ، لأن ليس من السهل أن يكون الموظف محل مسألة تأديبية ظلماً دون العلم التام بما نُسب إليه ودون تمكينه من الدفاع عن نفسه وحرمانه من هذا الحق المقرر في قانون التأديب، تحقيقاً للمصلحة الفردية والمصلحة العامة أيضاً.

ثانياً- منازعات ناشئة عن عدم تسبيب القرارات التأديبية :

يعد التسبب أحد الإجراءات الشكلية للقرارات التأديبية بشكل عام، وهو قيام السلطة المختصة بذكر مبررات إصدارها للقرارات أو الأحكام التأديبية إذا ألزمتها المشرع أو لم يلزمها ويكون لاحقاً للقرار، على خلاف السبب القائم والمشروع والمحدد الذي يعتبر الدافع لتوقيع العقوبة التأديبية ، ويكون دائماً قبل صدور القرار، وذلك لتوضيح الرؤية حول المخالفة التأديبية والجزاء التأديبي لكي تكون القرارات التأديبية صحيحة التسبب خالية من أي عوار يشوبها، وفي هذا الصدد لقد نصَّ المشرع الليبي على تسبيب القرارات التأديبية بالمادة 156 من قانون علاقات العمل 12 لسنة 2010 م ، إلا أن لصحة تسبيب القرار التأديبي شروط يلزم ذكرها كالتالي:

أ - شروط صحة تسبيب القرار التأديبي :

يشترط لصحة القرار التأديبي ان يكون مسبباً ويراعى فيه الاتي :

1 . أن يكون معاصراً ومباشراً لكي يتمكن الموظف المعني بالأمر معرفة السند القانوني لصدور القرار أو الحكم التأديبي.

¹ - خير الصادق خير الله ، ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلة التحقيق الإداري الابتدائي ، رسالة ماجستير ، أكاديمية الدراسات العليا ، ليبيا ، 2010م ، ص 33.

2 - إعلام الموظف المعني بأسباب مفصلة تفصيلاً واضحاً لتوقيع العقوبة أو الحكم التأديبي⁽¹⁾، وبأي وسيلة من وسائل الإعلان المقررة قانوناً (لوحة الإعلانات أو على يد محظر أو خطاب مسجل)⁽²⁾.

3 - أن يكون التسبب في صلب القرار محل التسبب ، أي أن تكون النتيجة مستخلصة من أصول موجودة بالأوراق متضمناً الرد على ما قدمه الموظف المعني من أوجه دفاع ، وإلا كان القرار أو الجزاء التأديبي فاقداً لركن السبب.

4 - أن يكون التسبب متضمناً بيان المكان كظرف مخفف أو مشدد للجزاء⁽³⁾ ، والوقائع التي قام بها الموظف خروجاً عن مقتضى الواجب أو المخالفات المرتكبة منه والذي يفترض أن تكون موجودة قبل صدور القرار ، والمكونة للركن المادي دون نعوت مرسلة ، والتي يسببها أصدر القرار أو الجزاء التأديبي⁽⁴⁾.

5 . أن تستند السلطة التأديبية عند التسبب على أسانيد قانونية وأسباب صحيحة تنطبق على حالة الموظف المعني ، حتى لا يصاب التسبب بعيوب الشكل الجوهرية ولتيسر رقابة القضاء الإداري على تطبيق أحكام قانون التأديب من حيث دخول القاعدة من عدمه⁽⁵⁾.

ب - أوجه مخالفة شروط تسبب القرار التأديبي:

إن تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف المعني يعتبر ضماناً فعالة تحمي مصلحة الإدارة والموظف على حدٍ سواء، طالما وضعت الأسباب الحقيقية التي دعت السلطة المختصة بالتأديب إلي توقيع الجزاء التأديبي على هذا الموظف ، بعد الرد بأوجه دفاعه التي أثارها⁽⁶⁾ ، كما يجسد التوازن في المسألة العادلة، مما يجعلها اتباع التروي والتحمل قبل إصدارها

¹ - المادة 147 من لائحة قانون العمل رقم 12 لسنة 2010م.

² - الدليل الاسترشاد في التحقيق والتأديب ، إدارة شؤون الجامعات الليبية ، الطبعة الأولى ، 2022 ، ص 28

³ - سالم علي القمودي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي ، مرجع سابق ، ص 72

⁴ - عبد المهيمن عبدالله محفوظ ، النظام القانون للعقوبة التأديبية في القانون الليبي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة المنصورة، مصر 2017 ، ص 163

⁵ - أمجد جهاد عياش ، ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية ، فلسطين، 2007م ، ص 62.

⁶ - مشعل محمد العجمي الضمانات التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط، الأردن 2011، ص 105.

للقرارات التأديبية ورقبياً على نفسها، وأيضاً يتيح التسبب سهولة بسط الرقابة القضائية على مدى مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية، وذلك بفحص المشروعية وملائمة الاسباب التي دعت إلى اتخاذها لتلك القرارات (1).

فإذا تخلفت الشروط السابقة أو أغفلت عنها الإدارة أو قصرت في التسبب نتيجة الإسناد على أسباب غير صحيحة وغير قائمة ، وجاءت في محاضر سلطات التحقيق الإداري أو مجالس التأديب الإدارية ، وتبين للموظف ما سبق ، فذلك يكون سبباً لنشوء منازعة بين الإدارة والموظف المعني بالأمر، لعدم رضائه عن القرارات أو الأحكام الصادرة ضده ، بالإضافة لعدم إنصافه في حقوقه التي نصت عليها الدساتير والتشريعات في مجال التأديب، والمتمثلة في ضمان التسبب وصحة شروطه، التي تؤدي إلى إقرار الحقوق والحريات للموظف العام ، فإذا الإدارة لم تحترم هذا الحق بوضع القانون نصب عينيه ، فللموظف الحق في الطعن بالإلغاء والبطان لعدم مشروعية القرار وفضّ المنازعة أمام دوائر القضاء الإداري، وفقاً للقانون.

ولقد أكدت المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها أن التسبب شرطاً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري حيث نصت على أنه " لما كان الأصل، أن الإدارة غير ملزمة بأن تقصح عن أسباب قرارها، إلا إذا الزامها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً، يترتب على إغفاله بطلان القرار ولو كان له سبب صحيح في الواقع " (2).

الفرع الثاني - منازعات التأديب الموضوعية :

تتعدد المنازعات التأديبية بتعدد الحقوق المقررة بالقوانين واللوائح الخاصة بالتأديب لصالح الموظف العام ، نوضحها على النحو الآتي:

أولاً - منازعة تتعلق بإهدار حق الدفاع وعدم حيادية جهات التحقيق والتأديب:

يُعد حقّ الدفاع من الحقوق المحمية بالدساتير والمواثيق الدولية حيث يمثل ضماناً أساسية من الضمانات التأديبية للموظف العام ، كما أن نزاهة وحيادية الجهات المكلفة بالتحقيق والتأديب

¹ - محمد الخلايلة و هاجر كرمية ، تسوية منازعات الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة اكلي اولحاج ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة ، 2016م ، ص 44

² - المحكمة العليا الليبية ، طعن اداري رقم 40 / 23ق، م . م . ع، السنة 13 ، عدد 4 ، 24.

تمثل ضمانة موضوعية من الضمانات الموضوعية المقررة للموظف العام ، ومخالفة ذلك يشكل منازعة تؤدي إلى بطلان القرارات التأديبية بطلاناً مطلقاً، ونوضح ذلك تفصيلاً على النحو الآتي:

أ - المنازعات المتعلقة بإهدار حق الدفاع:

تنشأ عن إهدار حق الدفاع عدة منازعات ومن أهم هذه المنازعات نتعرض لها على النحو التالي:

1 - منازعات تتعلق بحق الدفاع والاستعانة بمحامي :

قد تنشأ منازعة تتعلق بحق الدفاع عن النفس وذلك بأي وسيلة كانت سواء بوكيل أو أحد زملائه أو بذاته (¹)، أو بالصمت عند الاستجواب بين الإدارة أو الجهة المختصة بالتحقيق من قبل الموظف المحال إلى التحقيق ، عندما يطلب الموظف الدفاع عن نفسه لدرء التُّهم ، ولم تستجب الجهة المختصة بالتحقيق لطلبه ظلماً وتعسفاً وإساءة لاستعمال سلطتها فهذا مخالفاً للقانون وتحقيق سيادته واللوائح المعمول بها، بالرغم من أن هذا الحق يجب أن يُكفل من تلك الجهة المختصة، بناء على ما نصت عليه الدساتير والقوانين المتعلقة بالتأديب تحقيقاً للعدالة، تكون في هذه الحالة جهة التحقيق قد ارتكبت خطأً إجرائياً وموضوعياً ، يتمثل في عدم تحقق دفاع الموظف الخاضع للتأديب عن نفسه، أو سماع أقواله أو حتى مناقشته في أدلة الإتهام، أو استلام أوراق أو مستندات منه تثبت براءته أو الإدانة ، وبالتالي يكون القرار التأديبي الصادر من تلك الجهة غير مشروع ، ومن حق الموظف المغبون المحال إلى التحقيق القيام بإجراءات الطعن على القرار أو الجزاء التأديبي، وذلك لعدم قيام الإدارة بتنفيذ أحد الحقوق والضمانات المقررة للموظف، والمتمثل في حرمانه من حق الدفاع أثناء التحقيق معه أو تأديبه، مما يجعل قراراتها عرضة للطعن ، وأيضاً بسبب ما يلحق الموظف المعني من ضرر يؤثر في مركزه القانوني جراء القرار التأديبي الصادر ضده تعسفاً من السلطة المختصة بالتحقيق أو التأديب ،

¹ - طعن اداري 15/9 ق، بتاريخ 3 / 5 / 1970 ، مجلة رقم 4 / 6 ، ص 43.

ويتم ذلك بالطعن بالإلغاء أمام المحكمة المختصة وبالطرق القانونية لفض المنازعة ، أي أمام دوائر القضاء الإداري الذي يعد ضمانه في حد ذاته (1) .

2 - منازعات تنشأ عن حرمان الموظف من حق مناقشة الشهود والاستشهاد بهم:

ينشأ هذا النوع من المنازعات إذا كان الشاهد له صفة في تشكيل الجهة المختصة بالتأديب أو كان يقوم بمساعدة تلك الجهة ، ويجب عليه أن يكون مميزاً قادراً أي مؤهلاً على الإدلاء بشهادته وأقواله أمام الجهة التأديبية سواء كانت مجلس تأديبي أو محكمة تأديبية ، كما قد تنشأ إذا طلب الموظف المتهم شهادة الشهود وسماع أقوالهم أمام الجهة المختصة بالتأديب، والتي يجب عليها تمكينه مما طلبه وذلك باستدعاء الشهود له لمناقشتهم، فإذا لم تستجب الجهة التأديبية لطلبات الموظف المتهم مع توقيع الجزاء التأديبي دون تحقيق وسيلة الدفاع عن نفسه، المتمثلة في شهادة شهود النفي والاستشهاد بهم لما نسب للموظف المتهم من مخالفات، فذلك يعد إخلالاً بحق من حقوقه المقدسة المعترف بها للموظف المعني بالأمر، مما يؤدي إلى الإضرار به مقارنة بالقوانين واللوائح المعمول بها في مجال التأديب في الوظيفة العامة ، وعلى الإدارة ضرورة احترامها وفقاً للمبادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات (2) ، وفي جميع الاحوال يكون حرمان الموظف من حق الاستعانة بالشهود وسماع أقوالهم الناتج عن تعسف السلطات التأديبية ، سبباً للنزاع بين جهات التأديب المختصة والموظف المتهم، وفي هذه الحالات للموظف الحق في طلب الطعن على القرار التأديبي النهائي بالجزاء الصادر ضده ، لمخالفته للقانون ويكون أمام القضاء الإداري.

ب - منازعة عن عدم نزاهة و حيادية جهات التحقيق والتأديب :

تنشأ منازعات عدم الحياد والنزاهة عند التحول الي انحياز وعدم التجرد والميول لطرف دون الطرف الآخر، وذلك بظهور أحد مظاهره التي تتجسد مثلاً في إبداء الرأي المسبق في الواقعة محل التحقيق للإحالة بإدانة الموظف ، أو المعروضة أمام المجلس المختص بالتأديب لتوقيع

¹ - إسماعيل حفيظة إبراهيم ، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام ،مجلة العلوم القانونية والشرعية ، عدد 6، جامعة الزاوية، كلية القانون ، ليبيا، 2015 م ص 188.

² - المادة 118، 156 من قانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ، والمادة 150 من لائحته التنفيذية. 595.

الجزاء التأديبي على الموظف المتهم ، أو تعرضه للإكراه المعنوي أو النفسي والتدخل في إجابته عن الاسئلة المقدمة له وقت إجراء التحقيق ، أو التحقيق مع الموظف من موظف بلجنة تحقيق أحدث منه قديماً ، أو كان على خلاف شخصي مع أحد أعضائها أو شاهداً أو كان للمحقق مصلحة أو شبه مصلحة في العمل الذي يوديه أثناء التحقيق مع الموظف ، وتم عرض قضيته على مجلس التأديب المختص والمشكل تشكيلاً غير صحيح ، بالإضافة إلى عدم تمكنه استعمال كافة سبل الدفاع عن نفسه (1) ، سواء كان أمام التحقيق الإداري الأولي أو النهائي أمام المجلس أو المحاكمة التأديبية ، لغرض إيقاعه في الجريمة ونيل الجزاء المترتب به ، أو لم يستطيع الموظف من الاعتراض على أعضاء لجنة التحقيق أو مجلس التأديب لعدم الاطمئنان له (2) ، أو كان أحد أعضاء لجنة التحقيق أو مجلس التأديب سبق علمه بالوقائع المنسوبة للموظف المحال للتحقيق والتأديب، لكونه ضابطاً للوقائع أو شاهداً عليها أو سبق أن حقق فيها، مما يعتبر ذلك ظلماً وتعسفاً من الإدارة متمثل في عدم الفصل بين الحكم والخصم، حيث لا يجوز للشخص الواحد من وجود الصفتين في وقت واحد .

وتطبيقاً للقاعدة العامة التي تقول إنه : " لا يجوز للشخص أن يكون خصماً وحكماً ولذلك يجب أن يستبعد في المشاركة من إصدار القرار التأديبي كل شخص له صلة أو شارك في الإدعاء" (3) .

وترتيباً على ذلك كل تلك المظاهر المتعددة تعتبر سبباً لنشوء منازعة في مجال التأديب ، لعدم احترام اللجان ومجالس التحقيق والتأديب للضمانات والحقوق المقررة للموظف العام بالقانون من قبل المشرع الليبي ، والتي منها ضمان الحيادة و النزاهة للموظف المتهم في جميع مراحل التحقيق والتأديب الإداري، لكي يضمن الموظف المعني حصوله على محاكمة عادلة وشفافة تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون والمقررة من المحاكمة العليا (4) ، في هذا الصدد من حق الموظف الطعن على القرار التأديبي الصادر عن المجلس بالبطلان والتعويض إذا لم

1 — الدليل الاسترشادي للتأديب ، مرجع سابق، ص 37

2 — المادة 148 من اللائحة التنفيذية للقانون العمل رقم 12 لسنة 2010 م

3 — نواف راشد العوفية ، الرقابة القضائية على القرار التأديبي ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق ، سلطنة عمان ، 2018 م ، ص 105 .

4 — طعن رقم 109 / 2 ق ، جلسة 13 / 6 / 1961 م ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا بمصر، في السنة الاولى ، ص 412 .

ير فيه حيدة عن العدالة وتحقيق المصلحة العامة، وإنما الانتقام والتشفي من الموظف المتهم، ولكون القرار مشوب بانحراف السلطة وإساءة استعمالها، فيجوز الطعن عليه أمام القضاء المختص والمعروف بمحكمة الاستئناف المختصة بالقضاء الإداري لفضّ المنازعة⁽¹⁾.

ثانياً - منازعات عدم تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية (الغلو) :

تنشأ منازعات الغلو عند إنزال العقوبة على الموظف المعني بأحد صوره ، ولأهمية سوف نتعرض له على النحو الآتي :

أ . ماهية الغلو في الجزاء التأديبي:

الغلو في الجزاء التأديبي هو عدم تناسب الجزاءات المنزلة على الموظف مع المخالفة التأديبية نوعاً ومقدراً، عند إصدار الجهات التأديبية المختصة لقرارات الجزاء (2) .

والأصل أن الجهات التأديبية ذات سلطة تقديرية في توقيع الجزاءات، ومن المسائل التي تدخل في اختصاصها دون رقيب أو حسيب، طالما كانت العقوبة محددة طبقاً لما نصت عليه القوانين على سبيل الحصر لكبح جماح الجهات المختصة بالتأديب في أية محاولة للتعسف ، والمس بالمركز القانوني للموظف المعني بشكل معيب خارجاً عن قواعد المشروعية .

وفي هذا الصدد نصت المادة 160 من القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل، على أن العقوبة تبدأ من العقوبة الأخف وصولاً إلى العقوبة الأشد، مما يعني لزوم اتباع التدرج في العقوبة عند إنزالها على الموظف المخالف ، حسب جسامة المخالفة دون إفراط أو تفريط مراعاة للمصلحة العامة، حيث ان المشرع عند وضعه للعقوبات التأديبية درج هذه العقوبات حسب درجة جسامتها و تناسبها مع المخالفة التأديبية ابتداءً بعقوبة الإنذار، واللوم ، والخصم من المرتب ، وذلك حسب الدرجة ، (ستين يوماً على الموظفين الذين يشغلون وظائف الدرجة العاشرة فأقل، أما الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا

¹ - عبد العزيز عبدالمنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، مصر، ص 168 وما بعدها.

² - نواف بن راشد بن خلف، الرقابة القضائية على القرار التأديبي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة السلطان قابوس، عمان 2018 ، ص 174.

فتسعين يوماً لا أكثر)، والحرمان من العلاوة السنوية ، والحرمان من الترقية من سنة إلى ثلاثة سنوات لا أكثر، وخفض الدرجة الوظيفية ، ثم انتهاءً بالفصل من الخدمة باعتباره أقصى عقاب يوقع على الموظف، لذلك يجب ان تكون المخالفة قد بلغت حداً من الجسامه تجعل العقوبة تصل إلى الفصل من الوظيفة العامة.

ب - صور الغلو في الجزاء التأديبي:

قد تنشأ منازعة بين الموظف المخالف وبين الجهة المختصة بالتأديب نتيجة لتوقيع جزاء عليه لا يتلاءم مع المخالفة المرتكبة منه، أو غير منصوص عليها بالقانون ، أو اللوائح السارية في مجال التأديب، مثل توقيع جزاء على موظف في الدرجة العاشرة بجزاء الخصم من المرتب لمدة تتجاوز المدة المحددة قانوناً وهي (ستون يوماً في السنة)، أو توقيع عقوبة مقنعة كالنقل على الموظف المخالف رافة به دون اتخاذ الإجراءات اللازمة بالتحقيق والتأديب، والتي تعتبر ضماناً من الضمانات المنصوص عليها قانوناً.

بالإضافة إلى ذلك، قد تنشأ منازعات عند توقيع جزاءات مختلفة على مخالفة مشتركة ومتساوية بين مرتكبيها، مثل الذنب المنسوب إلى الطاعنة وهو الذنب نفسه المنسوب إلى شريكها، فبالرغم من تساوي درجة الذنب فقد رأت الجهة المختصة بالتأديب توقيع جزاء الحرمان من الدراسة على الطالب، بينما وقعت على الطاعنة جزاء الفصل من الدراسة في الجامعية نهائياً⁽¹⁾.

وقد تنشأ المنازعة لمخالفة الحدود المنصوص عليها للعقوبة التي يصدرها الرئيس الأعلى ، حيث أجاز القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل للرئيس الأعلى توقيع عقوبة الخصم من الراتب لمدة أقصاها عشرة أيام ، وبشرط ألا تزيد عن شهر خلال السنة ، كما أن للكاتب العام توقيع عقوبة الخصم لمدة أقصاها نصف ما للرئيس ، أي خمس أيام بشرط ألا تزيد عن خمسة عشر يوماً خلال السنة.

¹ - طعن اداري رقم 2 لسنة 21 ق جلسة بتاريخ 13 12 . 1975 ، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية عشر ، عدد 3، ص 29 وما بعدها.

وتأسيماً عن ذلك تعتبر الجهات المعنية بالتأديب قد خالفت القانون واللوائح المعمول بها وذلك يعد خروجاً عن مشروعية الجزاء التأديبي، وغلواً صارخاً تتعدم فيه الملاءمة بين الذنب والجزاء، نتيجة لعدم التطبيق السليم للقانون أو الامتناع عن تطبيقه، ولذلك أجاز المشرع للموظف المحال للتأديب بالطعن على قرار الجزاء المشوب بالانحراف الصادر ضده بالإلغاء والتعويض، لما أصاب المركز القانوني للموظف من اضرار بسبب ما اتبعته الجهات المختصة بالتأديب من غلو في استعمال سلطتها بشأن تقدير الجزاء غير المناسب وملاءمته مع المخالفة المرتكبة، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، ويكون الطعن أمام دوائر القضاء الإداري (1).

المطلب الثاني

منازعات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة

تعرضنا في المطلب السابق إلى منازعات التأديب في الوظيفة العامة سواء كانت منازعات إجرائية أو موضوعية، حيث تمثلت هذه المنازعات في قرارات التأديب التي يتم توقيعها من الإدارة ضد موظفيها وفقاً للعقوبات المنصوص عليها بقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، ولما كانت هذه العقوبات تصل في أقصاها إلى عقوبة الفصل والعزل من الوظيفة، فإن الفصل أو العزل يعد انهاءً للخدمة بالوظيفة العامة بالطريق التأديبي التي سبق وأن تناولناها بالتفصيل.

¹ — ملياني بوبكر وليد، مرجع سابق، منازعات في الوظيفة العامة في مجال التأديب، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2015، ص140.

واستكمالاً لمتطلبات موضوع البحث نتعرض لمنازعات إنهاء الخدمة بالطريق غير التأديبي، والتي تتمثل جلها في عدم كفاءة الموظف والإحالة إلى التقاعد أو غيابه عن العمل بدون عذر مقبول، وهو ما يطلق عليه بالاستقالة الاعتبارية (التلقائية)، أو عزله وفصله من الوظيفة لسبب آخر غير تأديبي كانتفاء أحد شروط التعيين أو بطلانه، أو لسبب سياسي تراه الإدارة كافياً لإنهاء خدمة الموظف بغير الطريق التأديبي، ولذلك سنتعرض لمنازعات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي وفقاً للتفصيل التالي :

الفرع الأول - منازعات الفصل والعزل بغير الطريق التأديبي :

يعد الفصل أو العزل أحد سبل إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف بغير الطريق التأديبي، وأخطرها أثراً على المركز القانوني للموظف العام بقوة القانون، وتتعدد هذه السبل والتي منها فصل الموظف تحت الاختبار، وعدم الكفاءة، والاستقالة، والتقاعد وغيرها، التي قد تنشأ بسببها عدة منازعات بين الإدارة و الموظف، وسوف نتعرض لتلك المنازعات وأسبابها على النحو التالي :

أولاً : منازعات الفصل للموظفين تحت الاختبار او عدم الكفاءة :

تعد مرحلة تحت الاختبار من أهم المراحل التي يمر بها المعين لأول مرة في الوظيفة، وقد تنشأ بسببها منازعات نتيجة فصله أو عزله، أو نتيجة عدم كفاءته، ونتعرض لهذه المنازعات على النحو الآتي:

أ - منازعات فصل الموظف تحت الاختبار:

يخضع المُعين لأول مرة لمدة قانونية محددة ليكون تحت الاختبار، وفي ذلك لقد نصت كافة التشريعات ومنها التشريع الليبي على أن يخضع الموظف المعين لفترة زمنية تحت التجربة لمعرفة كفاءته المهنية وسلوكه وصلاحيته للعمل بالوظيفة المنسب لها، وذلك لمدة تتراوح من ستة أشهر الى سنة كاملة (365 يوم)، ويتم تقييمه بواسطة التقارير

المقدمة من رئيسه المباشر الى الرئيس الأعلى ، فإذا رأت الإدارة صلاحيته للعمل تم تثبيت الموظف بواسطة قرار تثبيت إداري من سلطة التعيين ، أما إذا ثبتت عدم صلاحيته إما تنقله إلى وظيفة أخرى مناسبة له ، أو أنهت خدمته (1) ، وذلك بالفصل أو بالعزل بسبب عدم توفيقه في الاختبار أو التجربة ، وذلك لتمتع الادرة بسلطة واسعة أثناء فترة الاختبار والتي تبدأ من تاريخ مباشرته للعمل، بالمقابل لا يتمتع هذا الموظف بأية ضمانات التي يتمتع بها الموظف المثبت، فإذا قررت الإدارة نقل الموظف تحت الاختبار او قامت بفصله او عزله على أن يكون ذلك دون تعسف ومكابرة منها أو دكتاتورية إدارية او أي اجراء اخر غير مشروع (2) .

وقد استحدث القانون رقم 12 لسنة 2010 م ولائحته التنفيذية عرض القرار على لجنة شؤون الموظفين ، ولها أن تُمهله سنة أخرى في الوظيفة ، أو تنقله بدرجته ومرتبه نفسه إلى وظيفة تبين لها أصلح له للقيام بمهامها ، حيث يتم تقييم كفاءته وأدائه بعد تأهيله وتدريبه، خلال السنة الإضافية ، وهنا يعتمد فصله او عزله من عدمه على درجة تقييمه، فإن كانت بدرجة ضعيف يتم فصله باعتبار تقرير الكفاءة نهائي (3) .

وقد تنشأ منازعة بين الموظف والادارة نتيجة لسكوت الإدارة بعد فترة التجربة عن عدم إصدار قرار التثبيت للموظف، وذلك بسبب تراخي أو إهمال الإدارة أو أحد موظفيها للعمل ، أو أنه صدر شفويًا لاستنادها على أسباب شخصية لا علاقة لها بفترة التجربة ، أو بدون تسبب لخلو فترة التجربة من الضمانات القانونية ، وتمتع السلطة المختصة بعدم القيود كالتسبب ، وذكر الحالات المادية والقانونية لصدور القرار ، حيث يعد التسبب عنصراً جوهرياً لشكل القرار الإداري ، والذي يترتب علي إغفاله البطلان المطلق له لعدم التسبب المؤدي لعدم بسط الرقابة القضائية عليه، وذلك يعتبر مخالفاً للقانون واللوائح المعمول بها وللحكمة من التجربة في التعيين .

¹ – المادة 135 من قانون علاقات العمل ، المرجع السابق
² – عبد الغني عمر الرويمض علاقات العمل الفردية في القانون الليبي ، كلية القانون جامعة طرابلس (الفتاح سابقا) ، 2000، ص 355.

³ – المادة 121 ، 120 ، من قانون علاقات العمل المرجع نفسه

وفي هذا لقد أقر المشرع والقضاء الليبي عند صدور قرار بعقوبة أو إجراء الفصل أو العزل للموظف المعين ضرورة الكتابة والتسبيب للقرار⁽¹⁾، لتسهيل ممارسة الرقابة الإدارية والقضائية عليه، في هذه الحالة أجاز المشرع للموظف من اللجوء إلى القضاء للطعن عن العمل الذي لا يرتقي إلى قرار بفصله أو عزله وإنهاء خدمته، بالبطلان لعيب في شكله، ومن ثم الإلغاء والتعويض لعدم مشروعيته ومخالفته للقانون، ولما يترتب عليه من ضرر جسيم على الموظف المعزول أو المفصول بالطريق غير التأديبي⁽²⁾.

ب - منازعات عدم الكفاءة :

تتعدد أنواع الكفاءات المطلوبة في الموظف العام حيث تتمثل في اللياقة الصحية والتي تعتبر شرط من شروط تولي الموظف العام لوظيفته، وكفاءة مهنية لا تتضح في الموظف إلا بعد مباشرته للوظيفة العامة، وترتبط هذه الكفاءة المهنية بإجراءات قانونية مثل التقرير السنوي المبين لقدرة الموظف العام على أداء واجباته الوظيفية، واللذان يترتب على عدم توفرهما فصل الموظف وعزله من الوظيفة بسبب العجز البدني أو عدم جدارته بالقيام بالواجبات المسندة إليه وأن تكون بسوء نية أو تقصير أو الإهمال المتكرر أو باي سبب آخر جسيم⁽³⁾.

فإذا أصيب الموظف العام بمرض جسدي أو عقلي سواء كان المرض بصورة كلية أو جزئية، وقررت اللجنة الطبية المختصة بتقرير مكتوب ومعتمد بأنه لا يستطيع هذا الموظف في الاستمرار بالقيام بما أسند إليه من واجبات وظيفية التي يفرضها عليه القانون، أي أصبح غير كفء وحالته ميؤوس منها، في هذه الحالة على السلطة الإدارية المختصة أن تصدر قرار بعزله أو فصله وإنهاء خدمته من الوظيفة، لعدم اللياقة الصحية، ولا يجوز لها ذلك إلا بعد انتهاء إجازاته الاعتيادية والمرضية، أو تنتهي خدمته بناء على طلبه قبل إنتهاء إجازاته⁽⁴⁾.

¹ - المادة 156 من المرجع نفسه .

² - طعن إداري رقم 10 / 11ق ، م، م، السنة الاولى ، عدد 4 ص 16.

³ - سهام رابحي ، سلطة التأديب والفصل الإداري من الوظيفة العامة، مجلة أفاق للأبحاث السياسية والقانونية م 3، ع 6 2020، ص 78

⁴ - هاشمي خزقي ، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية، دار هدمة للطباعة والنشر والتوزيع 2010م، ص 219.

و للكفاءة المهنية لقد نظم المشرع الليبي والتشريعات الأخرى المقارنة إجراءات للتحقق من مدى صلاحية الموظف وكفاءته، تتمثل في العناصر الموضوعية كمعيار التقرير السنوي على مستوى أداء الموظف المعد من السلطة المختصة (الرئيس المباشر)، والمتصل بكل ما يتعلق بالقيام بمهام وظيفته، مروراً بلجنة شؤون الموظفين سنوياً للفحص و للبحث في التقرير ، ومن ثم إحالته إلى الرئيس الأعلى لبيان كفاءة الموظف من عدمها ، فإذا تبين بأن الموظف المعني بان مستواه ضعيف لمرتين متتاليتين على لجنة شؤون الموظفين نقله إلى وظيفة أخرى مناسبة له لمدة سنة ، وإذا كان بعد المدة السابقة مازال الموظف غير كفاء فتقترح اللجنة المختص الخصم 50 بالمائة من مرتبه، وإذا تكرر ضعف مستوى الموظف للمرة الثالثة يفصل أو يعزل الموظف بقرار إداري لعدم كفاءته المهنية.

و توجد احوال قد تنشأ عنها منازعة بين الموظف والإدارة ، وذلك عند وجود خطأ بتقدير كفاءة الموظف بقصد عدم ترقيته تشفياً وانتقاماً منه، وما يترتب عليها من حرمان من المزايا المالية له والمعنوية ، أو يعد التقرير من غير السلطة المختصة بإعداده ، أو عدم تبليغه خلال المدة المحددة قانوناً ، أي لعدم اتباع الإجراءات المنصوص عليها بالقانون ، لیتسنى له التظلم على التقرير أمام الجهة الإدارية مصدرة التقرير ، وتسوية مركزه القانوني لأن يعتبر التظلم من الضمانات الادارية القانونية التي أجازها المشرع للموظف، وعلى هذه الجهة النظر في التظلم المقدم من الموظف في الميعاد لفض النزاع بشكل ودي، وإلا لجأ إلى الضمانة الأخيرة والنزاهة وهي القضاء لإنصافه، و بالإضافة إلى ذلك إذا تم فصله أو عزله بناءً على هذا القرار الصادر ضده بعدم كفاءته بالرغم ما لديه من شهادات معتمدة تثبت كفاءته، أجاز المشرع الطعن على قرار الفصل والعزل غير التأديبي لتحويله الى قرار تعسفي، وذلك برفع دعوى قضائية على الإدارة لسوء استعمال سلطتها، وذلك أمام دوائر القضاء الإداري وفقاً للقانون.

ثانيا - منازعات الفصل والعزل لفقد احد شروط التعيين او بطلانه:

قد تنشأ منازعة بسبب فصل أو عزل الموظف نتيجة فقد أحد شروط التعيين المعروفة، أو نتيجة بطلان قرار التعيين ذاته لتخلف أحد أركانه (الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية) وغيرها من الأسباب ونتعرض لها على النحو الآتي :

أ . منازعات الفصل والعزل لفقد احد شروط التعيين :

يشترط لتعيين الموظف وتوليه للوظيفة عدة شروط عامة وخاصة ، إلا أنه إذا اكتشف بعد تعيينه بان الشروط لا تتفق وصحيح القانون، سيفقد لامحالة الموظف وظيفته بسبب مخالفة هذه الشروط للقانون واللوائح ، ومن أهمها تزوير المؤهل العلمي أو المستندات المقدمة للوظيفة، وفقد الجنسية والزواج من أجنبية بدون إذن ، والحكم عليه بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف، وصدور القرار من جهة غير مختصة، والتي تعتبر من حالات عزل وفصل الموظف من الخدمة وانقطاع صلته بالإدارة نهائياً.

وفي هذا الصدد لقد نصَّ المشرع الليبي في القانون رقم 12 لسنة 2012 م بشأن علاقات العمل على الشروط الواجب توفرها في الموظف لكي يكون موظفاً عاماً فعلياً ابتداءً كما بيّننا سلفاً، وشروط أخرى للاستمرار بالوظيفة العامة ، ومن هذه الاخيرة مثل شرط فقد الجنسية ، والذي يترتب عليه فقد الموظف لخدمته بواسطة قرار صادر من السلطة المختصة بالفصل أو العزل غير التأديبي ، أو بأي سبب من أسباب فقده مثل "سحب الجنسية عندما يكون الموظف غير أهل لها أو اسقاط الجنسية كعقوبة الزواج من أجنبية، أو عند ارتكابه مخالفة أمنية تدل على عدم ولائه للدولة والتحاقه بخدمة بدولة أجنبية" (¹)، بالإضافة إلى ذلك إذا حُكم على الموظف بعقوبة في جريمة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية ، كالحبس أو السجن والاشغال المؤبدة والمؤقتة في جريمة مخلة بالشرف والامانة ، حيث أستقر كل من قانون العقوبات والقانون الإداري على أن تلك الجرائم والأحكام تنهي العلاقة بين الموظف والإدارة ، إذا كان الحكم نهائي غير قابل للطعن عليه بكافة طرق الطعن العادية وغير العادية وواجب التنفيذ لكي يترتب عليه إنهاء خدمة الموظف وفصله أو عزله من الوظيفة (²)

أما إذا كان الحكم مشمول بوقف التنفيذ وأصدرت الإدارة قرارا بعزل وفصل الموظف من خدمته، فذلك يكون سببا للمنازعة لعدم تنفيذ القرار طبقاً للقانون، ففي هذه الحالة لا يجوز

¹ - المادة 128 من القانون 12 لسنة 2010 م، مرجع سابق

² - حسن صالح محمد بودرة ، فصل الموظف العام ، رسالة ماجستير (دراسة مقارنة) ، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة 2020،ص 93.

إنهاء خدمة الموظف بناء على هذا الحكم ، ويعتبر القرار الصادر بخلاف ذلك معدوم و باطل و لا يترتب أي آثار على خدمة الموظف ومن حقه الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

ب منازعات الفصل والعزل لبطلان التعيين :

وكذلك يقول القانون المذكور سلفاً، على أنه إذا صدر قرار للموظف لشغل الوظيفة عن طريق التزوير في المؤهل العلمي ، والمتمثل في الشهادة العلمية غير القانونية ، أو الغش أو الخداع والتدليس وصوره أو عدم اللياقة الصحية ، أو الاخلاقية التي تتمثل في حسن السيرة والسلوك ، وكل ذلك لإيهام الإدارة بأنه ذو خبرة ويحمل مؤهلات معينة، واكتشفت الإدارة ذلك بعد التعيين، في هذه الحالة يعتبر قرار تعيين الموظف باطلاً ، مما يترتب عليه إنتهاء خدمة الموظف بالفصل أو العزل غير التأديبي⁽¹⁾، حيث نصت المادة 181 من قانون 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل على الأمر، وقد تنشأ المنازعة في الطعن على قرار الفصل أو العزل في حالة ما إذا كان هناك شبهة إساءة استعمال السلطة أو وقائع مادية وقانونية تثبت صحة التعيين وعدم بطلانه

الفرع الثاني : منازعات إنهاء الخدمة بالاستقالة أو بالتقاعد :

تعد الاستقالة ومثيلها التقاعد من وسائل إنهاء خدمة الموظف العام ، سواء كانت استقالة صريحة بناء على رغبة الموظف في ترك الخدمة، أو استقالة اعتبارية بقوة القانون وكذا التقاعد الإجباري الملزم للموظف أو التقاعد الاختياري بناء على رغبة الموظف، ونتعرض لكل منهم تفصيلاً على النحو الآتي :

اولاً - منازعات إنهاء الخدمة بالاستقالة :

¹ - المادة 181 من القانون 12 / 2010 م بشأن علاقات العمل.

قد تنهي علاقة الموظف العام بالإدارة عن طريق الاستقالة العادية (الصريحة) أو بناء على الاستقالة الاعتبارية (الضمنية)، وقد تنشأ عدة منازعات حولهما، ونتعرض لهذه المنازعات بالتفصيل على النحو التالي :

أ - منازعات قرارات انها الخدمة بالاستقالة الصريحة :

إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تنظيمه لائحية ، مما يجعلها أساسا لبناء الحقوق والواجبات المناط بها الموظف العام، إلا أن هذه الرابطة لا تكون مستمرة أبد الدهر الوظيفي ، وإنما تنقطع بأسباب قد تكون وقائع مادية أو إدارية لإنهائها ، ومنها الاستقالة التي تعتبر أحد وسائل إنهاء خدمة الموظف بإرادته التي تخضع من لحظة موافقة الموظف على الالتحاق بالوظيفة ، أي إنهاء الخدمة بالطريق غير التأديبي ، وذلك بتقديم طلب مكتوب لرغبته في ترك الخدمة بالوظيفة موجهة إلى السلطة الإدارية المختصة ، والتي تصدر قرارها بالقبول أو بالرفض خلال المدة المحددة بالقانون واللوائح المعمول بها.

وفي هذا الصدد لقد أجاز المشرع الليبي بالمادة 173 من القانون بشأن علاقات العمل ، بإنهاء خدمة الموظف (بالاستقالة) بناء على رغبته ، ولكن وفق جملة من الشروط لممارسة هذا الحق (¹)، ومن ضمنها الطلب المكتوب والرغبة في ترك العمل والقرار الصادر بالاستقالة، والتي بسببها قد تنشأ منازعة وظيفية بين الإدارة والموظف التابع لها في حالة عدم توافرها.

وتجدر الإشارة إلى الموظف الذي أدعى أن استقالته تمت تحت ضغط و إكراه من الإدارة دون رغبته الصريحة في إنهاء خدمته والذي اعتبره فصل مخالف للقانون واللوائح ، في هذا الحال يجب ان يكون الادعاء له أسس صحيحة ، والا لا يعتد به أمام القضاء المختص، ولكن الطلب الذي تقدم به للاستقالة كان بناء على رغبته في ترك الخدمة ، ولم تشوبه اية شائبة ولا يكون مخالفاً للقانون كما اعتبره الموظف المستقيل ، إلا إذا وقع تحت الإكراه او التوجيه القسري أثناء خدمته ، وهذا يعد عملا غير مشروع من الإدارة (²)، لمخالفته للدستور وللقانون ومبدأ

¹ - المادة 173 من القانون 12 لسنة 2010 م.

² - طعن رقم 351 / 42 ق ، 15 / 3 / 1999م ، السنة غ م ، ب ص . والمادة 39 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل .

الحرية في العمل، فمن حقه الطعن على قرار الاستقالة الصادر ضده لذات السبب أمام دوائر القضاء الاداري.

أما اذا كانت تصرفات الإدارة لا علاقة لها بما أدّعه الموظف عليها بإحالاته إلى التقاعد بالإكراه، إلا أنه عندما تبين له بأن الإدارة قد عينت موظف آخر غيره في الوظيفة التي تعلق بها، وتم تعديل مرتبات الموظفين عن سابقها، لقد ادعى ما ادعاه، وما قامت به هذا يعتبر سلطة تقديرية لها طبقاً للقانون، كما انها لم تسيء الإدارة استعمال هذه السلطة كما ادعى الموظف بالفصل والعزل المخالف للقانون، وإنما ما طبقته الإدارة صحيح القانون بإصدارها لقرار بالاستقالة الصريحة للموظف، وجدير بالذكر بأنه قد تنشأ منازعة حال رغبة الموظف العدول عن استقالته وطلب الرجوع وإعادته لخدمته للوظيفة، بالرغم من توفر الشروط اللازمة شكلاً وموضوعاً ومنها " في طلب الإعادة واللياقة الصحية والشروط الأخرى المقرر من المشرع للبقاء في الوظيفة والاستمرار أو التعيين من جديد، تطبيقاً للمادة (1) من القانون رقم (1) لسنة 2018 بشأن تعديل أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980م"، والقانون 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل.

ب - منازعات الاستقالة الاعتبارية :

لقد بيّن المشرع الليبي نوع آخر من الاستقالة بالمادة (174) من القانون المذكور (¹)، تعرف بالاستقالة الضمنية أو التلقائية أو الاعتبارية والمتعارف عليها في التشريعات المقارنة، والذي أرسى قواعدها نظام القضاء الاداري الفرنسي، أي تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها إذ ارتأت سبباً لتطبيقها على الموظف العام (²)، ونوضح هذه الاسباب والتي قد يترتب على وجودها إنهاء خدمة الموظف بالفصل أو العزل غير التأديبي حسب الدرجة الوظيفية والخطأ المرتكب، واحياناً قد تنشأ منازعات وظيفية إذا طبقت تعسفاً من الإدارة أو بخلاف القانون واللوائح المعمول بها في اطار الوظيفة العامة، والاسباب كالتالي :

¹ — المادة 174 من قانون 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل.

² — عبدالسلام محمد سويسي اسماعيل، الرقابة القضائية اللاحقة لصدور القرار التأديبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، كلية القانون، 2017 م، ص 179.

1- منازعات اسباب الاستقالة الاعتبارية :

تتعدد أسباب الاستقالة الاعتبارية والتي قد تنشأ عنها منازعات وظيفية، ونتعرض لها على النحو الآتي:

- في حالة انقطاع الموظف العام عن عمله بإذن اقل من المدة المقررة ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، ودون توجيه إنذار كتابي من الجهة المختصة (سلطة التعيين) للموظف المتغيب لمدة 15 يوماً، والإدارة اعتبرته مستقياً ضمناً، وأنهت خدمته من الوظيفة العامة ، بالرغم من تقديم العذر وتم قبوله ابتداءً ، إلا أنه في النهاية تم رفضه لعدم الاقتناع به من قبل السلطة المختصة، وحسب القول من أجل الصالح العام وفي الحقيقة لمصالح شخصية لا غير

- في حالة وجوب استلام الموظف للمنصب الذي نقل اليه ، إلا أنه تغيب بسبب كارثة طبيعية مع تقديم العذر والاعتذار لعدم وجوده أو الوصول إلى مقر عمله ، بالرغم من ذلك اعتبرته الإدارة مستقياً ضمناً ونصبت موظفاً آخر في محله بالعمل الجديد.

- انقطاع الموظف عن عمله بإجازة مرضية لا تعلم بها الإدارة ، إلا قبل يوم واحد من انتهاء المدة المسموح بها (15 يوماً)، وبحضوره شخصياً لتقديم العذر المرخص له وبالرغم من ذلك أصدرت الإدارة قراراً بإقالته وإنهاء خدمة الموظف، مبررة ذلك بأن الموظف غير منضبط وكثير الغياب عن عمله ، فكل الحالات السابقة تنشأ عنها منازعات بين الموظف والإدارة ، وكان على الأخيرة أن تترث وعدم التسرع في اتخاذ قراراتها بالاستقالة الاعتبارية للموظف مما يعد مخالفة للقوانين واللوائح ، في هذه الحالة تكون قراراتها محل إعادة النظر فيها أمام سلطة التعيين ، أو الطعن فيها الغاءً وتعويضاً على ما ارتكبه الإدارة من تأويل ومخالفات للقانون ، وذلك يكون أمام دوائر القضاء الإداري (1) .

- أيضاً قد تكلف الإدارة الموظف للقيام بعمل في مكان آخر وبصفة مستمرة و قانونية، إلا أن الجهة التابع لها الموظف أقالته بقرار من السلطة المختصة واعتبرته مستقياً، مما يدل على عدم تتبع الحركة الوظيفية للموظف وإهمالها له، ويؤدي ذلك إلى إعادة النظر في ما اتخذته الإدارة من اجراء غير سليم ، لعدم تطبيق القواعد والضمانات التي أوجبها المشرع للموظف، أو الطعن

¹ - زكي النجار ، اسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة، دار الفكر العربي ، دن، ص 148.

والتعويض أمام القضاء الإداري الذي يعد الضمانة الاخيرة للموظف المعزول أو المفصول والذي تمت أقالته وإبعاده عن الوظيفة بإجراءات أو قرارات كاشفة مخالفة للقانون، وذلك كله لفضّ المنازعات الواقعة بين أطرافها⁽¹⁾.

ثانياً منازعات إنهاء الخدمة بالتقاعد :

لإنهاء الخدمة نوعان من التقاعد هما التقاعد الإجباري بقوة القانون، والنوع الآخر

التقاعد الاختياري بإرادة الموظف وقد ينشأ نزاع حولهما ، وتعرض لهما على النحو التالي :

أ - منازعات إنهاء الخدمة بالتقاعد الاجباري :

يعد بلوغ السن القانونية للموظف او دون بلوغها وبناء على طلب الموظف سبب من أسباب إنهاء الخدمة أو العلاقة الوظيفية بقوة القانون دون ارتكاب أية مخالفة تأديبية ، أما إذا صدر قرار الإحالة إلى المعاش قبل بلوغ السن القانونية ودون طلب الموظف ، فذلك يعد عقوبة بفصل وعزل الموظف وحرمانه من الوصول إلى الدرجات النهائية بالسلم الوظيفي ، في هذه الحالة للموظف الحق في المعاش التقاعدي إذا توافرت شروطه⁽²⁾.

يعد التقاعد الإجباري من المراكز القانونية التي تستمد من القوانين واللوائح مباشرة ويكون للرجال ببلوغ السن القانونية التي يكون فيها الموظف أهلاً للتقاعد طبقاً للقانون رقم 13 لسنة 1980م والمعدل بالمادة 1 بالقانون رقم 1 لسنة 2018م ، هي 70 سنة⁽³⁾، إلا أن المادة الأولى هذه في غرة صياغتها نصّت على أنه (يجوز . . .) وبالتالي يري الباحث بأن الصيغة التي جاءت بها المادة غير ملزمة التطبيق ، أي يمكن العمل بها والعكس صحيح .

وقد تنشأ منازعة بين الإدارة والموظف حول التقاعد الإجباري بسبب ما قدمه الموظف من مستندات وحكم من المحكمة المختصة لتعديل عمره تقادياً للتقاعد بالسن القانونية وهروباً من

¹ - مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي (دراسة مقارنة)،كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية،2019م، ص 164.

² - المادة 42 و43 و172 من قانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل والقانون 13 لسنة 1980.قانون الضمان الاجتماعي

³ - المادة 1 / الفقرة ج من القانون 1 لسنة 2018م : (يجوز لمن بلغ سن انتهاء الخدمة او العمل ان يستمر في الخدمة او العمل حتى بلوغ سن السبعين عاما ميلاديا . . .).

التدريب العسكري حينذاك ، واستقر الأمر على هذا الحال ، إلا أنه بعد فترة من تقاعده من الوظيفة الأولى حاول الالتحاق بوظيفة أخرى وتم رفضه لكبر سنه، فبرز أوراق أخرى رسمية (شهادة ميلاد) معتمدة (كتيب العائلة) تبين صغر سنه ، في هذه الحالة يجوز للموظف اللجوء للقضاء ومطالبته بتأكيد صغر سنه حسب المستندات والاجراءات المتبعة قانوناً ، وذلك استناداً على المادة الأولى من القانون رقم 1 لسنة 2018 م الصادر لتعديل المادة 13 الفقرة ج من القانون 13 لسنة 1983 دون تمكينه من الوظيفة لأن القضاء لا يجوز له اصدار أوامر أو تعليمات للإدارة ، ولها أن توافق عن تمكينه بالوظيفة الجديدة ، إذا توفرت شروطها أو ترفضه لكونه سلطة تقديرية للإدارة.

كما أنه قد تنشأ منازعة بين الموظف والادارة اذا اصدرت قرار بتقاعد موظف ولم يصل السن القانونية للتقاعد، في هذه الحالة أجاز المشرع للموظف بالطعن على القرار الصادر ضده نتيجة خطأ من الإدارة في تقدير سنه وبارادتها المنفردة ، مما يجعل القرار معيب مؤدياً ذلك الى عدم مشروعيته ، ويتطلب إلغاؤه من قبل دوائر القضاء الاداري بسبب خطأ الإدارة في تطبيق القانون.

ب - منازعات التقاعد الاختياري :

التقاعد الاختياري هو الذي يتم بناء على طلب الموظف ورغبته في إنهاء خدمته، وبعد الموافقة يصدر قرار بإنهاء خدمة الموظف من الوظيفة العامة من الجهة المختصة وهي سلطة التعيين، أي الاستغناء عن خدمة الموظف قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد (الشيخوخة مثلاً)، ويتم بشرط انقضاء عدد من سنوات خدمة الموظف يقدر بعشرين سنة ويصرف له معاش ضمانى لكفالة الحياة الكريمة للموظف، طبقاً لما نصت عليه المادة 14 من القانون الضمان الاجتماعي⁽¹⁾، أي بنسبة 50 في المائة من متوسط مرتب الثلاث سنوات قبل التقاعد.

كما يجوز للموظف الاستمرار بدفع الاشتراكات الضمانية اذا عمل بحرفة أو أي عمل آخر لحساب نفسه، على أن يتم تسوية معاشه الضمانى عند بلوغه سن الشيخوخة، وهذا النوع من القرارات تصدر من مجلس الوزراء ، ولا يجوز للموظف الطعن عليها إلا بعدم دستورية القانون

¹ - طعن 38/ 38 ، جلسة 28 / 8 / 93 ، السنة 28 ، العددان 3 و 4 ، ص125.

نفسه، ولكن يجوز الطعن عليه بالتعويض ، إذا أُصدرت معيبة بعيب من عيوب القرارات الإدارية المعروفة ، لكونها محصنة من الإلغاء دون التعويض.

قد تنشأ منازعة بين الإدارة والموظف وذلك بصدور قرار ضد الموظف والذي قررت السلطة المختصة فصله أو عزله وانها خدمته بالإحالة إلى التقاعد دون اختياره بناء على أسباب وهمية وضعيفة وما نسب إليه من مخالفات مرتكبة غير صحيحة وحسب ما ورد بملف الموظف ، في هذه الحالة للموظف حق الطعن على مشروعية قرار العقوبة المقررة ضده ، من حيث تناسبها وتسببها وملائمتها مع المخالفة من عدمه ، أو من عيب اساءة استعمال السلطة في القرار ، لكونه ابو العيوب ، الذي يدل على تعسف الادارة المنهي عنه من القضاء وسوء تقدير للموضوع وللوقائع المنسوبة للموظف (¹) ، ولذلك يتم الطعن بالإلغاء أمام القضاء الاداري صاحب الاختصاص الاصيل عند صدور قرارات الفصل أو الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو النقل التعسفي (²) ، أي في حال ما لم تضع الادارة نفسها في افضل الظروف والضوابط عند تقدير العقوبة ، وذلك لفض هذه المنازعة وما يماثلها من منازعات.

الفصل الثاني

الوسائل الإدارية والقضائية لفضّ منازعات الوظيفة العامة

تقديم :

يعتبر الموظف العام الأداة التي تنفذ سياسة الدولة لإشباع حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامة ، ونظراً لأهمية ما يقوم به الموظف من عمل، حدد له المشرع وسائل وأليات

¹ — طعن إداري، المحكمة العليا الليبية ، جلسة 3 / 5 / 70 ، السنة 6 العدد 4 ، ص 32.

² — حسين فريجه ، شرح المنازعات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2011، ص 164.

بديلة للطرق التقليدية تضمن مباشرة الموظف مهام وظيفته، ومن هذه الضمانات الوسائل الإدارية والتي تعبر عن الإجراءات والأليات التي يجب على الإدارة توفرها لفضّ المنازعات التي تنشأ بين الموظفين والإدارة، أو بين الموظفين أنفسهم في إطار العمل الإداري، حيث تتمثل هذه الوسائل في التظلم الإداري المقدم من ذوي الشأن في حالة الظلم والتعسف في استعمال سلطة الإدارة التي تمس الموظف وتؤثر في مركزه القانوني، وليس هذا فحسب بل توجد وسيلة أخرى والمعروفة بلجان فض المنازعات كاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ولجان التوفيق بشؤون الموظفين ولجان فض المنازعات الضمانية والمشكلة تشكيلاً خاصاً من أعضاء مستقلين متخصصين في المجال القانوني والإداري، كبديل عن المحاكم التقليدية في فض المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، كما أنها تعتبر من نظام العدالة الإدارية في العديد من الدول لمساهمتها في تحسين العلاقة بين الموظف والإدارة، والهدف من كل هذه الوسائل توفير سبل وحلول سريعة وفعّالة وعادلة للتعامل مع المنازعات التي تنشأ في بيئة الوظيفة العامة دون اللجوء للقضاء ومشاكله من حيث الجهد وإطالة الوقت والتكاليف المالية، وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها بالجهة الإدارية العامة تحقيقاً للمصالح العام.

بالإضافة إلى ذلك هناك وسائل أخرى قضائية إدارية تتمثل في الدعاوى الإدارية التي ترفع عند مخالفة القانون أو وقوع أي نوع من أنواع الظلم والتعسف على الموظف من القرارات الصادرة في حقه من الجهة الإدارية بالدولة، حيث يؤدي إلى نشوء منازعة بين الموظف العام والإدارة لكونها سلطة عامة، مما يتطلب الأمر حسم المنازعة وفضها بواسطة القضاء المختص، ومن أبرز الوسائل القضائية لفض مثل هذه المنازعات دعوى الإلغاء (المشروعية) ودعاوى التسوية (الحقوق) وأخرى مماثلة، حيث تعتبر دعوى الإلغاء دعوى عينية وموضوعية يقوم برفعها الموظف المتضرر دفاعاً على حقوقه وضماناً لها، إذا توافرت الشروط اللازمة في رافعها وشروط أخرى لإقامتها أمام القضاء الإداري صاحب الاختصاص الأصلي الذي يلعب دوراً مهماً في فضّ المنازعات الناشئة بين الأفراد والجهات الإدارية أو المؤسسات العامة تطبيقاً للقوانين واللوائح السارية، وذلك مساهمة من المشرّع والقضاء في تعزيز ثقة الموظفين الإداريين في النظام القضائي والإداري ومبدأ سيادة القانون، مما يجب على الجهات الإدارية العامة والمحاكم القضائية الالتزام باحترامه وتطبيق نصوصه لتسير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيقاً

للمصلحة العامة ، وبناء على ما سبق نتناول في هذا الفصل تلك الوسائل الإدارية والقضائية
تفصيلاً وفقاً للتقسيم التالي :

المبحث الأول : الوسائل الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المبحث الثاني : الوسائل القضائية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المبحث الاول

الوسائل الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة

تتعدد وسائل فض المنازعات الإدارية في الوظيفة العامة ، والتي يمكن من خلالها أن تتم
رقابة الإدارة عن أعمالها غير المشروعة ، وذلك بعد اعتراض الموظف صاحب الشأن على
أعمال الإدارة وتصرفاتها المعيبة وانتهاك مبدأ المشروعية ، والذي يؤدي إلى عدم وصف تلك

الأعمال والتصرفات الإدارية بالقانونية ، ولذلك لا يعتد بها لعدم المشروعية ، والتي تمس مصلحة الموظف وتؤثر في مركزه القانوني ماديا ومعنويا ، حيث إن التزام الإدارة بهذا المبدأ يعتبر الأساس لجميع التصرفات التي تقوم بها ، وشرط ضروري لضمان حقوق الأفراد وحررياتهم ، وليس ذلك فحسب بل إنه وسيلة تكفل بها الإدارة مراقبة نفسها بذاتها عن تصرفاتها التي قد تشوبها العيوب بعد إصدارها ، لفض المنازعات الناشئة مع الموظف في مهدها وقطع سبيل اللجوء للقضاء عليه (الموظف) ، كأثرٍ من الآثار المترتبة على الطعن بالنزاع ، بالإضافة الى الآثار الأخرى على الغير ، لرفع دعوى الإلغاء ضد تلك التصرفات غير المشروعة ، وهذا ما يسمى بالنزاع الإداري بأنواعه المتعددة كآلية ودية ابتدائية لفض وحسم النزاع الوظيفي بين أطرافه ، والمتمثلة في التظلم الولائي ، التظلم الرأسي ، التظلم الإجباري والتظلم الاختياري .

بالإضافة إلى ذلك لقد أنشأ المشرع الليبي إسوة بأقرانه من التشريعات الأخرى لجان إدارية لتسوية وفض منازعات الوظيفة العامة ودياً ، والتي تعتبر أحد وسائل الفصل السريع في الدعاوى الإدارية والبث فيها ، قبل اللجوء الى دوائر القضاء الإداري إذ لزم الأمر ، سواء كانت بصورة فردية أو جماعية ، والتي قد تنشأ بين العاملين أو الموظفين وبين قرارات الجهات الادارية المستخدمة ، وأطلق عليها ما يسمى بلجان التوفيق في المنازعات وهيئات التحكيم (كَلِجَانِ التظلمات الضمانية ومجالس التأديب اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وغيرها) ، وكل ذلك حرصاً من المشرع لأجل تحقيق حق الموظف المنازع ضد الإدارة بأسرع وقت ممكن ، وبأقل تكاليف وجهد ، وتخفيفاً لأعباء المنازعات القائمة من على كاهل القضاء الإداري ، مراعاة لسير المرفق العام بانتظام واطراد ، تحقيقاً للمصلحة العامة وفقاً لقواعد وأحكام مقننة ومحيدة ، الأمر الذي يجعلنا نتعرض لهذه الوسائل لتقديم دراسة قانونية وفقاً للتقسيم التالي :

المطلب الأول : التظلم الإداري لفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : اللجان الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الأول

التّظلم الإداري لفضّ منازعات الوظيفة العامة.

يعد التظلم الاداري من الطعون الإدارية وأحد الوسائل الهامة لفضّ وحل المنازعات الوظيفية في حينها إذا رأت الإدارة مشروعيتها وجدواه وتوافر شروطه ، التي قد تنشأ بين الإدارة وأحد الأطراف الأخرى، ويلجأ لها الطرف المتضرر من أحد تصرفات أو أعمال الإدارة لسهولة إجراءاته ، طالباً الالتماس أو إعادة النظر في هذا التصرف إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، وبذلك يعتبر هذا النظر في التصرف وسيلة من الوسائل الرئيسة للحفاظ على حقوق الموظفين

العموميين وصيانتها تطبيقاً للقانون وسيادته ، التي مفادها رقابة الإدارة عن أعمالها وتصرفاتها الإدارية الداخلية التي تمارسها كالعقود والقرارات الإدارية.

بالإضافة إلى ذلك يترتب على الطعن بالتظلم بأنواعه عدة آثار سواء كانت هذه الآثار مباشرة أو غير مباشرة لصالح الطاعن الموظف العام أو للجهة المطعون في تصرفها، ولأهمية فض المنازعات الإدارية الوظيفية بواسطة التظلم الإداري في العصر الحديث والذي أخذت به العديد من النظم القانونية والتشريعات ومنها المشرّع . النظام القانوني . في ليبيا، لتقليل القضايا المطروحة أمام المحاكم ، ولحسم المنازعات الوظيفية وفضها، وإيجاد حلول ودية بين الإدارة و الأفراد تخفيفاً من العبء المالي الذي قد يقع على عاتقها بموجب التعويض عن الأضرار التي تلحق بالموظف ، لذلك سوف نتعرض لهذا الموضوع على النحو التالي :

الفرع الأول - تعريف التظلم الإداري وشروطه :

اختلف الفقه الإداري حول وضع تعريف محدد للتظلم الإداري إن كانت كافة التعريفات تصب في معنى وهدف واحد ، هو الاعتراض على القرار الصادر من الإدارة بالإضافة إلى وجود شروط للتظلم الإداري يكاد يجمع عليها الفقه ، نوضح ذلك تفصيلاً على النحو التالي :

أولاً : تعريف التظلم الإداري.

حاول الفقه الإداري وضع تعريف جامعاً مانعاً للتظلم الإداري نعرض بإيجاز بعضاً من هذه التعريفات كالآتي :

ذهب جانب من الفقه في تعريف التظلم بأنه ((هو طعن ذو طابع إداري محض يوجهه صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية ولأثنية كانت أو رئاسية يعبر فيه عن عدم رضاه من عمل أو قرار إداري ، ويلتمس من خلاله مراجعة موقفها ، وليس له كأصلٍ عام شكل معين)) (¹).

¹ - عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الغاء " دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر ، فرنسا ، تونس ، مصر" ، ط 1 ، الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2011 ، ص 119.

كما عرف التظلم جانب آخر من الفقه بأنه : ((طلب مكتوب يتقدم به الموظف العام صاحب الشأن إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري أو الجهة التي ترأسها، يطلب فيه تعديل أو سحب القرار أو الغائه ، خلال الميعاد القانوني))⁽¹⁾.

يتضح من خلال هذا التعريف بأن التظلم هو لجوء الموظف المتضرر أو الفرد المتضرر في أحد المرافق العامة إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، طالباً منها رفع القرار الإداري محل التظلم، وذلك تمييزاً عن التظلم القضائي الذي يتم أمام جهة القضاء، وهناك حالات يجوز فيها التظلم الإداري خلال الميعاد المقرر قانوناً لوجود النزاع والمطلوب فضه بأيسر السبل (ودياً) مثل " موظف صدر ضده قرار بفصله من الوظيفة، أو عدم تعيينه بالرغم من توفر الشروط اللازمة للتعيين، أو منح العلاوات لمستحقيها، أو إنزال درجته أو إلغاء ترقيته"، في هذه الحالات منح المشرع والقانون الليبي حق التظلم للموظف أو الفرد أمام الجهة المختصة وقبول طلبات التظلم عدا ما لا يجوز التظلم فيها، وأيضاً الشخص الذي تمت مصادرة أرضه، أو نزع ملكية عقاره، أو الاستيلاء عليها أو في أي قرار صدر من الإدارة ضده، ما لم يكن من القرارات التي لا يجوز التظلم فيها، على نحو ما سنوضحه لاحقاً.

ثانياً - شروط التظلم :

سواء كان التظلم وجوبياً أو اختيارياً، فهناك نوعين من الشروط للتظلم الإداري لكي تتحقق أهدافه وينتج آثاره القانونية المترتبة عليه باعتباره وسيلة لفض المنازعات الوظيفية والإدارية، نوضحها على النحو التالي :

أ - الشروط الشكلية للتظلم الإداري:

ونتعرض للشروط الشكلية للتظلم والتي من أهمها :

1 - ان يقدم التظلم كتابياً واضحاً وجلياً:

¹ - أسعد طاهر أحمد ، محاضرات في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 143.

الأصل أن يكون التظلم مكتوباً بوضوح ومحدد الطلب ، أما بالسحب أو التعديل أو الإلغاء الإداري ، أي إذا اشترط المشرع تقديم التظلم مكتوب فيجب على المتظلم ذلك ، لأن بالكتابة يتحدد تاريخ صدور القرار المتظلم منه ، وبه يتم احتساب الميعاد القانوني والآجل المحدد لفوات ميعاد التظلم ، والذي يترتب عليه عدم القبول إذا اقتضى الأمر لرفع دعوى أمام القضاء الإداري من الطاعن ، كما يجب أن يكون محدد الغاية من المتظلم على القرار الصادر ضده إما بسحب القرار أو بتعديله وأخيراً إلغاءه إدارياً ، وهذا الإلغاء قد يتم بإصدار قرار لاحق للقرار السابق المتظلم منه صاحب المصلحة، وقد يكون التظلم شفوياً تسهيلاً من القضاء الإداري (مثل القضاء المصري)، بشرط أن يكون مسجلاً ومثبت بالتاريخ والقرار المتظلم منه ذاته بسجل يطلق عليه سجل التظلمات لدى الجهة الإدارية المتظلم إليها (¹)، وهذا غير ما جاء به المشرع الليبي الذي لم ينص على التظلم الشفوي ، ولكن اشترط (عرفاً) أن يكون التظلم مكتوباً واضحاً جلياً نافياً للجهالة.

2- أن يقدم التظلم بإسم المتظلم الخاص به أو من ينوب عنه : (²).

لا ريب أن التظلم يقدم من صاحب المصلحة ذاته أو من وكيله القانوني إن كان المعني قاصراً أو غائباً أو ناقص الأهلية ، أما إذا قُدم التظلم وكان مقدمه عديم الأهلية فلا يترتب أثراً للتظلم في قطع الميعاد القانوني المقرر للطعن بالإلغاء ، حتى ولو تمسك الطاعن المتظلم بذلك ، وهذا التظلم لا يكون مقتصرًا على الأشخاص الطبيعيين فحسب ولكن هذا الحق يمتد إلى الأشخاص الاعتبارية لفض المنازعات الإدارية و التي منحها المشرع حق التظلم الإداري ، وذلك مثل الوزارات والنقابات والشركات والجمعيات والمؤسسات العامة ، حيث يتم تقديم التظلم بواسطة الممثل القانون أو المحامي المختص ، وبذلك ينتج التظلم أثره القانوني على كافة الأعضاء والأخرين المنضمين إلى هذه الجهات حين تقديم التظلم ، ويشترط في التظلم الجماعي ألا يكون مجهولاً، بل مكتوباً نافياً لكل جهالة ، ويجب أن يكون مذيلاً بالتوقيعات من مقدميه.

¹ — عبد العزيز السيد الجوهري ، الطعن الإداري، التظلم الإداري رسالة ماجستير دراسة مقارنة بين القوانين المملكة الأردنية والإمارات العربية المتحدة ، جامعة الشرق الأوسط، الأردن ، 2009م، ص154.

² — عبدالحق فكري الكوش ، التظلم الإداري في القانون العام المغربي ، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، القانون العام ، مراكش، 2017 / 2018 م ، ص110.

وفي هذا الصدد يجب أن يكون طلب التظلم متضمناً لكل البيانات اللازم توفرها للفصل في التظلم ، مثل اسم المتظلم من القرار الإداري المحدد والمعين ، وتاريخ صدوره ونشره في الجريدة الرسمية أو الداخلية للإدارة ، وتاريخ اعلانه ، ووظيفة المتظلم ، وعنوانه ، كما يجب أن يبين موضوع القرار ، والأسباب التي بني عليها التظلم ، مرفقاً بالمستندات المؤيدة التي يرى المتظلم تقديمها لمصلحته ، وفقاً للطريق الذي رسمه القانون (1) ، تأملاً من المتظلم في فض المنازعة ونيل مطالبه وحفظ حقوقه عن طريق التظلم الإداري في أسرع وقت ممكن ، وعلى الجهة الإدارية المختصة الاستجابة واتخاذ الإجراءات اللازمة لفحص التظلم المقدم إليها والبت فيه خلال الميعاد المقرر قانوناً ، ويجب عليها إبلاغ صاحب الشأن بالنتيجة قبل فوات الميعاد، وإلا كان مرفوض ضمناً.

3 - ان يقدم التظلم من القرار الاداري خلال الميعاد المحدد بالقانون :

حدد المشرع الميعاد القانون للتظلم من القرارات الإدارية المعيبة بعدم مشروعيتها بستين يوم (60 يوماً) من تاريخ العلم به أو نشره ، فإذا انقضت هذه المدة لا يقبل التظلم ويسقط حق المتظلم في مخاصمة القرار الإداري الصادر ضده، كما يسقط حقه في رفع الدعوى القضائية أيضاً ، ويتحصن القرار الإداري بما حمله من عيوب التي أصابته ويصبح كالقرارات السليمة إلا إذا صدر عن تدليس أو غش أو معلومات أو شهادات علمية مزورة ففي هذه الحالات يكون القرار باطلاً وفقاً للقانون 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل (2) .

هذا وأكدت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في حكم لها بقولها " التظلم لجهة الإدارة من القرار الاداري ، يجب ان يقدم خلال ستين يوم ؛ والا فإنه لا يقطع ميعاد الدعوى الإدارية" (3) وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه في حالة تعدد التظلمات تكون العبرة بأخر تظلم يقدمه المتظلم من القرار الذي سبب له ضرراً يمس مركزه القانوني ، وهذا أيضاً ما جاءت به محكمة القضاء الإداري في حكم لها بقولها : " . . . إذا توالى التظلمات بحيث يقع إحداها في

¹ — المادة 10 من القانون 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري الليبي.

² — انظر نص المادة 181 من القانون 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل.

³ — طعن إداري 20 لسنة 16 ق جلسة بتاريخ 21/6/1970 م، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 1، السنة 7، ص 57.

ميعاد الستين يوم ، فإن هذه المحكمة ترى أن لصاحب الشأن أن يتخذ من تاريخ آخر تظلم يجريه بدأ لسريان المواعيد المقررة ، لكي ترد عليه جهة الإدارة ثم يبدأ ميعاد رفع الدعوى بعد ذلك " (1) .

4 - أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة للنظر فيه :

ويقصد بذلك ان يقدم التظلم الى الجهة التي أصدرت القرار الإداري أو إلى الجهة التي ترأسها التي لها حق التعقيب على القرار كالوزارة مثلا باعتبارها سلطة رئاسية ، أما إذا انعدمت هذه السلطة من الوزير، في هذه الحالة يجوز تقديم التظلم إلى الجهة المصدرة للقرار وذلك صحيحاً ومرتباً لإثاره ، أو إلى الجهة المحددة بالقانون ، لأن إذا قدم التظلم في القرار الذي تنصب عليه الخصومة لغير الجهة المختصة فهذا يكون الرد خلال المدة المعينة وهي (15 يوم) بعدم الاختصاص ، وذلك يفوت الوقت ويطيل الجهد على الطاعن دون جدوى من تظلمه لحسم وفضّ النزاع الإداري الواقع بين أطرافه .

وفي هذا الصدد لقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بانه ليس شرطاً بأن يقدم التظلم مباشرة إلى السطات المختصة ، بل على العكس من ذلك ، فإن أثره يكفي للوصول إلى الجهة التي أصدرت القرار أو سطلتها الرئاسية ، حيث أشارت تقديرات المحكمة في هذا الشأن إلى أنه كلما وصل العلم بالتظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار ، أو الجهة المختصة بها خلال المدة القانونية ، فيعتبر التظلم صحيح وناظداً بمجرد إحالته إلى الجهة الإدارية المختصة (2) .

وفي هذا الصدد أيضاً وبعد عدول المحكمة العليا الليبية عما سلكته في الطعن رقم 10 لسنة 20ق والقاضي بأن التظلم المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة لا يترتب عليه قطع ميعاد الطعن بالإلغاء ، لقد قضت بعكس ذلك في حكم لها وقالت الاتي : " بأن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان دعوى الإلغاء ليس فقط متى قدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات و الجهات الرئاسية لها، وإنما أيضاً إذا قدم إلى جهة غير مختصة

¹ - طعن إداري 15 لسنة 7 ق جلسة بتاريخ 28 / 1 / 1968م ، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 1 ، السنة 5، ج 2، ص 80.

² - عبد العزيز عبدالمعتم خليفة، الضمانات الليبية في الوظيفة العامة ، ط2 ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2004، ص 257

إذا ثبت العلم الجهة غير مختصة " ، وبهذا الحكم الصادر من القضاء الليبي نراه حسناً فعل حيث أنه تبنى ما انتهجاه القضاء الإداري المصري وحذا حذوه وأصبحت أحكامه تتميز بأكثر مرونة من سابقها ، الأمر الذي يتوافق مع الفقهاء والباحثين القانونيين الذين لا يحبذون التشدد والتعقيد في هذا الشأن.^(1).

ب - الشروط الموضوعية للتظلم الإداري:

تتعدد هذه الشروط وتعرض لها على النحو التالي :

1 - أن يكون محل التظلم قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للتنفيذ :

بمعنى أن يكون القرار صادر عن جهة إدارية ومؤثراً في مركز قانوني معين للمتظلم وتتوفر فيه جميع شروط القرار الإداري اللازمة والإجراءات الواجب اتباعها ، وذلك مثل كأن يصدر القرار من جهة تملك إصداره دون تصديق أو اعتماد من جهة إدارية عليا لكي يكون نهائياً وناقذاً ، حيث يعتبر ذلك من شروط صحة التظلم ، وألا يكون عملاً مادياً كالإجراءات التمهيدية والتحضيرية التي تسبق صدور القرار والتي لا ترتقي لتكون قراراً إدارياً ، أو أي عمل إداري لا يعد قرار إداري لعدم صيرورته أي لم تستكمل مراحل صدوره ، أو يقوم المتظلم بالطعن على القرار ولم يتم إعلانه أو نشره في الجريدة الرسمية وبالطرق القانونية المعتادة ، أو لم يعلم به علماً يقينياً ، ، ففي هذه الحالات لا يجوز التظلم لأنه لا يؤدي نفعاً أو أثراً من الآثار القانونية المترتبة على التظلم ، سواء على مقدمه بالنسبة لفض المنازعة الإدارية ، أو على الإدارة لتتدارك الأخطاء ، أو على الغير للاستفادة منه ، لكون التظلم سابق لأوانه وقبل الميعاد المقرر من المشرع بالقوانين و اللوائح المعمول بها ، وأخيراً نذكر بأن الهدف من هذه الشروط والإجراءات هو تحقيق سرعة وصول طلب المتظلم المتضرر من القرار غير المشروع الصادر ضده إلى الجهة الإدارية المختصة لرفع الظلم أو الجور والتعسف من علي صاحب الشأن وحسم القضية

¹ - حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 42 لسنة 25 ق ، بتاريخ 26 / 5 / 1982 م.

وفض المنازعة الواقعة بين أطرافها ودياً وفي مهدها⁽¹⁾، أما في حالة القرارات المشروعة ينبغي على الإدارة المراعاة والتركيز على الوسائل القانونية والواقعية للدفاع على موقفها.

2 - أن يكون التظلم الإداري مجدياً واضحاً بإلغاء القرار أو سحبه :

بمعنى ان تكون للإدارة القدرة أو الرغبة في التصرف في القرار الإداري المتظلم منه وذلك بالتراجع عن قرارها وتركها منها عما وقعت فيه من خطأ وقت إصداره ، بالإلغاء أو التعديل أو سحب القرار ، كما يقصد بهذا الشرط أيضاً عدم إصرار الإدارة وتعنتها باتخاذ موقف سلبي أتجاه القرار، وذلك بعدم قبول طلبات إعادة النظر والبحث في التظلمات المقدمة إليها ، مما يجعل وسيلة التظلم لفض المنازعة غير مجدية ، ففي هذه الحالة ليس أمام المتظلم إلا رفع دعوى قضائية أمام الدوائر الاستئنافية بالقضاء المختص مباشرة لإنصافه والاستيفاء على حقه، ومع هذا يجب على المتضرر تقديم التظلم بغض النظر عن نتيجة المترتبة عليه ، ليتمكن من توفير أحد الشروط الشكلية الواجب توفرها لقبول الدعوى ، ما لم يكن التظلم من القرار وجوبياً ، فالقضاء هو الذي عن طريقه يحسم الأمر و تنقضي المنازعة الإدارية⁽²⁾.

الفرع الثاني : أنواع التظلم والأثار القانونية المترتبة عليه.

يعد التظلم الإداري بأنواعه ، والذي يسمح للإدارة مراقبة أعمالها عن طريق اكتشافها للنقص أو القصور التي تشوب أعمالها عند إصدار قراراتها الإدارية، وهو إجراء إداري قانوني يقوم به الفرد المتضرر أو الجهات الإدارية العامة ، كاعتراض عن القرارات أو الإجراءات الإدارية المؤثرة عليهما ، يقصد من خلاله حسم و فض المنازعة الإدارية الواقعة بين أطرافها ودياً دون وقبل اللجوء للقضاء ، كما يترتب على التظلم الإداري عدة أثار قانونية مختلفة حسب نوعه والتشريعات القانونية المعمول بها في كل دولة ، وتعرض لهذه الأنواع من التظلم وأثاره القانونية الناتجة عنه وذلك على النحو التالي :

¹ - رزان على رحيم محمد ، التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري ، (دراسة مقارنة) ، مجلة الفنون والادب وعلوم الانسانيات والاجتماع ، جامعة حلبجة، العدد24 ، العراق، 2018، ص 136.

² - علا محمد المبيضين، اثر التظلم الإداري على قطع الميعاد، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، الاردن، 2013 م ، ص 120 ، وما بعدها.

أولاً - أنواع التظلم الإداري : تتعدد انواع التظلم الإداري والذي يعد الوسيلة الأولى لفض النزاع بين الإدارة والموظف المتضرر من القرار المعيب الصادر ضده وغير المشروع حيث تتجلى هذه الأنواع في التظلم الولائي والتظلم الرئاسي نتعرض لهما على النحو الآتي:

أ - التظلم الولائي :

يتمثل التظلم الولائي في اعتراض الموظف المتضرر بطلب مكتوب منه او من نائبه موجهة إلى الجهة الإدارية المختصة مصدره القرار الإداري المعيب بقصد إعادة النظر فيه بالسحب أو التعديل قبل اللجوء إلى التظلم الرئاسي.

فعندما تصدر الإدارة قراراً ادارياً تصيبه أحد العيوب الإدارية المعروفة وتمس مصلحة الموظف ومركزه القانوني ، في هذه الحالة تنشأ منازعة إدارية لعدم رضى الموظف بهذا القرار، فبادئاً ذي بد يلجأ إلى وسيلة التظلم الولائي لفض وحل المنازعة الناتجة عن التصرف القانوني الإداري بشكل ودي ، بشرط أن يكون واضحاً وقاطعاً في مضمونه وبيان أهدافه ، وأن يكون خلال الميعاد القانوني المقرر بستين يوماً من تاريخ نشر القرار إذا كان عاماً أو اعلانه أو العلم اليقيني به إذا كان فردياً، وذلك حسب ما تملكه الجهة الإدارية من إمكانيات من حيث قبول التظلمات والرد عنها، قبل اللجوء إلى السلطة الرئاسية في هذا الشأن (1).

وفي هذا الصدد نقول إنه إذا كان الموظف المتظلم يعمل في الجهة الإدارية الرئاسية العليا كالوزارة مثلاً، وقدم تظلمه من القرار الصادر في حقه إلى هذا المرفق ، أي إلى الجهة الإدارية ذات الاختصاص القضائي بالمرفق ، فإن التظلم يعتبر تظلماً ولائياً وليس رئاسياً، وما علي تلك الجهة المختصة إلا النظر في التظلم المقدم إليها من الموظف المتضرر وإصدار قرارها.

ب - التظلم الرئاسي :

ويتمثل في تقديم طلب مكتوب من المتظلم المتضرر أو نائبه من القرار الصادر ضده من الجهة الإدارية التابعة إلى الجهة الإدارية الرئاسية ، إذا لم يتم قبول أو الرد على التظلم الولائي

¹ — سليم جديدي ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دراسة مقارنة ، دار المعارف الاسكندرية ، 2011م، ص 310.

خلال مدة التظلم المقررة أو بانقضائها ، بقصد إعادة النظر في القرار الصادر في حقه بالسحب أو التعديل أو الالغاء للقرار غير المشروع ، شريطة توفر شروط صحة التظلم الإداري لفض النزاع بين المتظلم وبين القرار الصادر من الجهة المتظلم إليها، بصورة ودية دون أو قبل اللجوء الى القضاء .

وعموماً إذا قدم الشخص المتظلم عدة تظلمات إلى عدة جهات ولأني ورئاسي خلال الميعاد 60 يوماً ، في هذه الحالة تكون العبرة بتاريخ آخر تظلم ومنه يتم احتساب المدة القانونية الجديدة و تقرر للميعاد التظلم من اليوم التالي من انقضاء المدة الأولى، وذلك في حالة عدم الرد من إحدى تلك الجهات ، ولكن إذا قامت أحد الجهات بالرد على التظلم ، فلا يجوز للمتظلم تقديم تظلم آخر إلى الجهة الرئاسية، تطبيقاً لمبدأ لا يجوز التظلم على الرد، و لكون التظلم يكون لمرة واحدة ، لذلك لا يعد تظلاً بل مجرد شكوى لا تنتج أثراً في قطع الميعاد بالنسبة لدعوى الإلغاء، بالإضافة إلى ذلك في حالة تعدد وتضارب الردود على التظلمات يجب الاعتداد برد الجهة مصدرة القرار المطعون فيه بالتظلم الإداري ، أما إذا قدم التظلم الإداري إلى السلطة الرئاسية وتم الرد عليه ولم تعدد الجهة الإدارية الولائية بهذا الرد، في هذه الحالة يعتبر ذلك تعسفاً منها وإساءة لاستعمال السلطة ، ودليلاً عن كسب المتظلم للقضية ، وللجهة الرئاسة التدخل وإلغاء القرار المطعون فيه لكونها سلطة رقابية ومختصة بالإلغاء فقط (1) .

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك تظلم اختياري وهو الاصل ويجوز أن يجريه المتظلم على جميع القرارات الإدارية ، وآخر تظلم وجوبي وهو الاستثناء الذي يقتصر على القرارات التي تتعلق أو تمس بالوظيفة العامة على سبيل الحصر، ويجب عدم التوسع في تفسيره.

وعلى الرغم من أن التظلم الإداري اختياريًا (جوزياً) وللمتظلم المتضرر من القرار له الحرية في أن يتظلم إدارياً ، أو أن يرفع دعوى بإلغاء القرار المعيب مباشرة أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف (2)، إلا أنه يكون اجبارياً (وجوبياً) باعتباره مفتاح للمنازعة الإدارية ويكون

¹ - أسعد طاهر أحمد ، محاضرات في القضاء الإداري بالدراسات العليا ، مرجع سابق، ص 103.

² - المادة 8 من القانون 88 لسنة 1971 م ، مرجع سابق ، وبالإشارة الى كتاب مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري ، القانون العام ، كلية الحقوق ، بنغازي ، 2017، ص 45 وما بعدها .

دائماً قبل الطعن على القرارات الإدارية، وإلا ترتب على عدم التظلم عدم قبول الدعوى بالإلغاء شكلاً لأن التظلم شرطاً لازماً ، وهنا يجب علينا الذكر لطلب المساعدة القضائية للإعفاء من الرسوم القضائية والذي يقوم مقام التظلم الوجوبي، بل قد يغني عن هذا التظلم برغم عيوبه .

والمشرع الليبي لم يأخذ بهذا النوع من التظلم (الوجوبي) ، باستثناء في بعض القرارات مثال الطعن الضريبي ، وقرارات لجان التوفيق وقرارات لجان التحكيم التي تعتبر من القرارات التي لا يجوز التظلم منها الا وجوبياً ، حيث نصّ المشرع على أنها قرارات نهائية واجبة النفاذ ، ويطعن عليها مباشرة بالإلغاء دون تظلم (1)

ثانياً . الآثار القانونية للتظلم الإداري :

مما لا شك فيه يترتب على التظلم الإداري آثارٌ عدة جوهرية ، لكونه أحد وسائل حل المنازعة الإدارية ودياً ، والقائمة بين المتظلم المتضرر و القرار الصادر في حقه من الإدارة المتظلم إليها ومن هذه الآثار ما يترتب بالنسبة للموظف ، وأخرى بالنسبة للإدارة ، حيث تتمثل هذه الآثار فيما سوف نتعرض له على النحو التالي:

أ - آثار التظلم بالنسبة للمتظلم :

تترتب على المتظلم آثار عدة نتعرض لها على النحو الآتي :

1- قطع الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء :

يقصد بانقطاع سريان الميعاد هو " استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى بالإلغاء قبل تقديم التظلم ، و يبدأ حساب ميعاد جديد من تاريخ تقديمه من المتظلم ومن اليوم التالي لوصول هذا التظلم إلى الجهة مصدرة القرار ، أو الجهة الرئاسية لها".

ويعتبر قطع الميعاد من أهم الآثار المترتبة على التظلم عند تقديمه لجهة الإدارة لإعادة النظر فيما أصدرته من قرار مجحف في حق المتظلم ، سواء كان الميعاد يتعلق بالنقدام في دعوى القضاء الإداري أو في دعوى القضاء العادي ، وذلك مثل المطالبة بالتعويض عند صدور قرار

¹ - اسعد طاهر احمد ، المرجع السابق ، ص 110.

بالفصل للموظف بالطريق غير التأديبي ، وهذا ما جاء في المادة 8 من قانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الاداري حيث نصّت المادة سابقة الذكر على انقطاع الميعاد المنصوص عليه بالقانون والمقرر بستين يوماً نتيجة التظلم المقدم من المتظلم الى الجهة الادارية التابع لها، أو الى الجهة الرئاسية التابعة لها تلك الجهة الإدارية (1)، وتجدر الإشارة إلى أن التظلم الأول المقدم من المتظلم صاحب المصلحة شريطة أن يكون خلال الميعاد ، هو الذي يعتد به دون غيره ويقطع الميعاد لمرة واحدة ، ولو تعددت التظلمات على نفس الموضوع ، كوسيلة لإطالة ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

2 - العلم اليقيني بالقرار بالنسبة للمتظلم :

عند تقديم المتظلم طلب تظلمه بقصد فض النزاع الاداري الى الجهة الادارية المختصة أو الجهة الرئاسية، يعد ذلك دليلاً قاطعاً على علمه بطريقة غير مباشرة بصدر القرار وما ورد فيه من بيانات ، كما أوردها بالتظلم المقدم منه ولكن في هذا الصدد يجوز تقديم طلب المتظلم إلى تلك الجهات المختصة دون تحديد القرار المتظلم منه تحديداً كاملاً ، ويكفي أن يبني تظلمه على القرائن الظاهرة للقرار، دون اشتراط العلم اليقيني بالقرار المتظلم منه، وتأسيساً على ذلك يعد تاريخ تقديم التظلم لطلبه من القرار المطعون فيه، هو تاريخ العلم به واثباتاً له، ومن ثم يبدأ التعويل عليه باعتباره بدأ علم المتظلم من القرار المطعون فيه، أي بمعنى يبدأ هذا التاريخ نقطة الانطلاق لسريان مدة علم المدعي بالقرار الإداري (2).

وعند قبول التظلم من قبل الجهة الإدارية المختصة الموجه إليها لحسم النزاع الإداري من بدايته واقتناعها به ، يترتب العدول عما اصدرته الإدارة من قرار، وبذلك يتحصل المتظلم صاحب الشأن على حقوقه محل النزاع ، كما يزول وتمضي عنه الأضرار المادية أو الادبية الذي كان القرار الصادر ضده سبباً فيها ، ويكون التظلم المقدم ضد القرار وسيلة لفض وحل المنازعة في مهدها ودياً، بالإضافة إلى أنه وسيلة لتوفير الوقت والجهد والنفقات ، تقصير للإجراءات

¹ - نص المادة 8 لقانون 88 لسنة 1971 ((ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الالغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح او اعلان صاحب الشأن به ، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الادارية التي أصدرت القرار او الهيئات الرئاسية . . .))

² - جمال الدين سامي جمال الدين ، اجراءات المنازعات الادارية في دعوى الغاء القرارات الادارية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف 2005م ، ص 71.

القضائية التي يتطلبها آخر السبل القضاء الادري والمختص بالإلغاء عند اللجوء إليه بالطعن القضائي وعن طريق دعوى الإلغاء.

3 . إفصاح المتظلم عن رفضه للقرار الإداري :

ويقصد به اعتراض المتظلم الصريح عن القرار ورفضه لموضوعه ، واستعداده لمخاصمة الجهة الادارية مُصدرة القرار قضائياً في حالة عدم الاستجابة لطلبه، لكون القرار الصادر في حقه ، قد أضر بمصلحته ومس مركزه القانوني (1) .

ويجوز للمتظلم التنازل عن تظلمه بالرغم من تقديمه الى الجهة الإدارية المختصة بداية، مما يعني عدم رغبته في تسوية المنازعة إدارياً وودياً ، وهذا ليس دليل على رضاه المتظلم ، لأن له طريق آخر وهو الطعن القضائي لفض المنازعة قضائياً ، بشرط أن يكون خلال الميعاد المقرر بستين يوماً ، ويبدأ من تاريخ التنازل وليس من تاريخ انقضاء الميعاد المقرر لجهة الإدارة للرد عليه، والذي لا عبرة فيه ولا في انتظاره.

أما في حالة سكوت المواطن او الموظف عن القرار وعمّا أصابه من ضرر، فهذا يدل على قبوله للقرار وموضوعه ، وبذلك تسري على صاحب القرار الآثار المترتبة عليه في حقه ، طالما كان له إمكانية الرفض والاعتراض على صدوره ، في هذه الحالة لا تنشأ أية منازعة إدارية (2) .

ب . آثار التظلم بالنسبة للإدارة :

يترتب على التظلم آثارٌ بالنسبة للإدارة في أمرين نتعرض لهما على النحو الآتي:

1 . في حالة قبول الإدارة للتظلم :

إذا اقتنعت الجهة الإدارية المختصة بالتظلم المقدم إليها من المتظلم صاحب المصلحة المتضرر من القرار، في هذه الحالة لدى الإدارة خيارات ثلاثة ، إما أن تسحب القرار إدارياً لِمَا

¹ — أحمد فايق سعيد ، النظام القانوني للتظلم من القرار الاداري ، ماجستير القانون العام ، دراسة مقارنة ، مركز الدراسات العربية، مصر، 2019 ، ص 179.

² — محمد حسين احسان ، التظلم الاداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الالغاء، رسالة ماجستير ، ب ن ، جامعة النجاح نابلس ، 2016 ، ص 71 - 72 .

لها من سلطة منحت من المشرع خلال الميعاد القانوني المقرر للطعن بالإلغاء إذا كان القرار مشروع وغير منعدم ، وبإثر رجعي أي كأنه لم يكن، وأن يتم السحب وفقاً للقواعد القانونية المعمول بها ، أو تقوم الإدارة بتعديل القرار بالإضافة أو بالحذف وهذا يتوقف على الجهة مصدرة القرار ، بمعنى إذا كان التظلم ولأني على الجهة مصدرة القرار التعديل، أما إذا كان التظلم رئاسي يعتبر التعديل من اختصاص الجهة الرئاسية .

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات المعيبة بعيب يستحيل تصحيحه أو تعديله ، فإن الإدارة لا تستطيع ذلك لعدم صلاحيتها وذلك مثل القرارات التي أساسها وقائع مادية خالية من الصفة الإدارية أو الوقائع القانونية التي ليس لها وجود ، أو كانت القرارات معيبة بخطأ التكييف غير القانوني^(1).

أما الخيار الأخير فهو إلغاء القرار الإداري من الإدارة ، وذلك يعتبر تجريد القرار من جميع آثاره القانونية في الماضي والحاضر والمستقبل ، بناء على ما للإدارة المختصة من سلطة بمحو تلك الآثار حماية للمشروعية وتحقيق الصالح العام ، بالإضافة إلى أن للإدارة إلغاء القرارات غير المشروعة بشرط أن يتم الإلغاء قبل فوات الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء إذا لم يكن القرار معدوماً ، في هذا الجانب من الأفضل على الإدارة الاستجابة لمطالب الفرد أو الأفراد المتظلمين من القرار لتجنب اللجوء إلى الطعن القضائي بالإلغاء والمحافظة على الودية بين الإدارة و الأفراد، وما قد يترتب عليه من تعويض في حال قبول الدعوى شكلاً وموضوعاً، نتيجة لعدم تصحيح الإدارة لأخطائها اصراراً ومكابرة منها وعدم الاستجابة والقبول للتظلمات المقدمة إليها.

2 - الرفض الصريح والرفض الضمني من الإدارة للتظلم:

إذا رفضت الإدارة التظلم المقدم من المتظلم رفضاً صريحاً حيث يجب أن يكون رفضها مسبباً لحماية المتظلم من تعسف الإدارة في اتخاذها لقراراتها، وذلك مما يدل عن عدم قبولها للطلب المقدم إليها ، وما على المتظلم إلا أن يتجه إلى الجهة الرئاسية وتقديم تظلم لاحق لإعادة النظر

¹ - علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ج 1 ، ط 1، دار الثقافة ، عمان ، 2008 ، ص 156.

في القرار الذي أصدرته الجهة الإدارية الولائية ، ويكون خلال المدة القانونية للتظلم، في هذه الحالة يستفيد المتظلم من المدة القانونية لقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، فإذا لم يجد هذا التظلم نفعاً ولم يُرد عليه خلال المدة القانونية لبحت التظلم يعد تظلمه مرفوضاً، فعلى المتظلم أن يتوجه إلى القضاء الإداري لرفع دعوى ضد القرار الصادر في حقه لفض النزاع قضائياً ، أما في حالة التزام الجهة الإدارية بالصمت دون أدنى كلمة فيما قدمه المتظلم في طلبه ، فإن ذلك لا يعني انتهاء الميعاد القانوني دون رد بأن الإدارة استجابت لطلب التظلم ، ولكن يعتبر ذلك قراراً ضمناً بالرفض ، في هذه الحالة يجوز للمتظلم صاحب المصلحة باللجوء إلى القضاء ومطالبته بإلغاء القرار وخلال الميعاد اللاحق للميعاد ، الذي كان من الواجب على الجهة المختصة الرد خلاله على التظلم ، وذلك وفقاً للنصوص والقواعد القانونية المعمول بها^(1).

المطلب الثاني

اللجان الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة

لا يعد المشرع الليبي والتشريعات المقارنة التظلم الإداري الوسيلة الوحيدة و الامثل لفض منازعات الوظيفة العامة ، ولكن توجد وسائل أخرى تعتبر سببياً لفض تلك المنازعات التي قد تكون متعلقة بحقوق الموظف العام بعد التعيين كالتخطيء في الترقية أو بعض المسائل الأخرى تتعلق بالمعاش التقاعدي (الضمانية) ، هذه السبل أثبتت مكانتها كإحدى الضمانات الحديثة باعتبارها محور إصلاح المنظومة القانونية لتحسين جودة العدالة ويطلق عليها اللجان الادارية

¹ - أسعد طاهر احمد ، المرجع السابق ، ص 115 وما بعدها.

لفض المنازعات الادارية ، او ذات الاختصاص القضائي التي تنشأ والمشكلة بكل قطاع إداري وما يتبعه من إدارات بالدولة، كلجان التوفيق والتحكيم الإداري (بشؤون الموظفين) ، حيث تهتم هذه اللجان بحلحلة المشاكل والمنازعات التي قد تواجه العامل أو الموظف ودياً في حالة توافر شروط وجوبها قبل ولوج الموظف للقضاء المختص، للوصول الى حقوقه المستحقة بأيسر السبل بتوافر إرادة الطرفين المتخاصمين ، دون المساس بالحق في التقاضي المكفول من الدستور، وذلك تخفيفاً من أعباء القضاء من الدعاوى المتعلقة بهذا الأمر والمترابطة أمام محاكمه مختلفة الدرجات ، حفاظاً على الوقت والجهد والمال من أجل المصلحة الخاصة والعامة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، ولأهمية الموضوع نتعرض لهذه اللجان وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول - لجان التوفيق كوسيلة بديلة لفض منازعات الوظيفة العامة:

تتعدد لجان التوفيق والتحكيم الاداري بعدة أنواع ومنها لجنة شؤون الموظفين حيث تعتبر أول لجنة يتعرض لها الموظف العام منذ بداية حياته الوظيفية حتى نهايتها ، ومن مهامها تنظيم ما ورد باللائحة التنفيذية للقانون 10 لسنة 2010 م والصادر بموجب قرار للجنة الشعبية سابقا رقم 595 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل ، ولجنة أخرى قد يتعرض الموظف لها عند نشوء منازعات تتعلق بإجراءات الإحالة للتقاعد وإنهاء الخدمة قانونياً وما يتعلق بهذه المرحلة من حقوق مالية ، وتسمى لجان المنازعات الضمانية المنصوص عليها بالقانون رقم 13 لسنة 1980 وتعديلاته بشأن الضمان الاجتماعي واللذان استحدثهما المشرع الليبي كوسيلة تكاد تكون إجبارية لفض المنازعات الإدارية والتوفيق بين أطرافها قبل الدخول في درب القضاء وإجراءاته القضائية ، ولأهمية نتناولها على النحو الآتي:

أولاً - لجنة توفيق شؤون الموظفين وتشكيلها :

تعد لجنة التوفيق شؤون الموظفين أحد الوسائل البديلة وابرزها لفض المنازعات الإدارية والتوفيق بين الخصوم ، والتي يتم تشكيلها بشكل خاص طبقاً للقانون ، وسوف نتعرض لتعريف واهمية اللجنة وتشكيلها وشرطه وفقاً للاتي :

أ - تعريف و خصائص لجنة شؤون الموظفين:

لجنة شؤون الموظفين أقر المشرع وجودها بالجهات الإدارية ، وتنشأ بقرار يصدر من الوزير المختص وتختص بكافة شؤون الوظيفة العامة ، كالترشيح للتعيين بالوظائف والنقل والترقية لها وحفظ إجازات الموظفين ، كما لها اصدار قرارات بالتوفيق والفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الموظف أو الموظفين والجهة الإدارية ، بأسهل الطرق الودية الملزمة إذا أرتضى الطرفان وأقرته الجهة الإدارية (1) ، والذي قد يتضمن تعديل القرار الإداري أو التعويض عنه أو تسوية أخرى، أي بمعنى اتمام كافة الإجراءات والمنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين في مجال العمل ، أو بشروطه وفقاً للقانون واللوائح المعمول بها تحقيقاً للمصلحة العامة (2) .

ويمكن أن تُعرّف لجنة توفيق شؤون الموظفين بأنها: (لجنة إدارية مشكلة بموجب قرار إداري من الجهة المختصة، وتتكون من عدة أعضاء، وتهدف لفض المنازعات الإدارية الناشئة بين الموظف العام والجهة الإدارية ، بعد تقديم شكواه المفصلة بدقة بطلباته ، وما أحدث بمركزه القانوني، بأسلوب الودّ مرضياً وملزماً لأطرافه ، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً ومشروعاً) (3) .

ومن خلال التعريف السابق يمكن أن نستنتج خصائص عدة مهمة تتميز بها لجنة شؤون الموظفين نتعرض لها على النحو التالي :

1 - الوصف القانوني للجنة : لجنة التوفيق لجنة إدارية رسمية تتمتع ببعض السلطات المحددة تحديداً واضحاً وفقاً للقانون ، قد تكون مؤقتة أو دائمة حسب الأحوال وتعمل بصفة دورية أو غير دورية حسب الحاجة وقانون تنفيذها، والقرار الصادر بإنشائها من الوزير المختص ، وتكون تحت سقف إدارة شؤون الموظفين ، أي بمعنى لجنة فرعية منها .

2 - تشكيل اللجنة : تتشكل اللجنة من عدة أعضاء متخصصين في القانون والإدارة ، فضلاً عن الأعضاء الاحتياطيين من ذوي الخبرة والكفاءة والدرجات الوظيفية العليا في مجال فض المنازعات ، بموجب قرار صادر من الوزير المختص (4) .

1 _ السيد عبدالصمد محمد ، لجان فض المنازعات بين الحقيقة والمستقبل ، مكتبة الوفا القانونية ، الاسكندرية ، 2018 ، ص 22 .

2 _ انظر المادة 47 من القانون 12 / 2020 م بشأن علاقات العمل

3 _ أسعد طاهر أحمد ، محاضرات بالدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة الزاوية ، 2023م ، مرجع سابق .

4 _ انظر القانون 12 لسنة 2010 م ولائحته التنفيذية، والسيد عبد الصمد محمد ، لجان فض المنازعات بين الحقيقة والمستقبل، مرجع سابق ، ص 34 .

3 - اهداف اللجنة : تهدف لجنة التوفيق بشؤون الموظفين بحل وفض المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة وذلك بمرونة شديدة في اسرع وقت تسهيلا وتيسيرا ومحافظة على إنجاز العمل الوظيفي ، تحقيقاً للعدالة السريعة لضمان وصول كل الحقوق لأصحابها أو جزء منها ، دون طرق ابواب القضاء ، و لرفع المشقة والمعاناة بسبب فترة التقاضي وإجراءاته المطولة بعيدة الامد، الذي يؤدي الى مجافة مبادي القانون والعدالة، وكل ذلك تحقيقا للمصلحة العامة.

4 - آلية فض اللجنة للمنازعات :

تتبع لجنة التوفيق أسلوب المرونة والود في فض بعض المنازعات الوظيفية لكي تتمكن من الحصول على حق الطرف الضعيف من المتنازعين بعد النظر في تظلمه المقدم للجنة ، حيث تقوم اللجنة بعرض اقتراحها عليهما ، وبعد الفحص والتمحيص في جلسات سرية للتظلم والضرر الواقع على المتظلم تصدر قرارها نحو المنازعة ، ففي حالة القبول وتوفر الإرادة من الأطراف المتنازعة في حسم المنازعة دون إكراه حتى لا ينعدم التصرف (¹)، في هذه الحالة يجوز للجنة أن تصدر القرار بالفصل معتمداً بتوقيعات الأعضاء والرئيس ويصبح سنداً قابلاً للتفيذ، ويكون في هذه الحالة القرار مشروعاً ووفقاً للقانون، لتوفر عناصره وشروط صحته (²).

ب - اهمية لجنة التوفيق (شؤون الموظفين) :

تتميز لجان التوفيق كلجنة شؤون الموظفين بأهمية بالغة نتيجة للدور الهام الذي تلعبه في حل وفض المنازعات الإدارية بين اطراف النزاع ، ونتعرض لها على النحو التالي:

1- توفير وسيلة بديلة للتسوية : تعد لجان التوفيق وسيلة غير قضائية لفض المنازعات ، مما تساهم في تخفيف الضغط والازدحام القضائي عن كاهل المحاكم القضائية الإدارية ، والتي قد تكون مكتظة بالقضايا و لتركيز جهودها على القضايا ذات الأولوية.

¹ - عمار عوايدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية ، ج2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، الجزائر ، 2003 ، ص 132، وما بعدها.

² - مجد على سكيكر ، شرح وتعليق على القانون 7 لسنة 2000 بشأن لجان التوفيق في المنازعات، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005 ص 76.

2 - **تسهيل عملية التوفيق** : تعمل اللجنة على تسهيل عملية التواصل والتفاوض بين الأطراف المتنازعة، مما تساهم في تحقيق حلول عادلة ومرضية ومقبولة للجميع ، إذ تم توثيقها واعتمادها واكتسابها قوة السند التنفيذي وفقا للقانون.

3 - **السرعة والكفاءة** : تقوم لجنة التوفيق بعملها عادة بشكل سريع وفعال لحل وفض ما طرح امامها من نزاع ، ومن الممكن أن توفر حلاً أسرع و أكثر كفاءة من الإجراءات القضائية التقليدية.

4 - **المحافظة على الترابط والعلاقات الجيدة** : باللجوء إلى لجنة التوفيق لحل النزاع بشكل ودي ومنصف، فهذا يساهم في المصالحة وإعادة الثقة والحفاظ على العلاقات الجيدة بين الأطراف المتنازعة.

5 - **توفير الجهد والتكاليف** : عادة في اللجوء إلى لجان التوفيق يوفر الجهد والتكاليف الأقل على المتظلم مقارنة بتكلفة الإجراءات القضائية مثل تكاليف أتعاب المحاماة و الرسوم القضائية تيسرا على ذوي الشأن بإصدار قرار في طلباتهم في أمد قريب ، والمتمثلة في الحقوق المستحقة وبأيسر السبل ، والتي اصبحت نموذجاً حديثاً لحل المنازعات الوظيفية.

6 . **سرعة الاجراءات وسريتها**: لجان التوفيق توفر سرية أكثر للأطراف وسرعة في الاجراءات ، حيث يتم فض المنازعات والتوفيق فيها بوجه سريع وفعال دون الحاجة إلى انتظار جلسات قضائية محددة، وهذا يساهم في الحفاظ على خصوصية الأطراف المتنازعة وعدم العلانية المرتبطة بالقضاء .

7 - **المرونة** : كما تتميز لجنة التوفيق بالمرونة الشديدة في المفاوضة لتقريب وجهات النظر بين المتنازعين محاولة للوصول بهم إلى فكرة التوفيق لتسوية وفض المنازعة بين المتخاصمين ، قبل اللجوء إلى القضاء ، بأسهل السبل محافظة على سير المرفق العام وتحقيقا للمصلحة العامة.

ثانيا - الشروط الواجب توفرها في تشكيل لجنة توفيق شؤون الموظفين :

تشكل لجنة شؤون الموظفين وفقاً لشروط معينة، وتنتظر الاختصاصات المحددة لها في القانون ولائحته التنفيذية وفقاً للتفصيل التالي :

أ - تشكيل اللجنة وشروطه :

نص المشرع الليبي في القانون رقم 12 لسنة 2010 م واللائحة التنفيذية له ، على أن الجهات الخاضعة لهذا القانون انشأ لجنة بكل وحدة إدارية تختص بفض المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث اشترط المشرع تشكيلها بموجب قرار من الوزير المختص، وتقوم اللائحة التنفيذية رقم 595 للقانون المذكور بتوضيح اختصاص هذه اللجنة ونظام عملها وطرق اعتماد محاضرها ويطلق عليها لجنة توفيق (شؤون الموظفين)، التي من ضمن مهامها تسوية وفض المنازعات شريطة أن تكون إحدى الجهات الإدارية أو العاملين بها كموظفين عموميين أو الأشخاص الاعتبارية طرفاً في المنازعة، بالإضافة إلى ما يعرض عليها من موضوعات تتعلق بشؤون الموظفين بالإدارة (¹) ، وفي هذا الصدد نصّت المادة 52 الفقرة الأولى والثانية من القانون المذكور أعلاه، على تشكيل لجنة شؤون الموظفين بصيغة الأمر حيث قالت: " تشكل لجنة شؤون الموظفين بكل جهة إدارية عامة أو خاصة بموجب قرار يصدر من الوزير المختص، وتكون وفقاً للآتي:

- 1 - الكاتب العام أو من يفوضه رئيساً.
- 2 - مدير إدارة الشؤون الإدارية والمالية عضواً.
- 3 - مندوب عن مصلحة الوظيفة العامة عضواً.
- 4 - العضو القانوني. عضواً.
- 5 - عدد ثلاثة موظفين بدرجة وظيفية لا تقل عن الحادية عشر مرشحين من الوزير. أعضاء.

¹ - المادة 51 : 53 من اللائحة التنفيذية لقانون بشأن علاقات العمل ، الفصل الثاني ، العلاقات اللائحية" الوظيفة العامة "

ولعل اشتراط المشرع لتضمين عضوية اكثر من موظفين من الدرجات العليا (الحادية عشر وما فوق)، لضمان الرأي النابع من مكتسبي الخبرات ، وذوي التجربة الناجحة في بعض المسائل بمختلف المجالات وحسب الوحدة الإدارية.

كما يتولى في هذه اللجنة رئيس قسم شئون الموظفين أو من يفوضه قلم سر اللجنة وأمينها ، تحت إشراف الرئيس" وذلك بتحرير محاضر الاجتماعات مع تثبيت أسماء اللجنة والتوصيات المسببة بطريقة واضحة ، ومراعاة إبلاغها إلى الجهة الإدارية المختصة بالوحدة الإدارية لاستكمال إجراءات تنفيذها ، كما أن قلم سر اللجنة يعد المسؤول أمام الرئيس عن حفظ وتنظيم كل ما يتعلق بأعمال هذه اللجنة.

وفي هذا الصدد إذا أغفلت الإدارة عن تشكيل هذه اللجنة كما حددها أو نص عليها المشرع ، فإنه يترتب عن ذلك مخالفة النصوص الأمرة التي لا يجوز مخالفتها ، أو الاتفاق على مخالفتها حتى وإن كان قرار تشكيلها صادراً من الجهة الإدارية العليا (مثل الوزارة) للوحدة الإدارية ، لكونها تتعلق بالنظام العام ، ومن ثم يصبح كل ما صدر عنها من توصيات باطلاً ، حتى ولو اعتُمدت من رئيس الوحدة الإدارية ، وعرضة للطعن العادية وغير العادية أمام المحاكم المختصة ، ولا تتحصن لأنها مخالفة لصحيح القانون واللائحة المعمول بها في هذا الشأن ، ولأن الاجتهاد غير جائز (فلا اجتهاد مع النص)(¹).

أما بالنسبة لاجتماع اللجنة حيث تتعقد اللجنة بدعوة من الرئيس أو إذا دعت الحاجة، بالإضافة إلى ذلك مراعاة عدم إفشاء ما توصلت إليه خلال نقاش المداولة من نتائج وتوصيات، للحفاظ على خصوصية المنازعة الموجهة إليها كتابة في الموعد المحدد قانوناً ، ويجب على اللجنة أن تصدر قرارها بأغلبية الأعضاء ، وفي حالة التساوي يرجح قرار الاعضاء المتوافق مع قرار الرئيس(²).

كما أنه لا يجوز غياب الرئيس أو أحد أعضاء اللجنة أكثر من ثلاث مرات ألا بعذر مقبول، فإذا لم يكن العذر مقبول أو كانت المدة لأكثر من المدة المسموح بها، في هذه الحالة يتم عرض

¹ - انظر المادة 57 / د ، والمادة 61 من اللائحة التنفيذية 595 للقانون 12 / 2010 م ، بشأن قانون علاقات العمل، مرجع سابق.

² - انظر المادة 54 من المرجع نفسه.

الأمر على الوزير المختص لحلول محل المتغيب شخص آخر محله ، بالإضافة إلى ذلك يشترط تطبيق مبدأ التنحي إذا توافرت شروطه ، وعلى الوزير تطبيقه لتحقيق مبدأ العدالة والإنصاف خلال الجلسة تطبيقاً لسيادة القانون واللوائح السارية في هذا الشأن^(1).

وتجدر الإشارة إلى ما يرى الباحث أن لجنة التوفيق في شؤون الموظفين لا علاقة لها بشؤون العاملين في النظام الليبي ، لأن لا شؤون وظيفية لهؤلاء العاملين، بسبب العلاقة التي تربطهم بأعمالهم هي علاقة تعاقدية، وأساسها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين وليست علاقة لائحية تنظيمية مثلما هو الحال بالنسبة للموظفين العموميين ، وبالتالي الخطب بينهما من الواجب إزاحته.

ب - اختصاصات لجنة شؤون الموظفين :

تختص لجنة شؤون الموظفين باعتبارها لجنة توفيق ، في نظر منازعات الوظيفة العامة التي تنشأ بين الموظفين والجهات الإدارية العاملين بها ، ونوضح تلك الاختصاصات تفصيلاً على النحو التالي :

1 منازعات الترشيح للتعين بالوظيفة العامة :

الأصل يكون الفرض والفصل في المنازعات الإدارية من اختصاص سلطة القضاء الإداري ، إلا أن المشرع الليبي أنشأ طرق استثنائية ومستحدثة لفض المنازعة الإدارية بعد طلب أطرافها بفضها وانتهاءها ودياً بينهم بواسطة نظام التوفيق إن أمكن ذلك^(2) ، وعلى ذلك نصّ المشرع على اختصاص لجنة التوفيق بشؤون الموظفين بالترشيح للتعين بالوظائف العامة ، ولكن قد تنشأ منازعة بين الموظف والإدارة بعد صدور القرار الإداري مسبباً واكتساب المصلحة بالتعيين، وذلك في الأحوال التي يشترط فيها القانون المفاضلة بين الموظفين لتحديد أيهم أكثر جدارة وكفاءة واستحقاقاً للوظيفة ، مما يؤدي ذلك إلى اللجوء إلى هذه اللجنة استثنائياً بموجب طلب يقدمه الموظف المتضرر من عمل أو أي تصرف إداري من قبل الجهة الإدارية التي يتبعها ، حيث يقصد بهذا التدخل الوصول إلى حل ودي لفض المنازعة القائمة بين الطرفين دون اللجوء

¹ - المادة 55 و 56 من المرجع نفسه

² - المادة 47 / 2 من لائحة 595 لقانون علاقات العمل ، مرجع سابق

للحصول على أسرع حل لفض المنازعة توفيراً للجهد والوقت والمال ، وتخفيفاً وتسيراً عن كاهل اصحاب الحقوق ، وكذلك القضاء (1) .

2 - منازعات سير الوظيفة العامة :

تختص لجان التوفيق (شؤون الموظفين) بتسوية وفض المنازعة ، التي قد تنشأ بين الموظف والإدارة ، المتعلقة بالأوضاع الوظيفية للموظف كالنقل أو الندب أو الإعارة أو الترقية والتقارير السنوية لأداء الموظفين أو الإجازات ، ومسائل أخرى لها علاقة بين الموظف و الإدارة مثل الفصل بغير الطريق التأديبي وغيره ، وما يترتب عليها من آثار مادية ومعنوية (2) ، وذلك بموجب تظلم مقدم من الموظف المعني بالأمر الى اللجنة المختصة بالتظلمات المشكلة داخل الوحدة الإدارية ، بشرط ان يكون مستوفي الشروط وخلال الميعاد القانوني للتظلم للحصول على حقه قبل الدخول لأبواب القضاء والمحاكم الإدارية ، وعلى اللجنة الإطلاع والفحص عن الطلب ومحتوياته المتعلقة بالمنازعة ، وأيضاً البيانات اللازم توفرها بالتظلم ، ومن ثم تقوم اللجنة بتحديد الجلسة في أسرع وقت ممكن للنظر في مطالب الموظف المعني مع مراعاة عدم إغفالها ، لان الاغفال يترتب عليه عدم الاختصاص ، وذلك بعد سماع إفادة أطراف المنازعة وفحص المستندات والأدلة المقدمة منهم وتقديرها من حيث علاقتها بموضوع التظلم (3) ، وفي هذا لها الاستعانة بذوي الخبرة من الموظفين والمتخصصين في مجالات متعددة المنظمين أو العاملين في لجان فض المنازعات الإدارية ، أو من تراه اللجنة مناسباً لسماع أقواله سواء من نفسها أو بناء على طلب من أطراف المنازعة ، لكي تقوم بالنظر والفصل فيه إذا رأت اللجنة أن المستندات كافية فتتخذ اللجنة الإجراءات للبحث في موضوع المنازعة بصفة ودية وفقاً لمبادئ العدالة والإنصاف ، حيث تصدر قرارها خلال الميعاد القانوني بأغلبية الاصوات أو بالإجماع ، ويجب أن يكون القرار مسبباً ، أما عند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس للجلسة المنعقدة تحت إشرافه وتوجيهاته ، لفض المنازعة بطريقة قانونية ومهنية وبشكل ودي مرضياً للطرفين .

1 — محمد على سكيكر ، شرح وتعليق قانون لجان التوفيق في المنازعات ، مرجع سابق ، ص 43 .

2 — اللائحة التنفيذية 595 لقانون 10 / 2010 ، مرجع سابق

3 — سامي احمد عثمان ، النظام القانوني للتظلم في الدعوى الادارية، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النيلين ، 2016 ، ص46 وما بعدها .

بالإضافة الى ذلك يجب على الموظف المتظلم التنازل على تظلمه أو سحبه بشكل مكتوب بعد الاتفاق، على أن يتم الحل للمنازعة بواسطة عملية التوفيق بين أطراف المنازعة وقبل صدور القرار، شريطة أن تدون كل الإجراءات التي اتخذت بمحضر رسمي، بواسطة قلم سر اللجنة وموقع عليه أعضاء اللجنة ورئيسها، كضمان لحقوق الطرفين المتنازعين، وفي هذه الحالة لا يجوز للموظف المتظلم إعادة تظلمه مرة أخرى في نفس الموضوع، إلا إذا قدم الموظف أسباب أو مبررات جديدة وقبلتها اللجنة المشكلة للتوفيق بين أطراف المنازعة.

وتجدر الإشارة إلي أن اللجوء إلى لجان التوفيق شرط ضروري في بعض المنازعات لأنه يفتح الطريق أمام الاطراف باللجوء إلى المحاكم المختصة، وكذلك أن قرارات لجنة التوفيق بين الأطراف المتنازعة تكون ملزمة للجهة الإدارية والطرف الآخر من المنازعة، إذ تم توقيعها وعدم الاعتراض عما توصلت إليه اللجنة من حلول ودية لفض المنازعة، وما عليهما إلا التنفيذ لكونه قرار نهائياً ومستمد قوته من إرادة أطراف المنازعة المطلقة، مذيلاً بالصيغة التنفيذية⁽¹⁾.

كما أنه يجب أن تكون كافة الإجراءات التي تتخذها اللجنة سرية، ابتداءً من الجلسة مروراً بالتحقيقات وجمع المعلومات وكتابة المحاضر، انتهاءً بالمداولة وصدور القرار، وعدم إفشائها أو الحصول على نسخة منها إلا بإذن من المدير العام للجهة الادارية، بالإضافة إلى ذلك نشير إلى أنه لا يجوز للموظف المتظلم التوقف عن عمله أثناء سير إجراءات التوفيق في المنازعة، وأيضاً جهة العمل سواء كان بشكل كلي أو جزئي، إلا بعد استكمال الإجراءات الخاصة بالتوفيق والتحكيم وصدور القرارات النهائية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، وذلك لأجل المصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد⁽²⁾.

3 - منازعات التسويات المالية والوظيفية :

تلعب لجان التوفيق والتحكيم دوراً مهماً في فض منازعات التسويات المالية والوظيفية بهدف تحقيق العدالة الإدارية والتوازن والمساواة بين الطرفين المتنازعين، وتوفير بيئة سليمة ومرضية في حل المنازعات، لكونها وسيلة فعالة وسريعة لحل المنازعات المالية والوظيفية دون

¹ — السيد عبدالصمد محمد، لجان فض المنازعات، مرجع سابق، ص 124.

² — المادة 49 من اللائحة التنفيذية 595، مرجع سابق

تكاليف باهظة مقارنة بالقضاء ودون اللجوء إليه ، حيث أنها انشئت لتسوية عدة منازعات في مجال العمل الوظيفي حيث تقوم بتسويتها بطرق غير قضائية ، بل بطريقة توفيقية بين اطرف المنازعة وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها.

وتتشكل لجان التوفيق في هذا المنازعات بناء على قرار إداري ، كما ذكر سلفا صادراً من الجهة المختصة ، وتتألف عادة من أعضاء محايدين ومتخصصين من الموظفين ، أعضاء ذوي خبرة وكفاءة في المجال المالي والقانوني والوظيفي من الموارد البشرية وذلك لضمان توفير العدالة والموضوعية للنزاع (1) .

- ولتسوية المنازعات المالية والوظيفية تقوم اللجنة بالتحقق وبالفحص من التظلم وموضوعه المقدم من ذوي أو صاحب الشأن لتحليل وفهم جوانب المنازعة والبحث في طلبات الموظف المتضرر والحقوق المتنازع عليها ، والاستماع إلى حجج كل من أطراف المنازعة ، أي تقوم اللجنة بالتحقيق معهم والاستماع إلى اقوالهم في جلسات سرية ، مع محاولة تقريب وجهات النظر بين المتنازعين وذلك بتقديم المشورة القانونية والارشاد لجهة العمل والموظف ، والتوسط بينهم عند تفاوض الطرفين للمساعدة في تحقيق التوافق والتسوية ، والوصول الى تمكين اصحاب الحقوق من حقوقهم ، سواء كانت هذه الحقوق مالية مثل المرتب وخصمه او وقفه ، والعلاوات عامة والمكافآت والبدايات ، وضم الخدمة السابقة وحسابها ، والتسويات النهائية لمستحقات الموظف (2) ، أو وظيفية مثل الحرمان و التخطي في الترقيات والدرجات الوظيفية التي تعد من المؤثرات الهامة في حياة الموظفين وعلى راس الحوافز القوية لزيادة إنتاجهم ، وما ينتج عن ذلك التخطي والحرمان من ضياع لحقوق الموظف او الموظفين بالإدارة ، وكذا قرارات الإحالة إلى المعاش ، عند اختلاف الجهة الإدارية مع الموظف حول قيمة المعاش ، في حال توفر الشروط اللازمة لذلك ، ووفقاً للقانون (3) .

ويشترط على لجان التوفيق تدوين كل الإجراءات الموضوعية والشكلية في محاضر مسجلة وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في النظام الليبي ، ثم المداولة والبت ، حيث تصدر اللجنة

¹ - المادة 104 و 105 من قانون 12/ لسنة 2010 بشأن علاقات العمل.

² - جمال بن خميس بن سليمان ، طعون الوظيفة العامة امام القضاء الاداري ، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق ، الاسكندرية ، 2018 م ، ص 186 وما بعدها.

³ - جمال بن خميس بن سليمان، طعون الوظيفة العامة، مرجع نفسه ، ص 188.

قراراتها (توصيات) غير القضائية إما بتعديل أو بسحب أو إلغاء القرارات الإدارية أو بتعويض المتضررين ، وكل ذلك لفضّ المنازعة بحلول توافقية ودية وبأسهل الطرق مع مراعاة ارضاء الطرفين واتفاقهم أي تكون مقبولة للطرفين.

وفي هذا الصدد نشير الى أن تلك القرارات تُعد نهائية وقابلة للتنفيذ وملزمة للطرفين منذ صدورها واعتمادها و التوقيع عليها من الكافة بناء على الأدلة والحجج المقدمة أمام اللجنة ، وغير قابلة للاستئناف ، إلا في حال عدم القبول والرضى بالحل الصادر من لجان التوفيق الخاص بالمنازعة يمكن للأطراف التوجه الى القضاء المختص الذي يعد آخر الطرق القانونية والسبيل النهائي لفضّ المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة.

وفي العادة تختلف مراكز الأطراف في هذه المنازعات ، حيث قد تكون الإدارة محل المدعى عليه والموظف المتظلم في محل المدعي ، وهذا في حالة الاستحقاق ، وقد يكون الموظف هو المدعي عليه والإدارة في محل المدعي ، وذلك في حالة الاسترداد ، ولكن في الحالة الاخيرة ليس صعبا على الإدارة من استرداد حقها لِمَا لها من سلطة عامة ، الا إذا نشئت منازعة مع الموظف المستخدم لديها.

وفي هذا الصدد يعد اللجوء إلى لجان التوفيق كأحد الوسائل البديلة لفض وتسوية المنازعات المالية والوظيفية ، تجنباً للجوء لطريق القضاء المختص في هذا المجال ، خياراً مفضلاً لحل المنازعات في هذا الشأن ، بشكل سلمي دون الحاجة إلى إجراءات قضائية وقانونية طويلة ومعقدة ومكلفة من حيث الجهد والمال والوقت^(1).

الفرع الثاني - لجنة فض منازعات الضمان الاجتماعي :

ان الضمان الاجتماعي حق مكفول بالقوانين واللوائح ، يهدف الى توفير الحماية الاجتماعية للأفراد عامة والموظف العام خاصة ورعاية له عند إحالته للتقاعد ، وأيضاً في حالة الشيخوخة والعجز وإصابة العمل والمرض وغيرها من الحالات التي تحدث في حياته الوظيفية ويتم تنفيذه عن طريق تحصيل الاشتراكات الضمانية ، مساهمة في تحقيق العدالة

¹ — محمود أحمد شوقي تهامي ، نظام الوساطة وتوفيق المنازعات في التشريع المصري والتشريعات المقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون الإداري ، جامعة جنوب الوادي الدولية ، مصر ، 2021م ، ص 472.

الاجتماعية وتحسين مستوى المعيشة للمجتمع ، والتي قد تكون سبباً في نشأة منازعة وظيفية تتعلق بالضمان ، لذلك قرر المشرع الليبي إنشا لجنة مختصة بفض منازعات الضمان الاجتماعي وفقاً للقانون رقم 13 لسنة 1980م وتعديلاته، وتعرض لهذه اللجنة كما يلي :

أولاً : التعريف بلجنة فض المنازعات الضمانية وأساسها القانوني :

تُعد لجنة فض المنازعات الضمانية وسيلة لحل بعض المنازعات الإدارية المستبعدة من ولاية القضاء المتعلقة بشؤون الموظف العام ، والأفراد العاملين بالشركات أو المؤسسات عند إحالتهم إلى التقاعد ، سواء كان اختيارياً أو قانونياً ببلوغ السن أو بأي صورة أخرى للتقاعد ، أي بمعنى أنها لجنة لفض المنازعات بين المؤمن لهم وجهة الضمان الاجتماعي لتسوية تلك المنازعات المتعلقة بالمزايا والفوائد الضمانية ، تحقيقاً للمساواة وللعدالة في مجال الضمان الاجتماعي، وتكون بدائرة كل بلدية وذلك بقصد التخفيف عن المحاكم ، وتعمل اللجنة على تقييم التظلمات او الشكاوى المقدمة من ذوي الشأن لفضها وفقاً للقوانين واللوائح المرتبطة بالضمانات ذات العلاقة ، وذلك لكفالة الضمان الاجتماعي بحماية هؤلاء الموظفين والأفراد في جميع الحالات الصحية أو الكارثية التي قد تصيبهم ، ويطلق عليها باللجنة الإدارية ذات الاختصاص القضائي في النظام الليبي والأنظمة الأخرى المقارنة ، كنظام التأمين الاجتماعي المصري مثلاً.

أ - الأساس القانوني لنشأة اللجان الضمانية :

نظراً للاعتبارات التي تضمنها سير المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، لذلك أنشئت اللجنة المختصة بفض المنازعات الادارية الضمانية في كل دائرة بمناطق الدولة ، بناءً على ما نصت عليه صراحةً المادة 44 / 1 من القانون 13 لسنة 1980م للضمان الاجتماعي والمعدل بالقانون 8 لسنة 1985م ، فمن خلال النص القانوني نجد أن هذه اللجنة من اللجان صاحبة الاختصاص القضائي حيث تختص بفض المنازعات التي قد تقع بين الموظفين وإداراتهم والضمان الاجتماعي عند مخالفة القانون ، كما أنها لجنة لا تقع تحت إشراف صندوق الضمان

الاجتماعي ، ولا تنقيد بتعليماته بل بالقانون ولوائحه (1) ، ولكن بإمكانها الاستئناس بها ، بالإضافة إلى أنها لجنة يلجأ إليها الموظفون والأفراد المضمونين عند نشوء منازعة بين أطراف العلاقة ، إذا تم إحالتهم الى التقاعد وضمهم إلى صندوق الضمان الاجتماعي ونشوء منازعة بينهم ، حيث يتم الفصل فيها بواسطة هذه اللجنة بشرط تقديم تظلم من المتظلم للفصل فيها ، أو فضها قبل اللجوء للقضاء ودوائره الاستثنائية لاستقرار المركز وحقوق الموظف المعني، كما أنه تعتبر قراراتها قرارات إدارية نهائية ونافذة ، ويجوز الطعن عليها قضائياً في مواجهة من صدرت لصالحهم (2) .

ب - تشكيل اللجان الضمانية :

يتم تشكيل لجنة فض المنازعات الضمانية وفقاً للتشريعات والقوانين المعمول بها في كل دولة وعادة ما تتألف اللجنة من مجموعة أعضاء منتخبين أو معينين كما يمكن ان تشمل أعضاء ممثلين عن الادارة والمومن لهم والمستفيدين والخبراء في مجال الضمان الاجتماعي، ولكن في النظام الليبي تشكل هذه اللجنة بالبلدية من لجنة واحدة أو أكثر، وذلك حسب ما تقتضيه دائرة العمل ، أو الخدمة في جميع البلديات أو المحافظات بالدولة للفصل في المنازعات المعروضة أمامها، وذلك بواسطة قرار بتشكيل اللجنة محددًا مكافأة مالية لرئيسها وأمين سرها والأعضاء المختارين لها ، وفقاً لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها (3) ، وتتكون اللجنة من رئيس وأعضاء حسب الآتي :

- 1 - قاضي منتدب للمحكمة الابتدائية (الاختصاص المكاني) بمقر اللجنة رئيساً.
- 2 - مندوب يمثل صندوق الضمان الاجتماعي بالبلدية عضواً.
- 3 - مندوب من وزارة العدل في البلدية (الاختصاص المكاني) بمقر اللجنة عضواً.
- 4 - أحد المضمونين العاملين في نطاق البلدية عضواً.
- 5 - موظف من موظفي الضمان في نطاق البلدية أمين سر اللجنة.

¹ - نص المادة 44 من قانون الضمان الاجتماعي " تنشأ لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي سابقاً في نصوص تطبيق هذا القانون ... " ، ومجد الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، مرجع سابق ص 330 .

² - حكم المحكمة العليا في الطعن رقم 30 ، 11 ق ، بتاريخ 1988م ، ومنطوقه: "... لا يصح الطعن في مواجهة اللجان التي أصدرت تلك القرارات ، وإنما يكون الطعن في مواجهة الخصوم التي صدرت لصالحهم. "

³ - المادة 2 من قانون رقم 4 لسنة 2010 م بشأن نظام التوفيق والتحكيم في النظام الليبي.

ويقوم هذا الأخير بإخطار المتنازعين بمواعيد الجلسات وتوثيق محاضرها وقراراتها وإعلام المتنازعين بها بعد اعتمادها من أعضاء اللجنة و الذي يعد أحد منهم.

بالإضافة إلى وجود أعضاء احتياطيين للولوج محل الأعضاء الأصليين، في حالة غياب عضواً منهم ، ويراعى في اختيارهم النزاهة والحيدة والخبرة في فضّ المنازعات واستعدادهم لحضور جلسات اللجان واشتراكهم في أعمالها ، كما تجدر الإشارة إلى أنه إذا غاب العضو ثلاث مرات متتالية دون عذر تسقط عضويته مباشرة، بالإضافة إلى أن عضوية اللجان لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد." (1).

ثانيا - اجراءات نظر المنازعات الضمانية :

تمر اللجنة بعدة مراحل إجرائية لفض المنازعة الضمانية التي يقوم بها أعضائها، وسوف نتعرض لها على النحو التالي:

1 - اجراءات قيد المنازعة :

بناء على القرار الصادر من وزير العدل بشأن اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة، وفي مادته الرابعة حيث نصّت على أنه يختص أمين سر اللجنة المختصة بفض المنازعات على أن امين سر اللجنة المختار من الوزارة في البلدية القيام بتحديد ميعاد نظر المنازعة ، وذلك بالتأشير على الصحيفة المقدمة من المتظلم ، لعل هذه اللجنة تلغي ما صدر في حقه من قرار أو تعدله أو تقم الجهة مصدرة القرار بسحبه، كما عليه إعلان المتنازعين بذلك خلال الميعاد المقرر (15 يوم)، من تاريخ استلامه وتسجيله للصحيفة واعطائها رقماً بسجل المنازعات ، مع التنبيه عليهم بأبداء الرأي ، كما عليه أن يبين الاسم وموطن الإقامة لذوي الشأن ، وموضوع المنازعة ، وتخصيص لكل منازع ملف خاص لحفظ الأوراق والمستندات المتعلقة بالمنازعة لكل منهم على حده (2).

ب - آلية إنعقاد جلسات اللجنة :

¹ - المادة 44 ، قانون الضمان الاجتماعي ، المرجع السابق.

² - المادة 4 من القرار رقم 175 لسنة 2006م بشأن اصدار اللائحة التنظيمية لأعمال لجان المنازعات الضمانية.

تتعدّد جلسات اللجنة لفض المنازعات بشكل دوري مرتين في كل شهر بمقر الفرع لصندوق الضمان الاجتماعي ، ولرئيس اللجنة صلاحية في إمكانية زيادة عدد الجلسات إذا اقتضت الحاجة لذلك ، وعندما يقدم طلب التظلم الى لجنة فض المنازعة يجب انعقادها في الزمان والمكان المعلوم للمتنازعين المُبلَّغ بهما ، وفي حالة تغير وقت انعقاد جلسة اللجنة ومكانها يجب إبلاغ المتنازعين بذلك ، حيث يجب أن يمارس الأعضاء أعمالهم كالاستماع إلى الأطراف المعنية والحصول على وجهات نظرهم بوضوح ويتم ذلك بسرية تامة ، بالإضافة إلى ذلك يحق للجنة طلب أي مستندات من أصحاب الشأن (الأطراف المتنازعة) عندما ترى ذلك ضروريا لفض المنازعة ، كما لها الاستعانة بالمختصين والخبراء للاستشارة بالرأي في المنازعة وما تثيره من مسائل فنية قد تصعب أخذ الحل فيها من اللجنة ، إلا بعد اتخاذ عدة آراء واستشارات قانونية تحقيقاً لمبادئ العدالة الطبيعية والحق والإنصاف في هذا المجال.

ج - آلية المداولة وإصدار قرار الفصل بالمنازعة :

بعد اتمام كافة الإجراءات القانونية اللازمة لفض المنازعة بين أطرافها والتي انتهت اللجنة، حينئذ تصل اللجنة المختصة بالفصل في هذه المنازعات الضمانية الى مرحلة المداولة، والتي يتم خلالها مناقشة الأعضاء فيما بينهم للمنازعة لإصدار قراراً عادلاً ومنصفاً وبسرعة من اللجنة التي لا يجوز تخطيها⁽¹⁾، وفقاً للقواعد القانونية والأحكام العامة، أو الإجراءات القانونية المطلوبة والمدة الزمنية المحددة لتقديم التظلم بقانون المرافعات المدنية والتجارية والمطبقة في عملية التوفيق لفض المنازعات الضمانية ، حيث تقض المنازعة دون تحديد ميعاد للفصل لعدم النصّ عنه ، وذلك يتم بحجز التظلم المقدم من صاحب الشأن وفحص وتمحيص ملفات منازعات الأطراف، ثم يتم الاتفاق على القرار المناسب أثناء المداولة ويكون بأغلبية الآراء ، أي باتفاق آراء ثلاثة أعضاء مقابل رأي عضوين، ولو كان أحد الرأيين صدر من رئيس اللجنة ، دون اعتبار والنظر لرأي الرئيس او ترجيحه ، أو قد يصدر القرار من اللجنة بالإجماع ، وعلى الطرف الآخر تنفيذه بموجب القانون، وأخيراً يجب ان يكون القرار (ليس الحكم) بما لا يتعارض مع تكييف المنازعة والقواعد القانونية لقانون

¹ - طعن اداري رقم 4/38 ق بتاريخ 1 / 11 / 1992م ، السنة 2-1 / 28 ، ص41.

الضمان الاجتماعي (¹) ، أي يكون القرار مسبباً و موقعاً من رئيس اللجنة الذي أصدرته وأمين سرها وكتبتها (²) ، وإلا كان القرار باطلاً قابلاً للطعن عليه أمام القضاء الإداري المختص ، لعدم مشروعيته لمخالفته للقانون وسيادته ، مساهمة منه في حماية الحقوق و ضمان تنفيذها بشكل منصف ، كما يساعد على تعزيز الشفافية لتحقيق المصلحة العامة وفقاً للقوانين واللوائح ، وهو ما سنتناوله في المبحث القادم.

المبحث الثاني

الوسائل القضائية لفض منازعات الوظيفة العامة

¹ — فضل آدم ، محاضرات في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، جامعة الزاوية ، كلية القانون صرمان، 2014،
2015 ، ص 103..، بالإضافة إلى المادة 44 من قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته ، مرجع سابق
² — طعن اداري 100 / 49 ق ، تاريخ 28 / 3 / 2004م ، مجموعة احكام المحكمة العليا الليبية

لا ريب ان الوظيفة العامة تعد الوسيلة الحقيقية لتنفيذ السياسة الإدارية للدولة الحديثة، وتحقيق أهدافها المرجوة بواسطة أفراد توصف بالموظفين العموميين، إلا أن خلال ممارسة هؤلاء الموظفين قد تحدث بعض المنازعات تتعلق بالحقوق المالية خاصة أو المعنوية للموظفين نظراً للعلاقة اللائحية الرابطة بين الموظف والإدارة، والنزاع إما يكون نتيجة مخالفة في الإجراءات القانونية أو نتيجة التعسف الإداري اتجاه الموظف أو بعض الموظفين التي قد يتعرضون لها من الجهات الإدارية، أو نتيجة إهمال وتقصير أحد هؤلاء للواجبات الوظيفة المقررة بنصوص القانون، ويستلزم فضها بالوسائل القضائية المعروفة بالقضاء الإداري ودوائره المختصة بواسطة الدعاوى الوظيفية الإدارية، (دعوى المشروعية - الإلغاء - ودعوى التسوية لحقوق الموظف العام)، كألية لفض منازعات الوظيفة العامة، لضمان حقوق ومصالح الموظفين المستخدمين بالإدارة بشكل منصف وعادل بين أطراف المنازعة، واسترجاع ثقتهم بالقضاء المختص دون غيره، بشرط توافر الشروط اللازمة للفض والفصل في المنازعات الوظيفية أمام القضاء، سواء كانت هذه الشروط عامة أو خاصة بالطرفين المتنازعين، لضمان سير الوظيفة وتحقيق المصلحة العامة وفقاً للقانون، ولقد انفرد المشرع الليبي عن أقرانه من التشريعات المقارنة، مثل المشرع المصري الذي اختص بنظر كافة المنازعات، حيث صار المشرع الليبي فريداً من نوعه في مجال الاختصاص القضائي، ولأهميته سوف نتعرض له على النحو التالي :

المطلب الأول : الاختصاص القضائي بفض منازعات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : شروط فض منازعات الوظيفة العامة قضائياً .

المطلب الاول

الاختصاص القضائي بفض منازعات الوظيفة العامة

الاختصاص القضائي في الوظيفة العامة يشير الى السلطة القضائية المختصة في مجال المنازعات الوظيفية كجزء من المنازعات الإدارية ، تمارسها الهيئات القضائية ذات العلاقة بالوظيفة العامة ، ويتم تحديد اختصاص تلك الهيئات القضائية وصلاحياتها في المنازعات الوظيفية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في التشريعات المختلفة في كل دولة.

وفي هذا يوجد نظامين قضائيين وهما، نظام وحدة القضاء والقانون ، وفيه تخضع المنازعات والدعاوي القضائية في الدولة إلى قضاء موحد ، وتطبق فيه القواعد القانونية العادية شكلاً وموضوعاً ، كما هو الحال في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية كنظام قضائي تخضع له كافة المنازعات عامة دون استثناء ، والثاني نظام ازدواج القضاء والقانون كما هو الحال في مصر وفرنسا ، وآخر محل دراستنا نظام القضاء الإداري المستقل عن السلطة التنفيذية موضوعياً ومادياً وعن القضاء العادي ايضاً في مختلف درجات التقاضي ومستوياتها ، وهذا القضاء يختص بمنازعات الوظيفة العامة ، مستندا في اختصاصه الى تطبيق النصوص القانونية في القضاء الإداري لفضّ منازعات الوظيفة العامة ، إذا توفرت الشروط اللازمة للفضّ ، وعليه سوف نتعرض للاختصاص القضائي على النحو الآتي :

الفرع الأول - ماهية الاختصاص القضائي و معايير تحديده:

لتحديد ماهية الاختصاص القضائي نتعرض لتعريفه وأهميته ثم معايير تحديد الاختصاص القضائي بإيجاز على النحو التالي:

اولا- تعريف وأهمية الاختصاص القضائي:

عرف الاختصاص القضائي بعدة تعريفات حيث تدور جميعها في فلك واحد تبين من خلالها أهمية الاختصاص القضائي، ونوضح ذلك تفصيلا على النحو التالي :

أ - تعريف الاختصاص القضائي:

عرف الاختصاص القضائي بأنه السلطة التي يمتلكها القضاة للنظر في القضايا المطروحة بالمحاكم واتخاذ القرارات والأحكام المناسبة لها، ويتم تحديد مداها عن طريق القوانين واللوائح المعمول بها في كل دولة، أي بمعنى أن "الاختصاص الوسيط التي يمكن اتباعها للوصول الى الهدف الذي من ورائه تم التعبير عن نية المشرّع، بإنشاء القاعدة القانونية المشمولة بالمعيارين الأساسيين العضوي والموضوعي للاختصاص الذي يعتمد عليه القضاء" (1).

كما عرف أيضا انه هو "السلطة التي خولها القانون لمحكمة معينة لأجل الفصل في نزاعات محددة، فالمحكمة المختصة تتحدد وفقا لمعايير محددة، وقواعد منضبطة على أساس الزمان، والمكان والنوعية والقيمة التي تباشر فيه الجهة المخولة فيه ولايتها دون أن تتجاوز حدودها".

والتعريف الآخر للاختصاص القضائي هو: "امتلاك أي محكمة القدرة على النظر في القضايا والمسائل القانونية بالقدر الذي يحدده الدستور لها فقط، وبهذا يرتبط مفهوم الاختصاص بالسلطة القضائية، بل أن امتلاك المحكمة القدرة على النظر في مسألة الاختصاص ذاته هي مسألة مرتبطة بعينها بالسلطة القضائية" (2).

وفي هذا الصدد قرر المشرّع الليبي في ولاية المحاكم الليبية وذلك في المادة (20) من قانون نظام القضاء الجديد، على أنه "تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم، وليس للمحاكم أن تنظر في اعمال السيادة"، وهنا يقصد القانون بان المحاكم هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص القضائي بفضّ المنازعات بالتخصص، ولكن هنا تختلف الولاية لكونها تجمع كل المحاكم بالفصل في المنازعات بينما الاختصاص يقصد به جزء أو بعض من الكل، أي بمعنى أنه لكل محكمة نصيب بنوع محدد من الدعاوى لفضها والفصل فيها، وذلك بحسب

1 — إيمان ميلاد محمد سالم، الاختصاص القضائي بمنازعات الجنسية في التشريع الليبي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الزاوية، 2020، ص9.

2 — إسلام محمود سمور، مقالة عن شبكة التواصل، تعريف الاختصاص في القانون، المصطلحات والتعريفات القانونية، 2023 م.

النوع أو القيمة للدعوى ، كما نشير إلى أن الولاية مقيدة بقيود متعلقة بالمنازعات ، والاختصاص أيضاً مقيد بقيود متعلقة بالأشخاص (1) .

ب - أهمية الاختصاص القضائي:

للاختصاص القضائي أهمية خاصة في تحقيق العدالة والاستقرار وعدم التضارب بين الأحكام مع توفير الفاعلية والكفاءة ونوضح ذلك على النحو الآتي :

1 - تحقيق العدالة : يساعد الاختصاص القضائي في تحقيق العدالة ، حيث يضمن أن القضايا المطروحة بالمحاكم ذات الاختصاص تنتظر طبقاً للقوانين واللوائح ، وبنا على ما قدم من أوراق ومستندات وأدلة قانونية ، يجوز تقديمها أمام القضاء الإداري .

2 - توفير الثقة والاستقرار : أيضاً بالاختصاص القضائي يتم توفير الثقة والاستقرار في النظام القضائي داخل نفوس الأطراف المتنازعة على أن الدعوى تنتظر بواسطة قاض مؤهل و مختص في اتخاذ القرار القانوني المناسب لفض المنازعة .

3 - تجنب التداخل والتضارب : كذلك باتباع الاختصاص القضائي يتجنب القاضي التداخل وتضارب في الأحكام والقرارات القضائية ، وتتنزع المحاكم السلبية أو الايجابية وتحديدها بأيهم المختصة بنظر هذا النوع المعين من القضايا (2) .

4 - توفير الكفاءة والفعالية : بالإضافة الى ما سبق يساعد الاختصاص القضائي في توفير الكفاءة والفاعلية في النظام القضائي ، وذلك بتطوير خبرات القضاة وتخصصهم في المجالات المحددة ، مما يؤدي ذلك إلى فض المنازعات العالقة بالمحاكم بالصورة الصحيحة وسليم القانون .

ثانياً - معايير تحديد الاختصاص القضائي :

¹ - فضل آدم ، محاضرات في قانون المرافعات المدنية والتجارية والقوانين المكملة له ، كلية القانون صرمان ، جامعة الزاوية 2014:2015. ص 58 .

² - عمار عوايدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري...، مرجع سابق ، ص 208 :

للاختصاص القضائي معيارين أساسيين نتعرض لهما علي النحو الاتي :

أ- المعيار العضوي (الشكلي) :

وفقا لهذا المعيار يكون النزاع إداريا بطبيعته عندما يكون أحد اطرافه شخصا اعتبارياً عاماً، والاشخاص الاعتبارية منها الدولة صاحبة السلطة ومرافقها كالوزارات و البلديات وموظفيها والمحافظات والمدن والمؤسسات الادارية العامة المسيرة للمرافق العامة التابعة للدولة والتي تمارس نشاط إداري لتوفير خدمات إدارية للمواطنين تلبية للمصلحة العامة ، والمستخدمة للأفراد باعتبارهم موظفين عموميين ، وبناء على ذلك يتم تكييف منازعاتهم الوظيفية بأنها إدارية ، طالما الإدارة طرفا فيه بصرف النظر عن طبيعة العلاقة القانونية محل المنازعة ، وعن الأسباب التي استخدمتها الجهة الإدارية لممارسة نشاطها محل النزاع (1) ، ويختص بها وتقض فيها محاكم القضاء الإداري طبقاً للقانون الإداري واللوائح المعمول بها (2) .

من خلال ما سبق يتبين لنا بساطة استعمال المعيار الموضوعي عند تكييف المنازعة الوظيفية، لكون القاضي بهذه المنازعة ينظر إلى أطرافها فقط مرتكزاً على الجهة القائمة بالنشاط الإداري، فإذا وجد أحدهما شخص معنوي سواء كان مؤسسة عامة ذات صبغة إدارية أو شخص معنوي عام، في هذه الحالة تعتبر المنازعة إدارية ومن اختصاص القضاء الإداري (3) ، كما أنه من مميزاته يعتبر أفضل الوسائل للحصول على التعويض الكافي عن نتيجة الضرر الذي أصاب المعني ، الناتج بسبب نشاط الإدارة (4) .

ب - المعيار الموضوعي (المادي):

إن استخدام هذا المعيار في تحديد المنازعة يعتمد على طبيعة موضوع المنازعة، حيث يمكن استخدامه من قبل القضاة الإداريين في تضيق وتوسيع نطاق اختصاصهم لتقييم المنازعة

¹ - فاروق خلف ، منازعات التأديب في الوظيفة العامة ، دار الهدمة ، الجزائر ، 2019، ص 125.

² - مسعود شيهوب ، المبادي العامة في المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ط6 ، 2013، ص12

³ - وفاء السيد رجب محمد ، مستقبل القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2007، ص 85.

⁴ - عبدالقادر عدو ، المنازعات الإدارية ، ط2 ، دار الهومة ، الجزائر ، 2014، ص 72.

والفصل فيها، وهذا ليس ما هو الحال عليه في المعيار العضوي " ، وتأسيسا عن ذلك يستطيع للقضاء الإداري بان يقضي باختصاصه في الدعاوى المرفوعة ضد اشخاص غير السلطات الإدارية ، ولكن بشرط أن يكون محل الدعوى الإدارية يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، أو نشاط استخدم فيه امتيازات السلطة العامة " (1) .

ويمكن تحديد اختصاصات المحاكم الإدارية وفقا لهذا المعيار على أساسين هما كما يلي:

- **الأساس الأول :** " امتيازات السلطة العامة والتي تعتبر حقوقا للإدارة تستخدمها وفقاً للقانون تحقيقا للصالح العام ، والمتمثلة في إصدار القرارات الإدارية ونزع الملكية والاستيلاء بقصد المنفعة العامة ، وكذلك الحق في تعديل العقود الإدارية وغيرها ، ويتضح بأن إذا كان العمل الصادر من الإدارة من أعمال السلطة العامة ، يكون من اختصاص القضاء الإداري والقانون الإداري مرجعه وهو واجب التطبيق في حالة نشوء نزاع ، أما إذا كان العمل من أعمال الإدارة العامة يكون الاختصاص للقضاء العادي والقانون الخاص المدني مرجعه وهو واجب التطبيق للفصل في النزاع ."

- **والأساس الثاني :** " المرفق العام ونشاطاته التي تكون من اختصاص القضاء الإداري مهما كانت طبيعة هذا الشخص القائم بالنشاط طالما تدرج في مهام المرفق العام إذا نشأت منازعة ، وهذا يدل على أن معيار المرفق العام يوسع اختصاص القضاء الإداري ، مما يسمح بدخول المنازعات الناشئة عن نشاط وأعمال الشخص غير الإدارية تحت إطار القضاء الإداري، ولكن ليس كل النشاطات أو الأعمال بل بالنشاطات المتعلقة بالإدارة ذات الطابع العام فقط ، دون ذات الطابع الخاص، وهذا مغاير للمعيار العضوي الذي لا يميز بين النشاطات أو الأعمال الإدارية ، ولكن بطبيعة أطراف المنازعة" (2) .

الفرع الثاني - الاختصاص القضائي لمنازعات الوظيفة العامة في ليبيا:

1 - رشيد خلفوني ، قانون المنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 4 ، الجزائر ، 2013 ، ص 278 .
2 - ضياف عبدالقادر ، معيار الاختصاص القضائي لمنازعات الوظيفة العمومية بالجزائر ، مجلة دراسات قانونية ، جامعة باجي مختار، العدد 33 ، عنابة ، الجزائر ، 2022 ، ص 13.

حددت المادة 2 من القانون 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري، وما عداها يخرج من هذا الاختصاص، نوضح ذلك بالتفصيل على النحو التالي:

اولا - منازعات الوظيفة العامة التي تخرج من اختصاص القضاء الإداري :

تعد منازعات الوظيفة العامة من أكثر المنازعات التي تخضع لاختصاص القضاء الإداري في النظم المقارنة، سواء كان في النظم التي تأخذ بها الدول الانجلوسكسونية ، او تأخذ بها الدول الفرانكفونية وفقاً للقوانين المعمول بها، ولكن المشرع الليبي حصر المنازعات في المادة الثانية من القانون 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري، حيث جعل بعض منازعات الوظيفة العامة تخرج من اختصاصه رغم تعلقها بالوظيفة العامة، وسوف نتعرض لها على النحو التالي:

أ - منازعات قرارات النقل :

يعرف النقل بأنه: (نقل الموظف العام من إدارة إلى أخرى داخل الجهة الإدارية أو خارجها ويسمى بالنقل المكاني ، أو نقله من وظيفته الذي عُيِّنَ فيها إلى وظيفة أخرى ويسمى بالنقل النوعي) (1) ، ويمكن تحديد الأحكام بقرارات النقل سواء كانت نقلاً مكانياً أو نوعياً تفصيلاً على النحو التالي :

1 - الأحكام المتعلقة بالنقل المكاني:

عرفنا أن النقل المكاني هو نقل الموظف بموجب قرار إداري من الوظيفة الأصلية إلى وظيفة أخرى مماثلة ، دون تأثير على مركزه الوظيفي من حيث المرتب والدرجة والأقدمية ، داخل الجهة الادرية التابع لها أو خارجها لأمر تقتضيه المصلحة العامة ، أي بمعنى " إنهاء الولاية الوظيفية للموظف في دائرة الوظيفة المنقول منها، واسناد اختصاصات الوظيفة العامة في دائرة الجهة المنقول إليها مكانياً " (2) .

1 - اسعد طاهر أحمد ، محاضرات في القانون والقضاء الإداري ، كلية القانون قسم الدراسات العليا، جامعة الزاوية ، 2021م، ص56

2 - حسن محمد راشد ، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية ، 2018 ، ص 234 .

والأحكام الخاصة بالاختصاص القضائي للنقل المكاني حددها المشرع ومبادئ المحكمة العليا بالاتي:

- القاعدة العامة للنقل المكاني :

الأصل أن هذا النوع من منازعات النقل المكاني لا تخضع لرقابة القضاء الإداري وإنما تخضع للسلطة التقديرية المطلقة للإدارة ، حيث جعلها المشرع الليبي قرارات محصنة ، ولا يجوز الطعن عليها بالإلغاء او بالتعويض، وكأنها قرارات اعمال السيادة ، إلا إذا خالفت الضوابط الاستثنائية، مما يدعو لنشوء منازعة وظيفية في هذا المجال، ونتعرض لهذا الاستثناءات على النحو الاتي:

- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة للنقل المكاني:

- إذا كان قرار النقل المكاني ليس للمصالح العام بل للتشفي والانتقام من الموظف المنقول ، في هذه الحالة يكون القرار معيب بعيب إساءة استعمال السلطة، أي اصبح قرار تأديبي على الموظف، وبالتالي من حق الموظف المعني بالأمر الطعن فيه حيث اجاز المشرع للموظف الطعن عليه بالإلغاء والتعويض أمام دوائر القضاء المختص إذا طلب في صحيفة الدعوى ذلك، وفقاً للقانون.

- وإذا صدر القرار الإداري بقصد المصلحة العامة ولكنه سبب ضرراً للموظف ، من حيث مركزه القانوني في وظيفته أو ترقيته أو مزاياه المالية والمعنوية (¹).

2- النقل النوعي :

ويقصد بالنقل النوعي نقل الموظف من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى مغايرة في طبيعتها، أي في الدرجة أو الأقدمية أو المرتب ، داخل الجهة الادارية الواحدة أو خارجها ،

¹ - أسعد ظاهر أحمد ، مرجع سابق ، ص 37.

بمعنى الوظيفة الجديدة المنقول إليها الموظف تختلف عن الوظيفة التي عُيِّنَ فيها من حيث المؤهل الوظيفي والخبرات المكتسبة (1).

مثال على ذلك : كبير كتاب مكتب المحامي العام بنقله إلى العمل بالمخازن دون أي سبب مصلحي يقضي بنقله بعمل غير ملائم وغير مناسب بالطاعن، أو طبيب بيطري ينقل بقرار إداري لشغل وظيفة طبيب بمستشفى عام للصحة، أو محامي شُغِلَ بمعمل أبحاث جيولوجية، أو شرطي نقل إلى وظيفة مدنية ، كل هذه القرارات تعتبر نقلاً نوعياً لانطوائها على تغيير في المركز القانوني ويجوز الطعن عليها بسبب إساءة الإدارة لسلطتها والانحراف بها ، ويكون الطعن أمام دوائر القضاء الإداري والمختص بمنازعات قرارات النقل (2).

- القاعدة العامة للنقل النوعي :

النقل (النوعي) يخضع لاختصاص القضاء الاداري لأن القرار في هذه الحالة يعد قرار تعين ويختص القضاء الاداري بنظر منازعاته (التعين)، طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م.

- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة:

- إذا كانت قرارات النقل النوعي للمصالح العام ، فذلك يترتب عليه عدم خضوع هذه القرارات (النقل النوعي) لاختصاص دوائر القضاء الاداري.

- إذا كان قرار النقل النوعي لا يؤثر في الموظف المنقول وظيفياً ولا في مركزه الوظيفي في راتبه أو ترقيته أو درجته أو اقدميته فيحصن من الطعن عليه أمام القضاء الاداري، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحكامها بشأن عدم اختصاص القضاء الاداري بنظر منازعات قرارات النقل (3).

¹ - أعاد حمود ، الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الامارات العربية المتحدة ، اكااديمية الشرطة ، 2004 ، ص 175.

² - محمد الحراري ، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي ، مرجع سابق، ص 206 ، 207.

³ - طعن اداري 18 / 45 بجلسة 6 / 3 / 2002م ، مجموعة احكام المحكمة العليا ، القضاء الاداري مصر ، ج 2 ، 2002 م ص 460.

ب - منازعات قرارات الندب والاعارة :

الندب هو قرار ذو طبيعة مؤقتة يصدر بندب الموظف العام من وظيفته إلى وظيفة اخرى في مستوى وظيفته الأولى أو أعلى منها ، سواء كان على سبيل التفرغ أو بالإضافة إلى عمله إذا توفرت الشروط اللازمة للندب.

1- القاعدة العامة :

تخضع قرارات الندب والاعارة لسلطة الإدارة التقديرية ولا يختص بها القضاء الاداري.

2 - الاستثناءات الواردة على القاعدة :

ويجوز الطعن على قرارات الندب بالإلغاء والتعويض إمام القضاء الاداري في حالتين هما كالتالي:

- اذا صدر قرار الندب ليس للصالح العام وإنما لغرض التشفي والانتقام ، وأصبح القرار كأنه قرار تأديبي دون اتباع الإجراءات التأديبية، في هذه الحالة يجوز للموظف الصادر في حقه قرار الندب الطعن عليه، لعدم مشروعيته بالإلغاء أمام دوائر القضاء الاداري.

- اذا اضر قرار الندب بالموظف وظيفياً في المزايا المالية أو المعنوية ، أو أي مركز قانون للموظف، بمعنى أن يفوت قرار الندب على الموظف الحق في الترقية أو الأقدمية ، أو يبدو القرار كأنه قرار تأديبي أو إساءة لاستعمال الإدارة لسلطتها، سواء كان ندباً أو إعارة ، في هذه الحالة يجوز للموظف الطعن على القرار بالإلغاء أمام دوائر القضاء الاداري (¹)

وبالنسبة لقرار إنهاء الندب او الاعارة فللإدارة الحق في إنهاؤها ، لأنها قرارات مؤقتة لتلبية احتياجات مؤقتة، ولا يجوز الطعن عليها بالإلغاء مطلقاً ، لأن قرار الندب لا يكسب أي مركز

¹ - طعن اداري 34 / 46 ق مجموعة احكام المحكمة العليا الليبي، الجزء الثاني 2001 ص 818.

قانوني جديد للموظف العام ، وبالتالي يكون من حق الادارة إنهائه في أي وقت لأنه من اختصاصاتها ، ولا يخضع لرقابة القضاء الإداري (1) .

ج - منازعات قرارات التثبيت :

" التثبيت عملية قانونية يتم بمقتضاها تثبيت الموظف في رتبته وبالتالي يكتسب صفة الموظف وتربطه بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية قانونية ويخضع لأحكام وقوانين الوظيفة " (2) .

تعد قرارات التثبيت بالوظيفة العامة من القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية للتعين للموظف وتمكينه من ممارسة الوظيفة ، والمقررة من المشرّع في قانون الوظيفة العامة رقم 55 لسنة 1976 م ، والقانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن قانون علاقات العمل ، كما أن المشرّع لم ينص صراحة على ان منازعات قرارات التثبيت بأنها من اختصاص القضاء الإداري ، بل تركها للاختصاص التقديري للإدارة ، أي لها السلطة المطلقة في تثبيت الموظف المعين لأول مرة بعد مروره بمرحلة الاختبار من عدمه، من قبل لجنة شؤون الموظفين.

1 - أحكام قرارات التثبيت:

طبقاً لنصّ المشرّع، بأنه لا تخضع قرارات التثبيت بشأن المعينين الجدد وبعد انتهاء مدة الاختبار لاختصاص القضاء الإداري، بل من اختصاص السلطة التقديرية المطلقة للإدارة (3) .

2 - موقف الفقه من عدم اختصاص القضاء الإداري من منازعات قرارات التثبيت :

- خروج المشرّع الليبي عن مبدأ المشروعية بإخراج الإدارة من الرقابة القضائية، مما يعد انتهاكاً للحريات العامة وحقوق الأفراد بالمخالفة للمبادئ الدستورية التي تعتبر قمة التدرج القانوني.

¹ - طعن اداري 43 / 1 ق ، مجموعة احام المحمة العليا ، الجزء الثاني ، 2001 م ، ص 910 .
² - سعد مقدم ، الوظيفة العامة بين التطوير والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2 ، الجزائر ، ص 63 .

³ - المادة 73 و 135 من قانون 12 لسنة 2010م ، والمادة 51 من قانون 55 لسنة 1976م ، طعن اداري 3 / 2 ق ، قضاء المحكمة العليا ، القضاء الإداري الدستوري ، الجزء الثاني ، ص 22 .

. المشرع الليبي دعم الدكتاتورية الإدارية بعدم محاسبة الرئيس الإداري ، ولم يأمر ويلزم الاخير
بذكر الأسباب بعد مدة الاختبار للموظف لتمكين الرقابة من جدية الاسباب والنظر فيها ، عند
صدور قرار بفصل الموظف المعين لأول مرة ، وعدم تثبيته بالوظيفة ، حيث ترك الادارة دون
حسيب أو رقيب عليها.

3 - أيضاً عدم خضوع القرارات لاختصاص الرقابة القضائية يؤدي بالإدارة الى قمة الفساد
الاداري والاخلاقي، قد يصل الى مساومة الموظفين من الجنسين على وظائفهم وحقوقهم
الدستورية.

- قرارات التثبيت أخطر من القرارات التأديبية ، ناهيك عن الأبعاد الاجتماعية الخطيرة التي
تلحق بالموظف بسبب عدم التثبيت في الوظيفة ، وخاصة عند تأسيس الاسرة واعتماد الموظف
المفصول عن راتبه الذي يتقاضه مقابل عمله.

ثانيا - منازعات الوظيفة العامة التي تدخل في اختصاص القضاء الاداري :

نصّت المادة الثانية من القانون 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري ، التي حددت
المنازعات الداخلة في اختصاص القضاء الإداري دون غيره ، والمتمثلة في منازعات المزايا
المالية، ومنازعات سير الوظيفة العامة ، ومنازعات إنها الخدمة والتأديب ، ومن خلالها
نلاحظ أن المشرّع الليبي قد حصر هذه المنازعات المذكورة وضيق الاختصاص فيها ، على أن
يكون القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص القضائي الأصيل بفضها والفصل فيها بكلمة
دون غيره الواردة بنص المادة (1 / 2) من القانون المذكور سلفاً^(1) ، كما ان هذا التضييق
منتقد ولا يتناسب مع التشريعات الاخرى المقارنة كالتشريع المصري مثلاً الذي جعل كافة
المنازعات من اختصاص القضاء الإداري، ولذلك نتناول هذه المنازعات على النحو التالي:

أ - منازعات المزايا المالية :

¹ - نص المادة (2) من قانون القضاء الاداري (تختص دائرة القضاء الإداري دون غيره بالفصل في الاتي: 1 -
المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين العاملين او المستحقين عنهم).

عُرِّفَت منازعات المزايا المالية بأنها المنازعات المتعلقة بالحقوق المالية للموظف العام كالمرتبات وما في حكمها ، والمنصوص عليها بالمادة الثانية من قانون القضاء الإداري.

1- القاعدة العامة :

هذا النوع من المنازعات لا يخضع للميعاد القانوني، لأنها من منازعات دعاوى التسوية لحقوق الموظف العام، وهي الوسيلة القانونية من إحدى الوسائل التي كفلها المشرع لحماية حقوق الموظف العام المالية ، وتأسيساً على ما نصّت عليه المادة الثانية نجد أن عند تقديم طلبات من الموظف العام لفض منازعات المرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة لهم أو لوراثتهم دون غيرهم، فإنها تدخل في اختصاص دوائر القضاء الإداري ، وفقاً للقانون.

2 - احكام نظرها امام القضاء الاداري :

- عدم تقيد القاضي الإداري بالحدود العينية لنظر الدعوى ، أي أن يحكم بالحقوق دون طلب الخصم مستنداً إلى حريته في تكوين عقيدته.

- عدم تقيد رافع الدعوى بميعاد الستين يوماً المقرر لدعوى الإلغاء ، حيث يجوز رفع الدعوى في أي وقت.

- يجب أن يكون القاضي إدارياً متخصصاً بالقضاء الإداري ، وليس قاضي مدني يختلط عليه الأمر فيحكم بالطابع المدني.

ب - منازعات سير الوظيفة العامة

جَعَلَ المشرِّع الليبي نوعين من هذه المنازعات من اختصاص القضاء الإداري وهما المنازعات المتعلقة بقرارات التعيين و قرارات الترقية فقط وفقاً للقانون (¹)، نتعرض لهما على النحو التالي:

1- الطعون المتصلة بقرارات التعيين :

¹ - المادة 2 / 2 من قانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

يختص القضاء الإداري بالمنازعات الناشئة عن قرارات التعيين النهائية التي أصابها عيب من عيوب القرار الإداري، كعيب الاختصاص وعيب الشكل أو إساءة استعمال السلطة ، أو أحد العيوب الأخرى مما تعد هذه القرارات غير مشروعة ، و يترتب عليهما البطلان المطلق للقرار الإداري نتيجة لعدم الاختصاص ، او عدم اتباع الإجراءات الشكلية الجوهرية لإصدار قرار التعيين ، وذلك عند رفع دعوى بإلغاء القرار الإداري الصادر عن السلطة المختصة بالتعيين للموظف العام أمام دوائر القضاء الإداري ، ولا يقتصر دور القضاء الإداري في اختصاصه ورقابته الى هذا الحد، وإنما يمتد أيضاً دوره الرقابي إلى كافة الإجراءات و الشروط السابقة كالإعلان ووجود الوظيفة الشاغرة وشرط الامتحان واخرى متعددة سبق وأن ذكرناها ، وكذا الشروط اللاحقة على قرار التعيين ، مثل بقاء الموظف المعين بفترة التجربة لمدة زمنية محددة قانوناً ، أو عدم اللياقة الصحية أو عدم حسن السيرة والسلوك أو الحكم بعقوبة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف ، أو شرط السن القانوني للتقاعد من الوظيفة ، والذي يكون وفقاً لشهادة الميلاد أو صورة مستخرجة من السجل المدني ، وغيرها من المنصوص عليها في قانون علاقات العمل ولأئحته التنفيذية ، لان القضاء الإداري قضاء مشروعية ، ومن حيث نظر الطعون المتعلقة بالتعيين ومدى اختصاص الجهة الادارية مصدرة القرار، لقد أكدت المحكمة الادارية العليا في مصر حيث قالت: " لا ينشأ المركز القانوني إلا بالتعيين ممن يملك اتخاذ القرار، إذا كان المدعي قد عُيّن بواسطة من لا يملك اتخاذ قرار التعيين ، فلا يمكن أن يعتبر المدعي موظفاً معيناً في خدمة الحكومة ، ولو كان قد تسلم العمل بالفعل وتقاضى عنه اجراً " (1).

2 - الطعون المتصلة بقرارات الترقية :

يختص القضاء الإداري بالطعون المتصلة بقرارات الترقية للموظف العام، وذلك اذا لم يتم ترقيته رغم توفر الشروط اللازمة لترقية ، مثل اجتياز الامتحان والتقارير السنوية الخاصة بتقدير الكفاءة وكيفية حساب الاقدمية ولم تقم الإدارة بإجراء الترقية بقصد الاضرار بالموظف ، وذلك بقصد تقويت فرصته في الترقية أو أجرتها دون التقيد بالشروط القانونية فان تصرفها يكون غير مشروع وقابلاً للإلغاء من دوائر القضاء الاداري(2)، في هذه

¹ - طعن اداري 2 / 178 ق ،مشار اليه ، كلثوم رمضان المبروك ، الرقابة القضائية على منازعات الوظيفة العامة في ليبيا ومصر (دراسة مقارنة) كلية القانون ترهونة ، المرقب ، 2009 _ 2010م، ص 17.

² - محمد الحراري اصول القانون الاداري الليبي ، ط 6 ، مرجع سابق ، ص 196

الحالة يقوم الموظف بتقديم تظلم إلى اللجنة المختصة بالإدارة للحصول على قرار منها لفتح باب اللجوء إلى القضاء الإداري ، وذلك برفع دعوى بقصد النظر في القرار الصادر بترقية زملائه الموظفين الآخرين وتخطي الموظف المعني فإذا رأى القاضي الإداري بعد قيامه بالإجراءات المتمثلة في فحص الأوراق والمستندات المقدمة من الموظف المعني ، بأنه تتوفر فيه الشروط الإجرائية والموضوعية الواجب توفرها بأن له الحق في الترقية ، في هذه الحالة يصدر القاضي حكمه بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً قبل الطاعن ، بالإضافة إلى الحكم بتسوية وضعه الوظيفي من حيث الترقية ، وذلك يكون بسحب القرار أو تعديله بإضافة اسمه الحاقاً بالقرار ، تطبيقاً لمبدأ المساواة في الترقية ، وما تكون ماطلة الإدارة على عدم الاستجابة لطلب الطاعن والحكم فيه ، إلا خروجاً عن مبدأ المشروعية ومخالفة القانون ، وتجدر الإشارة إلى أن حق الطعن أمام القضاء الإداري على القرار الصادر بالترقية ، ليس حق يقتصر على الموظف الذي أصدرت بشأنه الترقية فقط ، وإنما لكافة زملائه من الموظفين الذين تضرروا بصدور القرار ، ولو كان الضرر محتملاً وقوعه ، كما أن من اختصاص القضاء الإداري في الترقية وفي التعيين أيضاً حدوده النظر في مشروعية القرار الإداري من عدمه .

أما إذا صدر القرار بالترقية من جهة غير مختصة بإصداره ، في هذه الحالة يكون القرار الصادر بالترقية مجرد عمل مادي ولا يؤثر على المراكز القانونية ، ويتعين التظلم عليه إدارياً أولاً أمام اللجنة المختصة ، ومن ثم أمام دوائر القضاء الإداري بالإلغاء ، لكون القرار الصادر مشوب بعدم الاختصاص أو عدم مشروعيته .

3- منازعات قرارات إنهاء الخدمة:

وهي القرارات النهائية الصادرة من جهة الإداري ضد الموظف العام ، وبمقتضاها تنتهي خدمة الموظف وتعفيه من القيام بمهام الوظيفة العامة ، وتخضع لاختصاص القضاء الإداري وتعرض بالتفصيل لمنازعات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي ثم نرجي منازعات التأديب للمطلب التالي:

يختص القضاء الإداري بطلبات إلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالة الموظف إلى التقاعد أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي وفقاً للمادة 2/3 من قانون 88 لسنة 1971م.

ومما لا شك فيه أن لكل بداية نهاية ، ونهاية حياة الموظف وظيفياً الإحالة إلى التقاعد بأحد الأسباب مثل بلوغ السن القانونية أو عدم اللياقة الصحية أو بناء على طلب الموظف أو الفصل بالطريق غير التأديبي وغيرها ، إذا توافرت الشروط والأسباب اللازمة لكل منها ، مثل عيب الشكل - عيب عدم الاختصاص - عيب المحل والسبب - وإساءة استعمال السلطة (¹).

ونظراً لتمتع الإدارة بالسلطة الواسعة في علاقتها مع الموظف التابع لها ، فلذلك انفردت الإدارة بتقدير استمرار الموظف في الخدمة من عدمه ، وذلك بإعطاء المشرع السلطة لها في إصدار قرارات إحالة الموظف إلى التقاعد ، ولو لم يصل إلى سن التقاعد ، أو الاستيداع ، أي ابعاد الموظف عن وظيفته لمدة معينة عن وظيفته من تاريخ صدور القرار ، وتمدد المدة من الوزير المختص وتصل إلى سنتين ، مع استحقاق الموظف مرتبه دون العلاوات المتعلقة بمزاولة العمل ، أو قرارات الفصل من الخدمة تأديبياً أو بغير الطريق التأديبي ، وفي هذا قام المشرع بإصدار قانون القضاء الإداري 1971/88 م حرصاً منه لحماية الموظف العام من التعسف الإداري محتمل الوقوع عليه عند إصدارها للقرارات المتعلقة بسير الوظيفة العامة ، وفي هذا الصدد أجاز المشرع الليبي للموظف العام بالطعن على هذه القرارات في حالة عدم مشروعيتها ومخالفاته للقانون أو تأويله ، أمام دوائر القضاء الإداري بالإلغاء والتعويض وفقاً للقوانين واللوائح ومقتضى المصلحة العامة ، تحقيقاً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد (²).

¹ - المحكمة الإدارية العليا مصر ، طعن اداري رقم 37 / 3685 ق ، جلسة بتاريخ 25 / 6 / 1996م .

² - طعن إداري 44 / 58 ، جلسة بتاريخ 31 / 12 / 2001 م ، مجموعة احكام محكمة القضاء الإداري ، ج 2 ، 2000 ، ص 1167 .

المطلب الثاني

شروط فضّ منازعات الوظيفة العامة قضائياً

بعد التعرض في المطلب السابق للاختصاص القضائي من حيث أهميته وتعريفه وما يتعلق به، نتوصل إلى الشروط التي يجب توفرها حتي نصل إلى ما يجب لكي تكون المنازعة مقبولة أمام القضاء للفصل فيها، سواء كانت منازعات قرارات التأديب وعادة ما تكون حول الغلو في الجزاء أو العقوبة ، أو مخالفة تطبيق القانون وتأويله ، يتم تطبيق الفصل فيها أمام القضاء الإداري وبشروط معينة للإلغاء ، أو شروط فضّ منازعات قرارات التعيين أو الترقية والتي يتم للفصل فيها بتطبيق دعاوى تسوية الحقوق للموظف العام وشروطها ، و دعوى الإلغاء للقرارات المشوبة بعيب أو أكثر من عيوب القرارات الإدارية وفقاً للقوانين المعمول بها في هذا الصدد ، وكلتا الدعويتين تعتبر من الضمانات و الوسائل القانونية وحق من حقوق الموظف لفض المنازعة قضائياً ، التي كفلها المشرّع للموظف العام عند عجزه للوصول لفض المنازعة بجل إداري مسبق ، ولذلك نتعرض لهما على النحو التالي :

الفرع الأول - شروط الطعن على قرارات التأديب.

اشترط المشرّع للفصل في منازعات قرارات التأديب رفع دعوى لإلغائها مباشرة أمام القضاء الإداري المختص لمواجهة القرارات الصادرة بالعقوبة من سلطة التأديب ، وللحسم النهائي العادل والمنصف في المنازعة بشروط وإجراءات قانونية والتي يترتب علي مخالفتها عدم قبول

الدعوى ، لما يتميز به القضاء الإداري من حياد ونزاهة، ونتعرض لشروط الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية سواء ما يخص القرار التأديبي أو شروط تتعلق بالطاعن وميعاد الطعن ، وذلك على النحو الآتي :

أولاً - شروط القرار التأديبي محل الطعن بالإلغاء :

لقد استقر القضاء الإداري الليبي والنظم المقارنة على ضرورة وجود شروط محددة للطعن على القرارات التأديبية ومن أهم هذه الشروط نتعرض له على النحو التالي :

أ - أن يصدر القرار من سلطة إدارية مختصة بإصداره :

الأصل يعد القرار التأديبي قراراً إدارياً ، إلا أن المشرّع جعل صدوره من اختصاص السلطات التأديبية ، أي يجب أن تصدر القرارات التأديبية من السلطات التي منحت بالقانون حق إصداره ، وليكون القرار التأديبي صحيحاً ومشروعاً سواء أُصدر من الرئيس الإداري أو من الوزير المختص وفقاً لما نصّت عليه المادة 156 و 161 من قانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل لعقوبة الإنذار واللوم والخصم من المرتب أو من مجالس التأديب المختصة بالنسبة لباقي العقوبات التأديبية الأخرى ، أن يصدر القرار التأديبي وفقاً لما اشترطه القانون، فإذا صدر القرار من جهة أخرى غير مختصة أو بشكل مخالف للقانون، كان القرار باطلاً وكان هو والعدم سواء لعدم مشروعيته⁽¹⁾.

ب - أن يصدر القرار التأديبي مُسبباً :

يعتبر تسبب القرار التأديبي من السلطة المختصة ضماناً تتعلق شرطاً جوهرياً لبيان أسباب صدوره ، إذا ألزمها القانون بذلك ، وفي هذه الحالة يجب على تلك السلطة مراعاة ما اشترطه القانون وإلا كان قرارها قابلاً للطعن عليه أمام القضاء الإداري²، كما أن المشرع حسن فعل حين اشترط بأن تكون القرارات التأديبية الصادرة بالعقوبة مسببة ، أي يذكر السبب الذي من

¹ - طعن اداري رقم 32 / 53 ق ، المحكمة العليا الليبية ، جلسة بتاريخ 20 / 5 / 2007 ، غير منشور.
² - محمد الشلماني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2014 ، ص231.

أجله صدر القرار سواء الواقعة التأديبية أو القانونية التي يستند إليها سبب القرار التأديبي، وبالإضافة إلى القضاء الذي أكد بقوله " إذا كان هذا هو الأصل فان القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب باعتبارها لجاناً ذات اختصاص قضائي يستوجب تسببها " (1)، وهذا ما نصّت عليه المادة 156 من قانون 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل.

والحكمة من التسبب هي أن القرار التأديبي والصادر من السلطة التأديبية ضماناً جوهرياً لمعرفة الموظف المعني سبب إنزال العقوبة عليه ومدى ملاءمتها وتناسبها مع المخالفة المرتكبة منه ، بالإضافة إلى الطمأنينة التي يوفرها للخصوم والتسهيل لبسط القضاء الإداري لرقابته عن مشروعية تلك القرارات وغيرها مما يماثلها.

ج - أن يكون القرار التأديبي نهائي :

يقصد بنهائية القرار التأديبي بأن يكون القرار قابل للتفويض ، وهذا لا يكون إلا بإصدار القرار من السلطات التأديبية المختصة ، التي تملك الحق في إصداره ، دون الحاجة إلى تصديقه من أية جهة أعلى أخرى (2)، أو عندما يكون مجرد مقترح ويصدر القرار من جهة لها الحق في الاقتراح ، ولا يكون القرار نافذاً إلا بعد التصديق عليه فعلاً من جهة محددة قانونياً وبالشكل المحدد ، وبناءً على ذلك لا يجوز الطعن على الأعمال التمهيدية والتحضيرية للقرار التأديبي ، ولا بالإجراءات اللاحقة ، مثال الإجراءات التنفيذية لكونها لا تأتي ولا تضيف ما هو جديد (3) .

ان القرارات التأديبية الصادرة عن رئيس المصلحة الإدارية أو عن الوزير المختص لا تعتبر نهائية إذا قدم الموظف المعني بالأمر تظلماً عليها ، وذلك إلى أن يتم البث في التظلم من اللجنة المختصة ، أو بفوات الميعاد القانوني للتظلم وهو ستون يوماً ، ومن ثم يجوز الطعن عليها أمام القضاء الإداري ، بينما القرارات الصادرة من المجالس التأديبية تعد نهائية بمجرد صدورها لكونها صادرة من لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي ويجب أن تكون مشكلة تشكياً

¹ - كلثوم رمضان المبروك ، الرقابة القضائية على منازعات الوظيفة العامة في ليبيا ومصر ، مرجع سابق ، 2009 / 2010م ، ص 110 .

² - خليفة الجبراني ، القضاء الإداري الليبي ص 270 ، مرجع سابق .

³ - خليفة الجبراني ، القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع نفسه ، ص 267 .

وفقاً لما نصَّ عليه القانون، ولا يجوز التظلم منها، ولكن يجوز الطعن عليها بالإلغاء مباشرة أمام القضاء الإداري.

وفي هذا الصدد لقد نصَّت المادة 2 / 3 من قانون 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، صراحة على أنه (تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية).

د - أن يكون القرار مؤثراً في المركز القانوني للطاعن :

ويقصد بذلك أن يمس القرار التأديبي مركز قانوني معين للطاعن ، ولا يتعلق هذا التأثير بالإلغاء أو التعديل أو الإلغاء ، وإنما يتعلق بالتأثير في الحق المالي للموظف والنيل منه، كالخصم من المرتب أو الحرمان من العلاوة أو الإيقاف عن العمل ، أو التأثير الإداري مثل الفصل أو العزل من الوظيفة أو خفض الدرجة أو تأخير الترقية مثلاً وليس حصراً ، ولا تُقبل الدعوى إلا ممن تضرر من القرار ومس مصلحة له ، أي أُنْزِلَ في مصلحة الطاعن ذاته مباشرة ومركزه القانوني ، فإذا تجرد القرار من هذه الخصوصية فإنه لا يكون قراراً مؤثراً و نهائياً ولا يجوز الطعن عليه بالإلغاء ، وإذا رفع دعوى في هذا الشأن فلا تكون مقبولة أمام القضاء الإداري لعدم الأثر القانوني المترتب على القرار التأديبي.

وقد عبّر القضاء الإداري بقوله : يجب لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي أن يكون هذا القرار أنزل الضرر بالطاعن دون وجه حق (1).

وتأسيساً على ما سبق لا تقبل الدعوى المرفوعة بإلغاء القرارات التي لا تؤثر في المركز القانوني للموظف ولا تعد قرارات إدارية أصلاً ، كالتوصيات والاستشارات والتعليقات والتنبيهات والإحالة إلى التأديب والقرارات التمهيدية والتحضيرية (2).

ثانياً - شرط المصلحة والميعاد للطاعن بالإلغاء :

يعد شرط المصلحة وميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية أهم الشروط الشكلية لقبول الطعن بالإلغاء على القرارات التأديبية ، ونوضح ذلك تفصيلاً على النحو التالي:

1 - طعن إداري رقم 30/62 ق م ، م ، ع السنة الحادية والعشرون ، العدد الثالث ، ص 12.

2 - أسعد طاهر أحمد ، محاضرات في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، 2022م

أ - شرط المصلحة : يعد شرط المصلحة من الشروط الواجب توافرها في الطاعن كمبدأ من المبادئ المستقر عليها في مجال التقاضي ، و شرط أساسي لقبول أي طعن سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي .

فالمصلحة مناط الدعوى، وحيث تقوم المصلحة تقوم الدعوى، و عرفت المصلحة بأنها " المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها زافع الدعوى في حالة الاجابة إلى طلبه" (1) .

1 - السند القانوني لشرط المصلحة : في هذا الصدد لقد نصَّ المشرِّع الليبي على شرط المصلحة في المادة السادسة من القانون 88 لسنة 1971م ، بشأن القضاء الإداري على أنه : " لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ومباشرة " .

من خلال النص يفهم بان المصلحة تُعد شرطاً لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء الإداري، شريطة أن تكون هذه المصلحة شخصية أي لصيقة بالطاعن، وبالتالي لا تنتقل دعوى الإلغاء إلى غيره من الورثة ، وهذا ما اشترطه المشرع والقانون بين طيات نصوصه، وأما القضاء أضاف أن تكون المصلحة المباشرة ، ويعتبر ذلك ترجيح للحق رغم استبعاده من المشرِّع ، وتأسيساً على ذلك تكون المحكمة جرّدت المصلحة من جوهرها وصارت حق ، وبالتالي لا يجوز رفع دعوى بالإلغاء، إلا ممن له مصلحة شخصية ومباشرة ، متميزة بعدم الانتقال أو التنازل عنها للورثة، سواء كانت المصلحة مادية أو أدبية، محققة أو محتملة الوجود لرافع الدعوى، ومؤثرة في مركزه القانوني، ولا تكون الدعوى مقبولة، ما لم تربط بالطاعن أية صلة بالقرار محل الطعن، ولذلك يتعين أن ترفع دعوى الإلغاء على القرار التأديبي من الموظف الذي صدر ضده القرار التأديبي لكونه هو صاحب المصلحة في الطعن بالإلغاء .

2 - وقت توافر المصلحة : اشترطت المحكمة العليا هذا الشرط ويقصد منه وجوب توافر المصلحة الشخصية للطاعن وقت رفع الدعوى، فإذا انتهت بعد رفع الدعوى فهذا ليس مؤثراً على انقضائها، ولو بوفاة الطاعن نفسه، لكون الدعوى موضوعية تتعلق بالنظام العام .

إذاً وقت المصلحة يكفي توفرها لرافع الدعوى عند رفع دعواه ، بحيث يصرف النظر عن استمرار المصلحة حتى نهاية الدعوى وفي صدور الحكم فيها، وبطبيعة الحال إضافة الاهلية القانونية

¹ - ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، بالإسكندرية ، 2004 ، ص 292 .

للتقاضي⁽¹⁾ ، وطالما أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية ووسيلة للدفاع عن المشروعية والمصلحة العامة، أكثر من انها وسيلة للدفاع عن المصلحة الشخصية واشتُرطت في الطاعن كضمان لجدية الدعوى ، فان توفرها يوم رفع الدعوى كافياً لقبول الدعوى بغض النظر عن استمرار المصلحة الشخصية أو زوالها ، لأن زوالها بعد رفع دعوى الإلغاء لا يؤثر، نظراً لبقاء المصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مبدأ ضروريا وهو مبدأ المشروعية⁽²⁾ .

كما أن في دعوى الإلغاء لا يشترط فيها أن يستند الطاعن رافع الدعوى على حق شخصي ، وإنما يكفيها توفر المصلحة لإلغاء القرار المطعون فيه، والمؤثر في مركزه القانوني ، ولو لم ترق إلى درجة الحق له ، كما هو الحال في الدعوى المدنية، وهذا ما استقرت عليه المحكمة العليا ودوائر القضاء الإداري⁽³⁾ .

3 - موقف المحكمة العليا حول وقت المصلحة :

في هذا الصدد كان للمحكمة العليا موقفاً مخالفاً ، حيث أصدرت حكمتين مغايرتين في سنة واحدة (1970م)، أحدهما يؤيد انتقال المصلحة أو الدعوى إلى الورثة، وآخر يخالفه ، ولذلك نتعرض للحكمتين على النحو الآتي :

- الحكم الأول : رفض المحكمة لتدخل الورثة تأسيساً على أن بوفاة الطاعن رافع الدعوى تنتهي المصلحة، مبررة أن المصلحة في دعوى الإلغاء مصلحة شخصية ومباشرة لصيقة بالشخص وتنقضي بوفاته.

- الحكم الثاني : وهو ان المحكمة أصدرت حكماً في السنة نفسها حيث سمحت بتدخل زوجة الطاعن المتوفي بعد رفع الدعوى امام القضاء الإداري ، وأسست المحكمة حكمها بقبول تدخل الزوجة على أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية وعينية ، ويجب ان تنتظر المحكمة مدى مشروعية القرار التأديبي المطعون فيه، أي أن إنتهاء المصلحة الشخصية لا ينهي المصلحة العامة ، ونظراً لذلك استمرت المحكمة في نظر الدعوى.

¹ - فاطمة سعيد محمد المالكي، ولاية القضاء الاداري على طعون الموظفين في سلطنة عمان ، رسالة ماجستير، مرجع سابق ، ص 100.

² - محمد الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص 346.

³ - حكم المحكمة العليا بتاريخ 24 / 6 / 1976م ، طعن رقم 16 / 22 ق، م.م.ع، السنة الثالثة عشر ، عدد 2، بالإضافة الى حكم القضاء الاداري بمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى رقم 28 لسنة 5 ق ، جلسة 28 / 2 / 1978م.

ونخلص مما سبق أنه إذا رفعت دعوى الإلغاء لا يجوز انقضاؤها، إلا باستثناء واحد فقط وهو سحب القرار، وفي هذه الحالة تنقضي جميع اثاره بما فيها المصلحة (1).

ب - ميعاد رفع دعوى الإلغاء :

يعد ميعاد دعوى الإلغاء في غاية الأهمية وذلك لخطورته البالغة ، حيث يحتاج إلى تركيز شديد من كل من الطاعن رافع الدعوى والقاضي الإداري ، تفاديا لما يترتب عليه من اثر وهو البطلان المطلق لدعوى الإلغاء ويكون نهائياً وواجب النفاذ، ولأهمية نتعرض لطبيعة الميعاد وأسباب سريانه وانقطاعه على النحو التالي:

1 - السند القانون للميعاد :

نص المشرع في قانون 88 لسنة 1971م ، على أن " ميعاد دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري المتعلق بطلبات الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو من ابلاغ صاحب الشأن به . . . " ، من النص السابق يفهم بان الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء من الطاعن عليه ان يلتزم بالمدة المحددة قانوناً وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به من قبله، كما على القاضي الإداري الالتزام بهذا الميعاد، أما إذا فات الميعاد المذكور فليس للطاعن الحق في رفع دعواه لفوات الميعاد، والمؤدي الى تحصن القرار المراد الطعن فيه وعدم قبول الدعوى بالإلغاء وفقاً للقانون (2).

2 - الطبيعة القانونية للميعاد:

يتعلق ميعاد دعوى الإلغاء بالنظام العام ، وبالتالي يترتب عليه نتائج عدة أهمها كالآتي:

- يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً كل اتفاق بين الفرد والإدارة مخالفاً لهذا الميعاد ، وعليه لا يجوز الاتفاق على خلافه.

1 - أسعد طاهر أحمد ، القضاء الإداري الليبي ، مرجع سابق ، 2022 ، ص 205.

2 - نص المادة 8 من القانون 88 / 1971 م بشأن القضاء الإداري حيث نصت على انه : " ميعاد رفع دعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه او ابلاغ صاحب الشأن به ، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم الى الهيئة الإدارية التي اصدرت القرار او الهيئات الرئاسية ، ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد عن ستين يوماً دون ان تصدر السلطات الإدارية قرار في التظلم المقدم اليها ، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الاخيرة خلال ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

- يجوز للقاضي الإداري التعرض له من تلقاء نفسه وبدون طلب الخصوم.
- يجوز الدفع به في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ولو لأول مرة أمام المحكمة العليا.

3 - سريان ميعاد دعوى الإلغاء :

هناك ثلاث أسباب لسريان ميعاد دعوى الإلغاء ، وهي كالتالي:

_ **النشر** : وهو أن يكون القرار منشوراً في الجريدة الرسمية، وأن يكون للقرارات اللائحية وليست الفردية، وأن يكون متضمناً فحوى ومضمون القرار التأديبي بحيث يكون نافياً لكل جهالة.

_ **الإعلان** : ويقصد به إعلان القرارات الفردية في أحد الوسائل المنقح عليها قانوناً، مثل لوحة الإعلانات أو خطاب مسجل بعلم الوصول أو عن طريق محضر أو عن طريق الوسائل الحديثة ، وهذا فيه نوع من الظلم إذ لا يوجد نص قانوني، بالإضافة إلى ذلك أن يكون الإعلان في مضمون القرار لتنتفي الجهالة عن الصادر في حقه.

_ **العلم اليقيني** : ويقصد به علم المعني بالقرار الصادر في حقه علماً يقينياً وليس ضنياً ولا احتمالياً، كما يجب أن يكون العلم بالقرار لدى المعني علم بمضمونه ومحتواه ، وهذا السبب ليس من المشرّع بل من القضاء (المحكمة العليا) ويعد موسعاً للنص مخالفاً للمشرّع (¹).

4 - انقطاع الميعاد :

توجد ثلاث حالات لانقطاع الميعاد لرفع دعوى الإلغاء نتعرض لها على النحو التالي:

- الحالة الأولى - طلب المساعدة القضائية :

تعد المساعدة القضائية عبارة عن طلب يقدمه الطاعن لرئيس المحكمة المختصة بالإلغاء ، يطلب فيه شخصياً الاعفاء من الرسوم القضائية في حالة خسارته للدعوى المرفوعة من قبله، شريطة أن يكون تقديم الطلب خلال الميعاد القانون المحدد 60 يوماً لرفع دعوى الإلغاء ، وبناءً

¹ - طعن إداري رقم 19 / 6 ق ، م ، م ، ع السنة الأولى ، العدد الثاني ، أحكام المحكمة العليا الليبية، ص 5.

عن تقديم طلب المساعدة تترتب آثار، حيث ينقطع الميعاد المحدد بمجرد تقديمه، كما أنه بمجرد قبوله أو رفضه ، يبدأ احتساب ميعاد جديد لصالح الطاعن (1).

- الحالة الثانية - رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة :

ويقصد به رفع دعوى إلغاء أمام محكمة غير مختصة مكانياً أو ولأياً أو نوعياً خلال الميعاد المقرر قانوناً، وعلى خطأ مبرر ومغفراً ، أي على درجة من الغموض والتعقيد، في هذه الحالة ينقطع الميعاد القانوني (60 يوم) على دعوى الإلغاء الأصلية مع احتساب ميعاد جديد من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص من المحكمة غير المختصة (2).

- الحالة الثالثة - التظلم الإداري :

لما كان التظلم الإداري شرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء ، إلا أنه يجب أن يكون التظلم مقدماً ضد القرارات التي يجوز التظلم فيها، وليس كالقرارات النهائية الصادرة عن مجالس التأديب بالشكلية المقررة قانوناً ، التي لا يجوز التظلم فيها مطلقاً، ويطعن عليها مباشرة أمام القضاء الإداري، أما القرارات التأديبية الصادرة من الرئيس الإداري أو الوزير المختص عندما يوقع جزاء تأديبي مبالغ فيه، أو غير ملائم ولا يتناسب مع الذنب المقترف من الموظف المعني ، أي عدم الأخذ في الاعتبار لمبدأ التناسب بين الجزاء والذنب، بمعنى بشكل تعسفي لتقدير الجزاء التأديبي، في هذه الحالة يجوز التظلم في القرار التأديبي مع مراعاة الشروط الواجبة للتظلم ، وأهمها الكتابة ونهائية القرار والالتزام بالميعاد المقرر للتظلم والوضوح وعدم الغموض (3).

وبناء على تقديم التظلم من المتظلم ينقطع ميعاد دعوى الإلغاء ، كما يبدأ احتساب ميعاد جديد للدعوى ، ويكون الميعاد الجديد في حالة الرد من الإدارة من تاريخ إعلان الرد ، أما في حالة عدم الرد على التظلم من الإدارة يحسب الميعاد من بعد مرور السنتين يوم الأولى المقرر للرد من اليوم التالي لانتهائها ، باعتبار أن عدم الرد على التظلم رفضاً ضمناً.

1 - محمد عبدالله الحراري ، الرقابة عن أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص 387 و 388.

2 - محمد عبدالله الحراري ، نفس المرجع السابق، ص 386.

3 - محمد الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، مرجع سابق ، ص 250 : 251.

الفرع الثاني : شروط فضّ منازعات سير الوظيفة العامة.

من أهم منازعات سير الوظيفة العامة منازعات قرارات التعيين والترقية، والمشرّع الليبي جعل هذين النوعين من المنازعات (منازعات قرارات التعيين والترقية) من اختصاص القضاء الإداري ، واشترط لفضها قضائياً رفع دعوى التسوية (استحقاق او الاسترداد) من الموظف العام ، إذا لزم الأمر، وتعرض لدعوى تسوية الوضعية الوظيفية للموظف على النحو التالي :

اولا : طبيعة دعوى التسوية وصورها:

لدعوى التسوية طبيعة خاصة ولها صورتين نتعرض لها على النحو التالي :

أ - طبيعة دعوى التسوية :

تعد دعوى التسوية الوضعية الوظيفية من أهم المنازعات الوظيفية العامة التي يتم الفصل فيها قضائياً باستحقاق الموظف العام لحقوقه المالية أو المعنوية للموظف العام أو وراثته ، أي المزايا المالية المتعلقة بالوظيفة إذا أغفلت عنها الإدارة بقرارات إدارية ، كما أن دعوى التسوية تختلف عن دعوى الإلغاء للقرارات الادارية في أثرها، حيث أنها دعوى ترفع استناداً إلى حق ذاتي وشخصي ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري على أن الدعوى وسيلة يتخذها صاحب الحق متوجهاً بها أمام القضاء لحماية حقوقه المقررة لصالحه⁽¹⁾، ولقد ابتدع القضاء الإداري الليبي حيث قرر أن المنازعات المتعلقة بالحقوق المادية للوظيفة وكان مصدرها القانون وحده وانتقلت السلطة التقديرية للإدارة ، في هذه الحالة تكون دعوى التسوية هي الفيصل أمام القضاء الكامل، للحصول الموظف على حقوقه أو وراثته، والتي قد تكون بحق يتصل بالمرتب وأصيل للموظف ولو تم اعتقاله، نظراً للعلاقة الرابطة والقائمة بين الموظف ووظيفته طالما لا توجد تهمة أو حكم بالإدانة أو صدور قرار خاص بهذا الشأن، أو المعاش أو المكافاة ، وليس اللجوء إلى دعوى الإلغاء المقيدة بإلغاء القرار الاداري النهائي مثلما هو الحال في عدم حصول الموظف

¹ طعن إداري 6087 / 8ق ، بتاريخ 20 / 5 / 1957م ، مجموعة احكام المحكمة الادارية بمصر.

على علاوته المستحقة فعلاً ، لكونها لا ترفع إلّا بنا على قرار صادر من الجهة الإدارية ، أو الطعن على تقارير الكفاء السنوية ، دون التعدي إلى تعديل القرار أو استبداله بآخر (1) .

كما أن دعوى التسوية لا تتقيد بميعاد قانوني ، حيث يمكن رفعها في أي وقت بغض النظر عن موعد رفعها، وفي هذا أنه يختص القضاء الكامل بالدعاوى التي ترفع من اصحاب الشأن ضد الإدارة للحرمان أو التعدي على حق مالي للموظف أو مجموعة موظفين أو منازعاتها لهم في مدها ، مطالبين القضاء بالحكم على الإدارة فيما اقترفته من ظلم ، سواء بفعل شيء ، أو الامتناع عن فعل شيء، وغالبا ما تكون المنازعة بدفع مبالغ مالية لهم عن طريق دعوى لتسوية الأوضاع المالية للموظفين العموميين ، مثال دعاوى المرتب أو المعاش أو المكافاة التي قد تنشأ بين الموظف والإدارة ، ففي مثل هذه المنازعات تكون سلطة القاضي الإداري اوسع سلطةً ، وبذلك يفصل القاضي في الحقوق المتنازع عليها فصلاً نهائياً، أما بحق المدعي بما طلبه، أو بعدم أحييته فيه، فكل هذه المنازعات تندرج ويفصل فيها بدعاوى التسوية وفقاً للقانون.

ب - صور دعوى التسوية :

تعد دعوى الاستحقاق أحد صور دعوى التسوية للحقوق المالية للموظف العام ، والصورة الأخرى هي دعوى الاسترداد، وهما من اختصاص القضاء الإداري نتعرض لهما على النحو التالي:

1 - دعوى الاستحقاق :

مما لا شك فيه أن هناك فرق بين دعوى الاستحقاق و دعوى الاسترداد حيث أن دعوى الاستحقاق تَرِد على حق مالي يستحقه الموظف قانوناً ولكن الإدارة لم تمنحه له، أما دعوى الاسترداد تَرِد على حق مالي في حياة الموظف وثابتاً له ، كالمرتب او العلاوة او البديل الذي كان يتقاضاه مسبقاً، إلا أن الإدارة خصمته أو حجزته منه لصالحها دون وجه حق ، هنا للموظف الحق في رفع دعوى استرداد لحق مالي ثابت قانوناً وسبق الحصول للموظف عليه بصفة دائمة أو مؤقتة.

¹ - فاطمة المالكي ، ولاية القضاء الإداري في طعون الموظفين، مرجع سابق ، ص113.

وتتمثل هذه الدعوى في مطالبة الموظف لحق امتنعت الإدارة منحه للموظف ، وذلك مثل خصم من مرتبه أو معاشه أو مكافئة مالية يستحقها ، في هذه الحالة أجاز المشرع للموظف رفع دعوى استحقاق أمام القضاء، استحقاق فروق مالية عن الترقية أو استحقاق علاوات أو بدلات مثل بدل التمييز أو بدل السفر أو الانتقال وغيرهم من أنواع البدلات أو مكافآت العمل الاضافي او مكافآت عن أداء عمل أو الاشتراك في لجان . . . وغيرها، وهنا يحكم القاضي بعد اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ، حكماً يقضي بإعطاء المبلغ المالي المستحق للموظف ، إذا ما سقط بالتقدم المحدد قانوناً للمرتبات والمعاشات المستحقة للموظفين ، والذي يكون ثلاث سنوات في الحقوق المالية غير الدورية كالمكافآت والبدلات ، وسنة واحدة بالنسبة للحقوق الدورية مثل المرتبات وما في حكمها من علاوات إذا لم يطالب بها الموظف من تاريخ نشوء الحق في اقتضاءها⁽¹⁾ ، أي من تاريخ استحقاق الدين، وهنا نشير إلى أن في حالة تأخير المرتبات لخطأ من الإدارة لا تسري مدد التقام في هذا الشأن، أو يحكم بالمزايا المعنوية المستحقة للموظف كالترقية أو الأقدمية وذلك حسب ما يطلبه الموظف⁽²⁾ .

ويدخل من ضمن دعوى الاستحقاق ، استحقاق الموظف للتعين بالوظيفة العامة في حالة إذا تم تعيين موظف ولا يستحق الموظف المعين هذا المركز القانوني ، لعدم توفر الشروط وكان هناك موظف آخر اكفاء وأجدر منه وفقاً للقانون، في هذه الحالة أجاز المشرع والقضاء للموظف غير المعين بالوظيفة رفع دعوى أمام القضاء الإداري لتعيينه بالوظيفة، بدلا من الموظف الآخر، لتوفر كافة الشروط اللازم للتعين وفقاً للقانون ، وبناءً على إلغاء قرار التعيين غير المشروع .

2 - دعوى الاسترداد :

ترفع دعوى الاسترداد في حالة نشوء منازعة بين الموظف والإدارة تتعلق بمزايا مالية دُفعت للموظف أو لورثته دون وجه حق فيه ، للحصول على ما تم خصمه نتيجة خطأ من الإدارة أو تعسف منها بالقرار الجزائي التأديبي، أو امتنعت الإدارة على منحه له ،

¹ - طعن قضائي 1849 / 32 ق ، جلسة بتاريخ 5 / 11 / 1994 م مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا ، مصر .

² - محمد ابو العنين، العاملون المدنيون بالدولة ... ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017 ، ص46

في هذه الحالة تكون الإدارة طرف في الدعوى وفي محل المدعى صاحب الحق ، إذا لجأت الإدارة الى القضاء الإداري للحصول على حكم قضائي لاسترداد هذا الحق ، لإلزام الطرف الآخر بِرَد ما دفع له دون حق (مرتبات او معاشات او مكافآت مالية)، ويكون الطرف الاخر الموظف او ورثته في محل المدعى عليه.

ولكن في اغلب الاحيان تكون الإدارة في محل المدعى عليه في دعوى الاسترداد مثلما هي في دعوى الاستحقاق، لما لها من سلطة ووسائل إدارية لخصم ما تدعيه من ديون على الموظف أو ورثته تغنيها عن اللجوء إلى القضاء الإداري المختص للمطالبة بما تم دفعه للموظف أو ورثته واسترداده لخزينة الدولة.

ثانيا - التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التسوية:

تكاد تتشابه دعوى تسوية سير الوظيفة والمنازعات المزايا المالية مع دعوى الإلغاء ، إلا أن هناك اختلاف بينهما نتناوله كآتي :

أ - أوجه التشابه :

1 - كل من دعوى التسوية ودعوى الإلغاء تَرِد على الصفة (الموظف العام) في منازعات الوظيفة العامة.

2 - كل من دعوى التسوية ودعوى الإلغاء من الدعاوى التي ترفع أمام محاكم والدوائر التي تخضع لاختصاص القضاء الاداري التي تعتبر جزء من هيكله في ليبيا.

3 - كل من الدعويين تعتبر وسيلة من الوسائل القضائية لفضّ المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة.

4 - تعد الأحكام الصادرة في الدعويين من القضاء الإداري بمثابة سوابق قضائية ومن ثم مصدراً من مصادر القانون الإداري.

ب - أوجه الاختلاف :

تختلف دعوى تسوية الحقوق عن دعوى إلغاء القرارات غير المشروعة في عدة أوجه نتعرض لها على النحو الآتي:

1 - **من حيث طبيعة الدعوى :** دعوى التسوية تعد دعوى شخصية ذاتية ترد على منازعات الحقوق والمزايا المالية المستحقة للموظف العام أو ورثته من بعده ، ويطلق عليها (دعوى الاستحقاق) ، ومستمدة مباشرة من القوانين أو اللوائح ، وما تصدره الإدارة من أوامر وتصرفات في هذا المجال مجرد أعمال مادية لا ترتقي إلى مرتبة القرار الإداري أو تنفيذية لتطبيق القانون على الموظف وتوصيل نصوصه إليه^(1) ، **بينما دعوى الإلغاء** دعوى موضوعية وعينية ومشروعية ، وأساسها طبيعة المركز القانوني المستمد من القوانين والقواعد العامة مباشرة ، وترد عن الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة من الإدارة ، والمتمثلة في القرارات الإدارية غير المشروعة، ويطلق عليها بدعوى المشروعية.

2 - **من حيث الميعاد القانوني :** يتقيد رافع دعوى الإلغاء بالميعاد القانوني المحدد بالأيام وليس بالشهر – بستين يوماً – من تاريخ النشر أو الإعلان أو علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار علماً نافياً للجهالة^(2)، **بينما** رافع دعوى التسوية لا يتقيد بميعاد معين ، طالما لم يسقط الحق المطالب به بالمدة المقررة للتقادم^(3)، أي يجوز رفع الدعوى في أي وقت حتى بعد فوات الميعاد المقرر بالأيام بستين يوماً في رفع دعوى الإلغاء ، ما لم يسقط الحق موضوع الدعوى بالتقادم ، ويكون (ثلاثة سنوات بالنسبة للحقوق المالية الدورية كالمرتب مثلاً ، وبالنسبة للحقوق المالية غير الدورية كالمكافآت سنة واحدة)^(4).

3 - **من حيث سلطة القاضي :** بالنسبة لسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء فهي تقف بمجرد الحكم بالإلغاء على القرار الإداري غير المشروع ، أي به عوار أو أكثر التي تشوب القرار الإداري ، **بينما** سلطة القاضي الإداري في دعوى التسوية تمتد إلى الحقوق المتنازع عنها

1 - مصطفى بوزيد ، ماجد راغب الطو المرجع السابق ، ص 329.

2 - حكم المحكمة العليا بتاريخ 21 / 5 / 2006 م (بشأن تحصن القرار الإداري من الإلغاء)

3 - حكم المحكمة العليا بتاريخ 23 / 11 / 1978 م ، بالطعن رقم 32 / 23ق، المجلة إبريل 1979، ص 44

4 - أسعد طاهر ، محاضرات في القضاء الإداري ، بقسم الدراسات العليا ، كلية القانون ، الزاوية ، 2019.

، وكل ما يتفرع عنها من إجراءات، وله في الدعوى كامل ولاية القضاء كافة، أي بمعنى عدم تقيد القاضي بالحدود العينية للدعوى استناداً إلى مبدأ حرية القاضي في تكوين عقيدته (1).

4 - من حيث حجية الأحكام الصادرة في الدعوى : أن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تكون ذات حجية مطلقة على كافة، لأن أحكامها تصحح الأخطاء الإدارية، بينما الأحكام الصادرة عن دعوى التسوية حجيتها نسبية وتقتصر على أطراف المنازعة فقط (2).

ومن خلال التمييز بين دعوى تسوية منازعات المالية ودعوى إلغاء القرارات الإدارية نجد أن هناك اختلاف بينهما وذلك في الفرق بين القرارات الإدارية و الأعمال المادية على أنها هذه الأخيرة لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية ، بل مجرد إجراءات تنفيذية مادية تكون محل نزاع في دعوة التسوية ، كما ان دعوى التسوية لا تتقيد بميعاد، ولكن تسقط بمدة التقادم المقررة للحقوق المالية.

" وتجدر الإشارة إلى أن المرتبات لا تعود تلقائياً كأثر من آثار إلغاء القرار ، بل تخضع إلى اعتبارات أخرى من أهمها أن الحق يقابله واجب، وهو أداء العمل، وعليه إن دعوى التسوية للمرتبات لا تُرفع إلا على حق المرتب وملحقته، على أن تكون مستحقة فعلاً كمقابل للعمل، وبالتالي تكون من اختصاص القضاء الإداري " (3).

وان المشرع الليبي قد حدد المنازعات التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري، الا أن قانون المحكمة العليا لسنة 1953م في المواد من 20 الى 27 كان الأسبق، والقضاء الإداري يستمد اختصاصه بنظر منازعات الوظيفة العامة من المادة (الثانية الفقرة 2 ، 3 ، 4) من قانون القضاء الإداري، حيث تتعلق الفقرة الأولى منها بفصّ المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت ، ويتم ذلك برفع دعوى تسوية عن طريق محامي أمام المحكمة العليا من الموظف العام لكون الدعوى ناشئة بحكم الوظيفة العامة ، أما إذا كانت أمام محكمة استئنافية فلا يحتاج الموظف إلى محامي ويُمكنه الدفاع وعرض الوقائع المتعلقة بالدعوى بنفسه ، وهذا وفقاً للقانون، اشترط المشرع أن يكون رافع الدعوى موظفاً عاماً، وذلك لإخراج المنازعات التي

1 - أسعد طاهر ، المرجع نفسه.

2 - انظر نص المادة 21 من القانون 88 لسنة 1972 م بشأن القضاء الإداري.

3 - حكم المحكمة العليا الصادر بتاريخ 6 / 5 / 2005 م وقالت ان (ان إلغاء القرار الإداري لا يترتب عليه صرف المرتب مباشرة) منشور بمجموعة احكام المحكمة العليا ، القضاء الإداري 2005 ، ص 94 - 97.

ليس من اختصاص القضاء الإداري لكونها لا تنشأ بسبب الوظيفة العامة، ولعدم وجود الصفة ،
وطالما أن المادة 1/2 التي تخص دعوى التسوية تدخل ضمن منازعات الوظيفة العامة، فلكي
يبسط القضاء الاداري ولايته عليها يشترط أن يكون صاحب الحق موظفاً عاماً سواء هو نفسه أو
من يرثه من خلفه^(1).

الخاتمة

بعد ان انتهينا بفضل الله وتوفيقه – سبحانه وتعالى – من دراسة موضوع هذه الرسالة تحت
عنوان : **فض منازعات الوظيفة العامة في التشريع الليبي (دراسة مقارنة)**، وذلك وفقاً
لخطة بحثية قسمت إلى فصلين و تعرضت في الفصل الأول إلى الطبيعة القانونية لمنازعات
الوظيفة العامة وأنواعها حيث تناولنا هذه الطبيعة الخاصة بالمنازعات الوظيفية من خلال
مبحثين، تعرضت في الأول إلى المنازعات المالية وسير الوظيفة العامة ، أما المبحث الثاني
تعرضت من خلاله إلى منازعات قرارات التأديب وإنهاء الخدمة، لتحديد ماهية هذه المنازعات
وقواعدها وضوابطها وأحكامها مبيناً صور هذه المنازعات التي تترتب على مخالفة تلك القواعد
والضوابط والاحكام ، ثم تعرضت في الفصل الثاني إلى أهم الوسائل الخاصة بفض المنازعات
الناشئة عن الوظيفة العامة سواء تلك المنازعات المالية المتعلقة بسير الوظيفة العامة، أو
المنازعات الخاصة بقرارات التأديب وإنهاء الخدمة ، ومن أهم هذه الوسائل القانونية لفض هذه
المنازعات ما هو يتعلق بالوسائل الادارية هذا ما تعرضت له تفصيلاً في المبحث الاول ، أما
الوسائل القضائية تناولتها تبارعاً في المبحث الثاني ، وانتهيت من خلال هذه الدراسة إلى جملة
من النتائج تتبعها عدة توصيات نوجزها على النحو التالي:

أولاً - النتائج :

¹ – مجموعة المبادئ القانونية المقررة من المحكمة الادارية العليا في خمس سنوات من 1961 : 1966 م، رقم 386، ص 732.

1 - تعد منازعات المزايا المالية وتلك المتعلقة بسير الوظيفة العامة وقرارات التعيين والترقية من أكثر المنازعات شيوعاً في داخل قاعات المحاكم ، وأمام لجان فض المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة.

2 - تحظى المنازعات المتعلقة بقرارات التأديب بخصوصية مزدوجة حول مخالفة الموظف العام للقوانين واللوائح والوجبات الوظيفية وحق الإدارة في معاقبته عنها ، ومن ثم قرر المشرع ان تلتزم الإدارة بها عند تأديب الموظفين التابعين لها.

3 - أن غالبية المنازعات التأديبية وأخطرها فصل الموظف وانهاء خدمته بالطريق التأديبي ، تحظى بأهمية خاصة عند التعرض لها في مجال البحث العلمي لكونها أشد جساماً وأكثرها وطأة لتعلقها بإنهاء الحياة الوظيفية للموظف العام.

4 - حرصت كافة التشريعات ومنها المشرّع الليبي على تفادي طرح منازعات الوظيفة العامة أمام القضاء ، حيث شكلت لجان إدارية تسعى إلى فضّ هذه المنازعات داخل الجهات الإدارية، سواء كان ذلك في صورة لجان التوفيق والتحكيم أو لجان شؤون الموظفين ، وقد ثبت نجاحها في كثير من الأحيان في أداء مهامها.

5 - حرص المشرّع الليبي في القانون 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي بالنص على اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بنظر منازعات الوظيفة العامة، والمتعلقة بالمزايا المالية وسير الوظيفة العامة وقرارات التأديب وإنهاء الخدمة.

6 - تمثل منازعات الوظيفة العامة في التشريعات المقارنة عامة والتشريع الليبي خاصة الأرض الخصبة لإرساء السوابق القضائية والاجتهادات الفقهية التي تُبنى عليها قواعد القانون الإداري والأعراف الإدارية المُستوّرة في مجال أعمال الوظيفة العامة.

ثانياً - التوصيات :

اضافة الى الملاحظات والانتقادات التي أبداهها الباحث على مدار هذا البحث نستعرض بإيجاز بعض التوصيات الآتية :

1 - نظراً لأهمية المنازعات المالية ومنازعات سير الوظيفة العامة وكونها أكثر شيوعاً بين الإدارة وموظفيها أن تكون هناك لجان إدارية متخصصة في نظر هذه المنازعات لسرعة

الفصل فيها ، وأن يُنظر النزاع على مرحلتين - الابتدائية والاستئنافية - وتحوز قرارات هذه اللجان القوة التنفيذية وحجية الامر المقضي به.

2 – بتتبع الضمانات والضوابط المقررة تشريعياً في مرحلة التحقيق والتأديب للموظفين العموميين ، نجد ان مخالقات الادارة دائماً تنصب حول الغلو وإساءة استعمال السلطة في توقيع العقوبة التأديبية على الموظف ، لذلك نوصي بتفعيل تجريم إساءة استعمال السلطة واتخاذ الاجراءات الجنائية ضد السلطة التأديبية المسيئة في استعمال سلطتها كأهم ضمانة لردعها وللحد من تعسفها ضد الموظف.

3 – يتعين ضرورة التدخل التشريعي وانشأ نيابة إدارية وقضاء تأديبي في النظام القضائي الليبي على غرار النظم المقارنة ، وتكريس مبدأ الرقابة القضائية على سلطات الإدارة التأديبية عند ممارستها ضد موظفيها.

4 – السعي الحثيث نحو إقرار مبدأ ازدواج القضاء ، واختصاص القضاء الإداري بالفصل في كافة المنازعات الإدارية ومن أهمها منازعات الوظيفة العامة.

5 – نهيب المحكمة العليا الليبية مراجعة أحكامها بشأن اعتبار موظفي الشركات العامة والقطاع العام على أنهم ليسوا موظفين عموميين، تحقيقاً للعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بينهم وبين موظفي الجهات الادارية العامة تحقيقاً للعدالة الوظيفية.

6 – نهيب المشرّع الليبي بتقرير مزايا مالية للموظفين العموميين تماشياً مع الظروف الإقتصادية التي يتعرض لها هؤلاء في الوقت الراهن وتشديد الرقابة على التعيين والترقية في الوظائف العامة ، بموجب ضوابط موضوعية يصعب التحايل عليها ، وتشديد العقاب في حالة مخالفتها .

فهرس المصادر والمراجع

أولاً - الكتب والمؤلفات

- 1- إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الاداري ، منشاة المعارف ، الاسكندرية، 2000م.
- 2- أحمد حافظ نجم ، خدمة الموظف العام في احكام القضاء الاداري المصري ، الاسكندرية ، 2002 م.
- 3- احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية واحكام القضاء الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2018 م.
- 4- أحمد فايق سعيد قنيطة ، النظام القانوني للتظلم من القرار الاداري في التشريع الفلسطيني، دراسة تحليلية مقارنة ، كلية الشريعة والقانون ، الجامعة الاسلامية غزة، 2007 م.
- 5- أحمد فايق سعيد قنيطة ، النظام القانوني للتظلم الاداري ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، 2018 م.
- 6- أحمد محمد السليطي ، ترقية الموظف العام ، دار النهضة ، القاهرة ، 2005 م.
- 7- أسعد الطاهر أحمد ، القضاء الاداري الليبي ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ليبيا ، 2016 م

- 8- أسعد الطاهر احمد ، القضاء الاداري محاضرات دراسات عليا ، كلية القانون ، الزاوية ، 2019 م.
- 9- أسعد الطاهر احمد ، محاضرات في القانون الاداري كلية القانون ، جامعة الزاوية ، 2014 م.
- 10- أعاد حمود ، الوجيز في القانون الاداري ، دولة الامارات العربية ، اكااديمية الشرطة ، 2004
- 11- بدوي عبد العليم سيد ، مبدأ الصلاحية في الوظيفة العامة وضمانات تطبيقه ، ط 1 ، مجموعة المبادئ القضائية ، دار النهضة ، القاهرة ، 2006 م.
- 12- بن عيسي زايد ، محاضرات في الوظيفة العامة ، الجزائر ، 2021 م.
- 13- جمال الدين سامي جمال الدين ، اجراءات المنازعات الادارية في دعوى الالغاء للقرارات الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 م.
- 14- حسين حمود المهدي ، شرح احكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان ، مصراته ، 2002 م.
- 15- حسين عثمان محمد ، القضاء الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2000
- 16- حسين فريجه ، شرح المنازعات الادارية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2011 م.
- 17 - حمدي عبد النور السيد، الشامل في القانون الاداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ط 1، الامارات المتحدة ، 2013 م.
- 18 - حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرارات الادارية ، الجزء الثاني ، 2001 م.
- 19 - خليفه علي الجبراني ، القضاء الاداري على اعمال الادارة ، مركز سيما للطباعة والنشر، طرابلس ليبيا ، 2005 م.
- 20 - خميس السيد اسماعيل ، موسوعة القضاء الاداري ، القاهرة ، 2010 م.
- 21 - رشيد خلفوني ، قانون المنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات ، الجزائر ، 2013 م.

- 22 - زكي محمد النجار ، اسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة ، دار الفكر العربي ، بدون تاريخ نشر.
- 23 - سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005م
- 24 - سعد مقدم ، الوظيفة بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات ، ط 2 ، الجزائر ،
- 25 - سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 م.
- 26 - سليم جديدي ، تأديب الموظف في التشريع الجزائري ، الاسكندرية ، 2014 م.
- 27 - سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2017 م.
- 28 - سيد عبدالصمد محمد يوسف ، لجان فض المنازعات بين حقيقة الواقع والمستقبل، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية ، 2017 م.
- 29 - شهاب أحمد الجابري ، قانون الخدمة المدنية العماني ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2013 م.
- 30 - طلعت حرب محفوظ ، المساواة في الوظيفة العامة ، الهيئة العربية للكتاب ، القاهرة 2012 م.
- 31 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري ، دار الفكر، الاسكندرية ، 2009 م.
- 32 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، اجراءات تأديب الموظف العام ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، 2008 م.
- 33 - عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، الضمانات اللببية في الوظيفة العامة ، دار الفكر والقانون، المنصورة 2004 م.

- 34 - عبد العزيز محمد الصغير ، القانون الاداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، 2015 م.
- 35 - عبد الغني عمر الرويمض ، علاقات العمل الفردية في القانون الليبي ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ، ليبيا ، 2000 م.
- 36 - عبد القادر شاکر محمود ، اقضاء الموظف العام من الوظيفة " دراسة مقارنة " ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، 2017 م.
- 37 - عبد القادر عدو ، المنازعات الادارية ، دار الهدمة ، ط2 ، الجزائر ، 2014 م.
- 38 - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الاداري ووسائل تنفيذ النشاط الاداري ، بدون نشر ، 2015 م.
- 39 - علاء محمد عبد الدليمي ، رقابة القضاء الاداري على قرارات الترقية في مجال الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2020 م.
- 40 - علي خطار الشطناوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء 1 ، دار الثقافة ، الاردن، 2008 م.
- 41 - عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الالغاء ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، 2011 م.
- 42 - عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003 م.
- 43 - فاروق خلف ، منازعات التأديب في الوظيفة العامة ، دار الهدمة ، الجزائر 2019 م.
- 44 - فضل آدم ، محاضرات في قانون المرافعات المدنية والتجارية ، كلية القانون صرمان ، جامعة الزاوية ، 2015 م.
- 45 - فوزي حبيش ، الوظيفة العامة و ادارة شئون الموظفين ، المنشورات الحقوقية ، 2008 م.
- 46 - زكي محمد النجار ، اسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة ، دار الفكر العربي، بدون تاريخ نشر.

- 47 – ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 م.
- 48 – محسن العبودي و ماجد الحلو، القانون دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية، 1999م
- 49 – محسن العبودي وشريف خاطر ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة "، بدون نشر، 2004م.
- 50 – محمد أبراهيم الدسوقي علي ، حماية الموظف ازاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2019 م.
- 51 – محمد احمد عبدالله محمد ، انقضاء الرابطة الوظيفية وقيامها ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2003 م
- 52 – محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دار الفكر العربي القاهرة ، 2003 م.
- 53 – محمد رفعت عبد الوهاب ، اصول القضاء الاداري ، الاسكندرية ، 2002 م.
- 54 – محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2012 م.
- 55 – محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الادارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة "، 2006 / 2007 م.
- 56 – محمد سعيد حسين أمين ، تقارير في مجال الوظيفة العامة ، دار النهضة القاهرة ، 2004 م.
- 57 – محمد عبد الله الحراري ، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي ، ط5 ، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية ليبيا ، 2010 م.
- 58 – محمد عبدالله الحراري ، اصول القانون الاداري الليبي ، ط 6 ، المكتبة الجامعة ، الزاوية ، 2010 م.
- 59 – محمد عبدالله الحراري ، اصول القانون الاداري الليبي ، ط 7 ، المكتبة الجامعة، الزاوية، 2019 م.
- 60 – محمد علي سكيكر ، شرح وتعليق على القانون رقم 7 لسنة 2000 بشأن التوفيق في المنازعات ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 م.

- 61 – محمد ماهر ابوالعنين ، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء وافتاء مجلس الدولة ، كتاب 4 ، ط 1 ، 2007 م.
- 62 – محمد محمد الشلماني ، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي ، دار المطبوعات ، الاسكندرية ، 2014 م.
- 63 – محمود احمد شوقي التهامي ، نظام الوساطة وتوفيق المنازعات في التشريع المصري والتشريعات المقارنة، 2021 م.
- 64 – مسعود شيهوب ، المبادئ العامة في المنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات ، الجزائر، 2013 م.
- 65 – مفتاح خليفه عبد الحميد ، النظام القانوني للتظلم الاداري، الاسكندرية ، 2017 م.
- 66 – منال رفعت ، الوظيفة العامة بين المسؤولية و التجريم التأديبي " دراسة مقارنة"، مكتبة الوفاء بالإسكندرية ، 2016 م.
- 67 – هاشمي الخرقى ، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية، دار الهدمة للطباعة والنشر والتوزيع ، 2010 م
- 68 – وفاء السيد محمد رجب ، مستقبل القانون الاداري ، جمهورية مصر العربية ، 2007 م.

ثانياً – الرسائل والابحاث :

- 1 – اريج طالب الزيدية ، العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2005 م.
- 2 – امجد عياش ، ضمانات المسألة التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، 2007 م.
- 3 – إيمان مخلوفي ، الحقوق المالية للموظف العمومي ، في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة زيان عاشور، الجلفة ، 2017 م.

- 4- إيمان ميلاد محمد سالم ، الاختصاص القضائي بمنازعات الجنسية في التشريع الليبي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الزاوية، 2020 م.
- 5 - المبيضين علاء محمد ، اثر التظلم الاداري على قطع الميعاد ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة عمان العربية ، الاردن 2013 م.
- 6 - به رزان علي رحيم محمد ، التظلم الاداري في التشريع العراقي والمصري ، مجلة الفنون والادب وعلوم الانسانيات والاجتماع ، جامعة حلبجة ، عدد 24 ، العراق ، 2018 م.
- 7 - بوكراع عبد السلام ، منازعات الوظيفة العامة وخصوصياتها ، في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة احمد دراية ادرار ، 2019 / 2020 م.
- 8 - ثامر نجم عبدالله العكيدي ، دور القضاء الاداري في حماية حقوق الموظف العام " دراسة مقارنة " ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 2016 م.
- 9 - جاكلين تحسين عمرية ، التعيين في الوظيفة العامة ، " دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، 2014 م.
- 10 - جمال خميس بن سليمان ، طعون الوظيفة العامة امام القضاء الاداري " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، 2018 م.
- 11 - جمال علي سالم الديب ، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي ، مجلة العلوم القانونية والشرعية ، كلية الشريعة والقانون ، العجيلات ، جامعة الزاوية ، 2021 م.
- 12 - جمال قروف ، العزل من الوظيفة ، مجلة جامع الامير عبدالقادر للعلوم الاسلامية ، قسنطينة ، الجزائر ، 2021 م.
- 13 - حادة احبلي ، النظام القانوني للتعين في الوظيفة العمومية وفقا للتشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جيجل ، جامعة الاسكندرية ، 2019 م.
- 14 - حامد مسعود بخيت كشوف ، الرقابة القضائية على قرارات التعيين في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة السلطان قابوس ، عمان ، 2020 م.

- 15 - حسن صالح محمد بوردة ، فصل الموظف العام " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، مصر ، 2010 م.
- 16 - حسن محمد بن راشد البلوشي ، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، 2018 م.
- 17 - خير الصادق خير الله ، ضمانات تأديب الموظف العام في مرحلة التحقيق الاداري الابتدائي ، رسالة ماجستير ، اكااديمية الدراسات العليا ، ليبيا ، 2010 م.
- 18 - سالم علي القمودي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الليبي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الزاوية ، ليبيا ، 2021 م.
- 19 - سامي احمد عثمان محمد ، النظام القانوني للتظلم في الدعوى الادارية " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النيلين ، 2016 م.
- 20 - سهام رابحي ، سلطة التأديب والفصل الاداري من الوظيفة العامة ، مجلة افاق للأبحاث السياسي والقانونية ، عدد 6 ، 2020 م.
- 21 - شريفة بوزيفي ، التظلم كألية لفض النزاع الاداري ، " دراسة مقارنة " ، طالبة دكتوراه ، كلية الحقوق ، مجلة صوت الوطن ، جامعة الجزائر ، 2020 م.
- 22 - ضياف عبدالقادر ، معيار الاختصاص القضائي لمنازعات الوظيفة العمومية بالجزائر ، مجلة دراسات قانونية ، عدد 1 ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2022 م.
- 23 - عامر و محمد على ، النظام القانوني لمتقاعدي الدولة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بغداد ، بدون نشر.
- 24 - عبد الحق فكري الكوش ، التظلم الاداري في القانون العام المغربي ، " دراسة مقارنة " ، رسالة ماستير ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، مراكش ، 2017 / 2018 م.
- 25 - عبد المهيمن عبدالله محفوظ ، النظام القانوني للعقوبة التأديبية في القانون الليبي " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر ، 2017 م.

- 26 – عبد السلام محمد السنوسي ، الرقابة القضائية اللاحقة على صدور القرار التأديبي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، مصر، 2017م.
- 27 – عبدالله رمضان خميس ، الحقوق المادية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المرقب ترهونة ، ليبيا ، 2008 / 2009 م.
- 28 – عبد الوهاب عمران عبد الجليل ، الحقوق المالية للموظف العام وضماناتها القانونية ، "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا قسم الشريعة والقانون ، جامعة ام درمان الاسلامية ، 2007 / 2008 م.
- 29 – علي عبد الله سعود الخروصي ، دعاوى الوظيفة العامة في القضاء الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة السلطان قابوس ، سلطنة عمان ، 2012م.
- 30 – عمار بوضياف ، منازعات الوظيفة العامة في ميزان قضا مجلس الدولة الجزائري ، مجلة الفقه والقانون ، عدد 12 ، 2013 م.
- 31 – فاطمة سعيد محمد المالكي ، ولاية القضاء الاداري على طعون الموظفين في سلطنة عمان ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة السلطان قابوس ، عمان ، 2011 م.
- 32 – كاثوم رمضان المبروك ، الرقابة القضائية على منازعات الوظيفة العامة في ليبيا ومصر "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير ، كلية القانون بترهونة ، ليبيا ، 2009: 2010 م.
- 33 – مبارك مداح محمد ، انتهاء خدمة الموظف بسبب عدم الكفاءة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، القانون العام ، جامعة الشرق الاوسط ، 2011 م.
- 34 – محفوظ علي عمران تواتي ، العلاوة السنوية للموظف العام في القانون الليبي ، مجلة افاق الاقتصادية ، عدد 6 ، الاكاديمية الليبية مصراته، 2017 م.
- 35 – محمد حسين إحسان ، التظلم كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح ، نابلس فلسطين ، 2016 م.
- 36 – محمد خليفة الخلايلة وآخرون ، التظلم الاداري "دراسة مقارنة بين المملكة الاردنية والامارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، 2009 م.

- 37 - محمد عبد الرحمن الصادق ، ضمانات مشروعية القرار التأديبي لعضو هيئة التدريس الجامعي خلال مرحلة التحقيق الاداري في القانون الليبي ، مجلة الشريعة والقانون ماليزيا ، 2018 م.
- 38 - مخلوف مصعب إبراهيم ، رقابة القضاء الاداري على ركن الشكل في القرار التأديبي ، مجلة البحوث القانونية ، عدد 2 ، كلية القانون ، مصراته ، 2016 م.
- 39 - مسعود عشاش ، الحقوق المالية للموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014 م.
- 40- مروان زيدان خليفة القيسي ، انتهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، 2010 م.
- 41 - مشعل محمد العجمي ، الضمانات التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، 2011 م.
- 42 - ملياني بوبكر وليد ، منازعات الوظيفة العامة في مجال التأديب ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، بن يوسف بن خدة ، 2015 م.
- 43 - نادية بلقاسم وفاطمة جمعة ، الحقوق المالية للموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة اكلي محند اولحاج ، البويرة ، 2016 م.
- 44 - نصار عمران عبد جنابي ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الاسكندرية ، 2019 م.
- 45 - نور سليم حسين الزيايدي ، تأديب الموظف العام بين العراق ومصر " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الاسكندرية ، 2019 م.
- 46 - نوف راشد بن خلف ، الرقابة القضائية على القرار التأديبي " دراسة مقارنة " ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة السلطان قابوس ، سلطنة عمان ، 2018 م.
- 47 - هاجر كرمية ، تسوية منازعات الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة اكلي محمد اولحاج ، البويرة ، 2015 / 2016 م.

ثالثاً - المواقع الإلكترونية

موقع ويب شامل / إسلام سمور ، الاختصاص في القانون والمصطلحات والتعريفات القانونية
2023 م ، [https:// mawdoo3.com](https://mawdoo3.com)

رابعاً - القوانين :

- دستور المملكة الليبية سنة 1951م.
- مشروع الدستور الليبي سنة 2017م.
- القانون رقم 12 لسنة 2010 م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية.
- القانون رقم 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الاداري.
- القانون رقم 13 لسنة 1980 م بشأن الضمان الاجتماعي.
- القانون رقم 1 لسنة 2018 م الصادر عن مجلس النواب ، والمعدل لأحكام القانون رقم 13 لسنة 1980 م.
- القانون رقم 4 لسنة 2010 م بشأن التوفيق والتحكيم في النظام الليبي.
- الدليل الاسترشادي في التحقيق والتأديب الصادر عن ادارة شؤون الجامعات الليبية ، ط 1 ، 2022م
- أحكام المحكمة العليا الليبية.
- أحكام مجلس الدولة المصري.

فهرس الموضوع

رقم الصفحة	الموضوع	ر. م
أ	الآية الكريمة	1
ب	الاهداء	2
ج	الشكر و التقدير	3
1	المقدمة	4
9	الفصل الاول: الطبيعة القانونية لمنازعات الوظيفة العامة وأنواعها.	5
11	المبحث الاول : المنازعات المزايا المالية و سير الوظيفة العامة.	6
13	المطلب الاول : منازعات المزايا المالية للوظيفة العامة.	7
13	الفرع الاول : المزايا المالية للموظف العام اثناء الخدمة.	8
19	الفرع الثاني : المزايا المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة.	9
26	المطلب الثاني : منازعات سير الوظيفة العامة.	10

26	الفرع الاول : التعيين في الوظيفة العامة.	11
32	الفرع الثاني : الترقية في الوظيفة العامة.	12
40	المبحث الثاني : منازعات قرارات التأديب وإنهاء الخدمة.	13
41	المطلب الاول : منازعات التأديب في الوظيفة العامة.	14
41	الفرع الاول : منازعات التأديب الاجرائية.	15
47	الفرع الثاني : منازعات التأديب الموضوعية.	16
53	المطلب الثاني: منازعات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة.	17
53	الفرع الاول : منازعات الفصل و العزل بغير الطريق التأديبي.	18
59	الفرع الثاني : منازعات إنهاء الخدمة بالاستقالة أو بالتقاعد.	19
65	الفصل الثاني : الوسائل الإدارية والقضائية لفض منازعات الوظيفة العامة.	20
67	المبحث الاول : الوسائل الإدارية لفض منازعات الوظيفة العامة.	21
69	المطلب الأول : التظلم الإداري لفض منازعات الوظيفة العامة.	22
69	الفرع الاول : تعريف التظلم و شروطه.	23
75	الفرع الثاني : انواع التظلم والاثار القانونية المترتبة عليه.	24
83	المطلب الثاني: اللجان الادارية لفض منازعات الوظيفة العامة.	25
83	الفرع الاول : لجان التوفيق كوسيلة بديلة لفض منازعات الوظيفة العامة.	26
94	الفرع الثاني : لجنة فض منازعات الضمان الاجتماعي.	27
99	المبحث الثاني : الوسائل القضائية لفض منازعات الوظيفة العامة.	28
100	المطلب الاول : الاختصاص القضائي بفض منازعات الوظيفة العامة.	29
100	الفرع الاول : ماهية الاختصاص القضائي ومعايير تحديده.	30
104	الفرع الثاني : الاختصاص القضائي لمنازعات الوظيفة العامة في ليبيا.	31

115	المطلب الثاني : شروط فض منازعات الوظيفة العامة قضائياً	32
115	الفرع الاول : شروط الطعن على قرارات التأديب.	33
123	الفرع الثاني : شروط فض منازعات سير الوظيفة العامة.	34
130	الخاتمة.	35
133	قائمة المصادر و المراجع.	36

(... رَبَّنَا لَا تَأْخُذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا...)

