

نظام الترقية الوظيفية في القانون الليبي

عثمان علي التوهامي

محاضر، قانون إداري، كلية القانون، جامعة سبها، ليبيا

خبير قانون إداري

Ot.altouhami@sebhau.edu.ly

الملخص

لاحظ الباحث من خلال عمله بالإدارة القانونية بالجامعة وكذلك من خلال تدريسه لمقررات القانون الإداري والقضاء الإداري بكلية القانون، لاحظ وجود العديد من الإشكاليات المتعلقة بالترقيات الوظيفية للموظفين بكافة المؤسسات، وذلك لطبيعة هذه القرارات حيث تتداخل فيها السلطة التقديرية والحقوق الثابتة للموظف، الأمر الذي جعل من السلطة العامة في موقف بين تحقيق العدالة الإدارية بين الموظفين ومنح حقوقهم الوظيفية.

وقد ناقش الباحث في هذه الورقة الشروط الأساسية التي وضعها المشرع للترقية وكذلك الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، وذلك من خلال استقراء النصوص القانونية والأحكام القضائية بالخصوص، حيث تم عرض الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة بخصوص منح الترقيات الوظيفية وكذلك الإشكاليات المصاحبة لهذه القرارات وماهية الضمانات التي أقرها المشرع لضمان عدم انحراف الإدارة بسلطتها عن الصالح العام، وكذلك الضمانات القضائية التي يوفرها القضاء للموظفين في سبيل حصولهم على حقوقهم الوظيفية، وقد تم ذلك في مبحثين إثنين المبحث الأول في تعريف الترقية وشروطها والثاني في الضمانات الإدارية والقضائية للترقية الوظيفية.

الكلمات المفتاحية: الليبي، القانون، الموظف، الترقية، الضمانات، القضائية، الكفاءة.

The System of Career Promotion in Libyan law

Othman Ali Al Touhami

Lecturer, Administrative Law, Faculty of Law, University of Sabha, Libya
Administrative Law Expert
Ot.altouhami@sebhou.edu.ly

Abstract:

The researcher noted through his work in the legal department of the university and also through his teaching of the courses of administrative law and the administrative judiciary of the Faculty of Law that there are many problems related to career promotions for employees in all organizations. And due to the nature of these decisions, the discretion and rights of the staff member overlap, which puts the general authority in between applying administrative justice and the granting of functional rights.

In this paper, the researcher discussed the basic conditions set by the legislator for promotion as well as administrative and judicial oversight of the administration's actions. In particular through extrapolation of legal texts and judicial decisions, the administrative procedures used by the Department for the granting of career promotions were studied as well as the problems associated with these decisions and what guarantees are approved by the legislator to ensure that the Department does not deviate its authority from the public good. Also, judicial guarantees for employees' access to their occupational rights, this was done in two researches: the first is about the definition of promotion and its conditions and the second is about the administrative and judicial safeguards for career promotion.

Keywords: Libyan, Law, Employee, Promotion, Guarantees, Judicial, Efficiency.

المقدمة:

تحظى الوظيفة العامة باهتمام واسع في معظم تشريعات الدول المعاصرة، إذ أن حسن تنظيم الوظيفة العامة دليل رقي ورفعة البلاد، والتي تسعى من خلالها الدول إلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ولحسن استخدام العنصر البشري ولتحسين كفاءة هذا العنصر وخبراته كان لابد من تقديم حوافز مادية ومعنوية لتحقيق هذه الغاية، ومن بين هذه الحوافز وجد نظام الترقية، باعتباره عاملاً هاماً وأساسياً في دعم الموظف، لما له من تأثير على حياته الوظيفية والاجتماعية على حد سواء، وليس هذا فحسب، بل إن للترقية أهمية تمتد لتحقيق العديد من الأهداف المتعلقة بالجهاز الإداري في عدم إتاحة فرص الوصول إلى الدرجات الوظيفية العليا لغير أكفأ وأفضل الموظفين العامين في الحق الوظيفي، إذ تؤهل أكفأ العناصر، وتحثها على الإبداع والتميز، وللحد من تسربها إلى القطاع الخاص.

ونظراً لما سبق كان لابد من بناء الترقية على أسس موضوعية عادلة بعيدة عن الوساطة والمحسوبية، وإحاطة نظام الترقية بوسائل رقابية لتطبيق أسسه ومعايير وشروطه بالشكل الذي حدده القانون.

ولتحقيق هذه الغاية ارتأينا دراسة نظام الترقية في نظام قانون العمل رقم (12) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية وهي في جلها ذات النصوص التي كانت واردة في القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، لتلقي الضوء على واقع أحكام الترقية في ليبيا عبر أثرها وأحكامها على العمود الفقري للجهاز الإداري.

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث في كونه يوضح للموظف العام ماهية الترقية، وأهميتها، ودورها في تحسين أداء الموظف في الدوائر الحكومية، مما ينعكس على تطور العمل في الوظيفة العامة، يعتبر البحث دليل علمي لتمكين الموظف العام من مواجهة الإدارة بما له من حقوق قانونية، وضوابط تكفل عملية ترقيته بمشروعية، وذلك وفقاً لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010، وتوضيح الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم الترقية بالوظيفة العامة في ليبيا، والآثار المترتبة على ترقية الموظف العام، وماله من حقوق، وما عليه من واجبات تجاه وظيفته المرقى إليها.

أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق أهدافاً عدة منها:

1. توضيح مفهوم الترقية، وشروطها وأساليبها، والتنظيم القانوني لها، والمعايير التي يتم بموجبها منح الترقية في النظام القانوني الليبي بغاية الوصول إلى القصور التشريعي لنظام الترقية.
2. يبين البحث الجهة المناط بها ترقية الموظف العام والضمانات الخاصة لحماية الموظف العام من تعسف جهة الإدارة.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول سلطة الإدارة في ترقية الموظف العام هل هي سلطة مقيدة تلتزم بمنحها كلما توافرت شروطها أم هي سلطة تقديرية، وما هو موقف كل من المشرع؟ والقضاء الليبي؟ وما مدى توفيق المشرع الليبي في قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 وتعديلاته في تنظيم أحكام الترقية؟ يتشعب عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1. ماهية الموظف العام؟
2. ماهي طرق ترقية الموظف العام؟
3. ما هي الشروط الواجب توافرها لترقية الموظف العام؟
4. ما الأسباب المانعة من ترقية الموظف العام؟
5. ماهي حقوق الموظف عند عدم ترقيته رغم استحقاق الترقية؟

منهجية البحث:

اعتمد المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث والمتمثل في فهم النظام القانوني لترقية الموظف العام، حيث سنقوم بتطبيق هذا المنهج على الدراسة الراهنة من خلال تحليل تلك النصوص القانونية المتعلقة بالترقية، لمعرفة ماهية ترقية الموظف العام، مروراً بتحليل إجراءات الترقية، وشروطها في الوظيفة العامة، والآثار المترتبة على الترقية؛ لإبراز ملامح النظام القانوني الليبي وهذا وفقاً للقانون الليبي والمتمثل في تحليل نصوص قانون العمل الليبي رقم (12) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية.

خطة البحث:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للترقية الوظيفية.

- المطلب الأول: ماهية الترقية وأهميتها

- المطلب الثاني: ضوابط الترقية

المبحث الثاني: ضمانات الترقية الوظيفية بالقانون الليبي

- المطلب الأول: الضمانات الإدارية بالقانون 12 لسنة 2010

- المطلب الثاني: الضمانات القضائية بالقانون 88 لسنة 1971

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للترقية الوظيفية

تعتبر الترقية من أهم حقوق الموظف العام بعد استكمال إجراءات التعيين ومباشرة العمل، فإن تنظيمها ومنحها يتم وفقاً لقواعد وضوابط قانونية محددة حددها المشرع الليبي في القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية، وهي في جلها ذات النصوص التي كانت واردة في القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية. وللإستفادة من الترقية يبقى مرهوناً بتحقيق بعض الشروط المنصوص عليها قانوناً، ولبيان ماهية الترقية وتحديد أهم شروط منحها، فأنا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي: المطلب الأول: ماهية الترقية، المطلب الثاني: ضوابط الترقية.

المطلب الأول: ماهية الترقية:

تعد الترقية المسألة الأكثر أهمية بالنسبة للموظفين في كافة الإدارات، فبمجرد استكمال الموظفين إجراءات التعيين ومباشرة عملهم، يبدأ اهتمامهم ينصب على المستقبل الوظيفي الذي ينتظرهم وعلى المزايا والمكاسب التي سيحصلون عليها خلال تدرجهم عبر وظائفهم، والترقيات تعد بمثابة الطريق الموصل للمستقبل الوظيفي المنتظر، وكلما كان هذا الطريق سالكا أمام الموظفين زاد رضاهم وأحسوا بالأمل والتفاؤل من نتائج السير عليه بكفاءة واجتهاد، وللإلام بجوانب نظام الترقية حاولنا التطرق إلى مجموعة من تعريفات الترقية وأهميتها، وكذلك التكييف القانوني للترقية:

أولاً: تعريف الترقية:

الترقية تعتبر من أهم المزايا المترتبة على الوظيفة العامة، حيث تفسح المجال أمام الموظف للوصول إلى المناصب العليا، فتعطية الحافز لبدل أقصى قدر من الجهد، كما أنها تجعل الموظف يشعر بالأمان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في حياة الوظيفية.¹

¹ سلوى فوزي الدغلي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، مجلة دراسات القانون، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، إبريل 2020، ص 209

الترقية لغة:

هي اسم من فعل رقي، يرقى، ترقية، ويقصد به رفع شخص أو عدة أشخاص من مرتبة إلى مرتبة أعلى، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب كالجانب الاجتماعي و الراتب الاقتصادي¹.

الترقية اصطلاحاً:

رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها، وفي ذات المجموعة التي يشغلها إلى درجة وظيفية أعلى في السلم الوظيفي، وما يستتبع ذلك من تمتعه باختصاصات وصلاحيات أوسع، ومن ثم حصول على درجة مالية أكبر².

وهناك من يعرف الترقية بأنها "اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، على أن يتمتع الموظف في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع به في وظيفته السابقة"³.

الترقية فقهاً:

عرفها الفقه المصري على أنها "شغل العامل ووظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية"⁴.

الترقية نقل الموظف من الفئة الوظيفية الحالية إلى الفئة الوظيفية التي تليها مباشرة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ويستوي أن تتم الترقية على أساس من الأقدمية أو الاختيار، وعرفت كذلك بأنها رفع العامل في الوظيفة العامة من وظيفته الحالية التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مستواها أعلى في السلطة والمسؤولية، وذلك بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترفيع إليها⁵.

يعرف الأستاذ سليمان محمد الطماوي الترقية بأنها "تعني الترقية أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية"⁶.

¹ خضير عبدالوهاب، نظام ترقية الموظف في الجزائر "رسالة ماجستير"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة قصادي مرباح، الجزائر، 2015، ص 7.

² سلوى فوزي الدغلي، مرجع سابق، ص 209

³ د مفتاح خليفة عبدالحميد، الوجيز في القانون الإداري، جامعة بنغازي، الطبعة الأولى، 2020، ص 243

⁴ جمال علي سالم، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 29، ديسمبر 2021، ص 130

⁵ محمد علي عبد ربه خليفة والنظام القانوني لترقية الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية "رسالة ماجستير"، جامعة الأقصى، غزة، 2020

⁶ بلقاسم تسعين، النظام القانوني لترقية في الوظيفة العمومية "رسالة ماجستير"، جامعة اكلي محند، الجزائر، 2015/2014، ص 8

كما عرف مرسال فالين (waline marcel) الترقية على أنها: "تعني صعود وارتقاء العامل من وظيفته منصب عمل أدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها، إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ومهامها ومسؤوليتها، وفي الشروط والقدرات والكفاءات اللازمة للتوفر لشغلها، وذلك طبقاً للأساليب والإجراءات المقررة"، وعرفها أيضاً جان جان ماري أوبي (Jean Mary auby) على أنها: "ميزة تمنح للموظف العام بقصد تحسين وضعيته ومركزه، عن طريق نقله وتصعيده إلى مركز، عن طريق نقله وتصعيده إلى مركز ووضعية تتضمن سلطات أعلى وأجر أكبر، أي ترقيته في الوظيفة ونقله إلى رتبة ودرجة وأجر أعلى أي ترقيته في الرتبة والدرجة"، ويعرفها الأستاذ ليونارد هوايت (Leonard whight) على أنها: "تعيين الموظف في وظيفة أعلى من وظيفته الحالية، بما يقترن بذلك مع نمو في الإختصاصات وتغيير في الواجبات وزيادة في المسؤوليات، ويصاحب هذا التغيير للقب الوظيفي مع زيادة في الأجر".¹

كما عرفها الدكتور محمد رفعت على أنها "صعود الموظف في السلم الرئاسي وزيادة سلطاته ومسؤولياته، ولكنها تعني أيضاً زيادة مرتبته وامتيازته، أو هي صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أسمى في التدرج الوظيفي مع حصوله على درجة أو مرتبة مالية أعلى ومرتب أكبر".²

كما عرفها الدكتور علي عبد مفتاح محمد خليل بأنها: "الترقية هي العملية التي تهدف إلى نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى الوظيفة الأعلى مباشرة، بما يتبع ذلك من زيادة في أجره عن طريق منحة بداية الدرجة المقررة للوظيفة المرقي إليها، أو علاوة من علاواتها أيهما أكبر".³

عرفها الفقه الليبي أنها "رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها وفي ذات المجموعة التي تتدرج فيها وظيفته، فالترقية تتمثل إذا في انتقال الموظف من درجته الوظيفية التي يشغلها إلى درجة وظيفية أعلى في السلم الوظيفي وما يستتبع ذلك من تمتعه باختصاصات وصلاحيات أوسع ومن ثم حصوله على درجة مالية أكبر".⁴

من خلال ماسبق نجد أن التعاريف التي صاغها فقهاء الإدارة العامة والقانون الإداري، تصب في قالب واحد هو أن الترقية تؤدي إلى زيادة في الراتب، وتنقل الموظف العام من درجة أدنى إلى درجة أعلى، وفقاً للكيفيات التطبيقية للنظام القانوني للوظيفة العامة في الدولة، وذلك لضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام واطراد وبكافية ورشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

¹ بلقاسم تسعدين، مرجع سابق، ص 9

² محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري. الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة، بدون طباعة، 2009، ص 80

³ بلقاسم تسعدين، مرجع سابق، ص 9

⁴ محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعة، الزاوية، الطبعة السابعة، الجزء الثاني، 2019، ص 81

الترقية قانوناً:

ورد النص على الترقية في قانون العمل في نص 126 من الفصل الثاني "يكون شغل الوظائف بملاكات الوحدات الإدارية بطريق التعيين أو التعاقد أو الترقية"، ومن الملاحظ أن هذا النص جعل الترقية إحدى الوسائل لشغل الوظيفة العامة.

وعلى هذا الأساس فإننا نلاحظ أن المشرع الليبي قد عدل عن النص السابق في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 والذي جاء فيه " يكون شغل الوظائف التالية بطريق التعيين:

أ_ أدنى الوظائف في كل مجموعة وظيفية.

ب_ الوظائف التي تقرر وزارة العمل والخدمة المدنية شغلها أو شغل نسبة منها بطريق التعيين بناء على إقتراح الوزير المختص أو من تلقاء نفسها.

والواقع فإننا نرى المشرع الليبي خيراً فعل من خلال جعل التعيين استثناء على الأصل وهو شغل الوظائف عن طريق النقل أو الندب أو الإعارة أو الترقية، وذلك لمنع التكدس في الموظفين علاقات العمل السابق الذكر علو أنه: "لا تجوز ترقية موظف إلا إلى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي ان يشغلها مباشرة في ملاك الوحدة الإدارية التابع لها وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته، وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط المتعلقة بالترقية والحد الأدنى المقرر لها".

تعريف الترقية قضاءً:

وفي هذا الإطار تؤكد المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 42/45 ق بأن "الترقية ليست حقاً مطلقاً للموظف ولا واجباً على جهة الإدارة أن تجريها لمجرد توافر شروطها أو اجتياز الدورة الخاصة بها، وإنما تترخص الإدارة في إجرائها في الوقت الذي تراه ملائماً¹.

ثانياً: أهمية الترقية:

الترقية تحمل في طياتها اهدافاً سامية واهمية كبرى تتمثل في المقام الأول في تحقيق فكرة الصالح العام بانتظام واضطراد، وفي المقام الثاني تكمن في تحقيق مصلحة الموظف المعنوية والمادية، وتوضيح ذلك في ما يأتي:

¹ علي أحمد اشكورفو، أحكام الترقية للموظف العام في القانون الليبي، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته والعدد خاص، سبتمبر 2017، ص

1- أهمية الترقية للجهاز الإداري:

هناك العديد من الأهداف التي تعمل جهة الإدارة على تحقيقها من خلال الترقية، ومن أهم هذه الأهداف ما يلي:

(1) إن نظام الترقية يعد من أهم الحوافز الإدارية للتنمية الذاتية، فهو يقوم على أساس إدراك حاجات الموظف الإنسانية للتقدم والرقى الأمر الذي يترتب عليه بدل الموظف أقصى جهده وطاقته، للحصول على الترقية لتحقيق أمانه وتطلعاته للوصول لأعلى الدرجات في السلم الإداري، فيزيد من عمله في الوظيفة العامة، والسعي الدائم لرفع إنتاجيته وكفاءته وهذا ينعكس بصورة إيجابية على الجهاز الإداري، مما يؤدي إلى تحقيق الصالح العام الذي هو الغاية الأسمى الذي تسعى الدولة لتحقيقه.¹

(2) العمل على تأهيل مجموعة من الرؤساء الإداريين من داخل هذا الجهاز، قادرين على تحمل مسؤوليات الوظيفة العامة، مدركين لأهم مصاعب هذا الجهاز ومشكلاتها، وذلك عن طريق التطبيق الموضوعي العادل لنظام الترقية، ووصول الموظف العام المجد والكفاء لمنصب إداري مسؤول. إن هذا الرئيس الإداري الذي عايش معظم مراحل الوظيفة العامة، سيكون أهلاً لإصدار القرارات الإدارية الأكثر ملاءمة مع مصلحة الوظيفة وحسن سيرها، وسيعمل على تذليل المصاعب التي تقف في طريق تطوير الجهاز الإداري، يضاف إلى ذلك أنه سيكون الأكثر تحملاً لمسئولية المنصب الذي شغله، لاسيما أنه قد بذل أقصى ما بوسعه للوصول إلى المنصب، مما يكون له الأثر الأكبر في ارتقاء الجهاز الإداري، واستفادته من الخبرة الطويلة لهذا الرئيس، وتفهمه لاحتياجات الوظيفة العامة والعاملين فيها تحقيقاً للصالح العام.²

(3) احتفاظ الجهاز الإدارة بالعقول والخبرات والمهارات المتوافرة ضمن إطاره، والتي اعتنت بها الدولة وأسهمت في إعدادها وتأهيلها لمنع تسربها إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الدولة بهدف الحصول على حوافز وظيفية تقدر الإبداع³، يضاف إلى ذلك أن نظام الترقية يعمل على تغطية احتياجات الجهاز الإداري بعناصر بشرية من داخل هذا الجهاز، وذلك لشغل الوظائف الأعلى في المستويات الإدارية بمن هم أعلم بطبيعة العمل وظروفه، الأمر الذي يقلل على ميزانية الدولة نفقات إعداد وإعادة تأهيل وتشغيل عناصر بشرية جديدة من خارج الجهاز الإداري.⁴

¹ محمد علي عبد ربه خليفة، مرجع سابق

² خالد حماد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام "رسالة ماجستير"، جامعة الأقصى، غزة، 2020.

³ محمد علي عبد ربه خليفة، مرجع سابق.

⁴ خالد حامد العنزي، مرجع سابق، ص48

4) يساهم نظام الترقية أخيراً في وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة وفقاً لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية¹، يضاف إلى ذلك إن التطبيق السليم لنظام الترقية، القائم على أسس علمية وموضوعية وقانونية سليمة، وإحساس كافة موظفي الجهاز الإداري بعدالة هذا النظام، سيخلق نوعاً من الاحترام المتبادل بين الرؤساء والمرؤوسين.²

2- أهمية الترقية للموظف العام:

يعد العنصر البشري الحاسم المحرك للجهاز الإداري في الدولة، إذ يعد العمود الفقري لعملية التنمية في الدول الحديثة، ومن هنا أتى اهتمام أجهزة الدولة الإدارية بالموظف العام، لأن الإدارة الحسنة تتطلب وجود أكفأ العناصر الوظيفية لشغل الوظيفة العامة. وقد لاحظت معظم الدول أن إرساءها لنظام ترقية موضوعي في جهازها الإداري يحقق العديد من المزايا المادية والمكاسب للموظف العام، حيث يتحقق بذلك التوازن المنطقي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة³، ونجمل ذلك فيما يأتي:

1) تحقق الترقية مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف العام، فزيادة المرتب والذي تترتب عليه ازدياد اختصاصاته وسلطاته الوظيفية قد يكون سبباً في أبعاد الموظف عن استغلال عمله لتحقيق مصالح شخصية وإبعاده عن الأعمال التي تتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة ويؤدي إلى تحسين مستواه الاجتماعي ويترك الأثر الطيب في نفسه⁴، إذ الترقية تمثل زيادة في مرتب الموظف تستحق هذه الزيادة بعد صدور قرار الترقية، هذا المرتب يرتبط بالعاولة السنوية في جزء منه، ذلك أن المادة 136 من القانون رقم 12 | 2010 نصت على أنه (وفي حالة الترقية يمنح الموظف عند ترقيته أول مربوط الوظيفة المرقى إليها وأخر مرتب تقاضاه في وظيفته السابقة مضافاً إليه علاوة من علاوات الوظيفة المرقى إليها أيهما أكبر).⁵

2) يعد نظام الترقية من أهم الحوافر النفسية الدافعة لإشباع حاجات الموظف في تحقيق ذاته في العمل الوظيفي، وهذا بالتالي يحقق له درجة كبيرة من الإطمئنان والاستقرار النفسي، ومن الضروري توفير الأمن النفسي للموظف العام في نطاق وظيفته، إذ تساهم الترقية في إشعار الموظف بقيمة جهده وعمله، وبكونه عضواً فعالاً في الجهاز الإداري، وليس مجرد آلة صماء تعمل ضمن نطاق هذا الجهاز، هذا الأمر يؤثر في معنويات الموظف، ويزيد من إرتباطه النفسي بعمله مما

¹ جمال علي سالم، مرجع سابق، ص 131

² خالد حامد العنزي، مرجع سابق، ص 49

³ خالد حامد العنزي، مرجع سابق، ص 50

⁴ جمال علي سالم، مرجع سابق، ص 132

⁵ علي أحمد اشكورفو، مرجع سابق، ص 319

يدفعه للسعي لبذل جهد اقصى في سبيل الوصول للرضا الذاتي عن عمله الوظيفي لتعزيز ثقته بنفسه، وثقة رؤسائه فيه.¹

(3) تؤدي الترقية إلى تحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف العام وتعمل على تنمية قدراته ومعارفه من خلال انخراطه في الدورات التدريبية والتأهيلية التي تعقدتها الإدارات العامة والتي توسع من مدارك وقدرات الموظف الذهنية والعقلية مما يعود عليه بالفائدة في مجال وظيفته وكذلك حياته الخاصة.²

(4) نظام الترقية المتصف بالعدالة يعمل على خلق جو من التواصل والتعاون بين الموظفين، مما يبعدهم عن التوتر والتشاحن نتيجة لرضا كل موظف بالموقع الوظيفي الذي يعمل به أو رقي له، وفي مثل هذا المكان الذي يملؤه التفاهم والتعاون بين الموظفين تتحقق مصلحة الموظف، مما يزيد من إنتاجه، ويحقق أهدافه الإنسانية.³

من خلال ما سبق يمكن القول بأن الترقية هي وسيلة لتنظيم الأجهزة الإدارية وتطورها من خلال الاعتماد على الخبرات الشاغلة للوظائف العامة، وأيضاً فيما يتعلق بمزايا الموظف ومن أهمها المرتب الذي يجب ألا يضار بأي شكل من الأشكال، وهو ما نص عليه المشرع في المادة 136 سالف الذكر، التي عبر المشرع من خلالها على رغبته في تشجيع الموظفين العاملين للعمل والإتقان من أجل أن يحظوا بالترقية وأن الترقية باعتبارها ستنقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى أعلى في السلم الإداري وبالتالي فمن العدالة أن يمنح الموظف مرتباً أعلى.

والجدير بالذكر انه لكي يسود النظام روح الطاعة في الوظيفة العامة تلجأ الإدارة لترغيب الموظفين أو ترهيبهم، فالترغيب يتم عن طريق الترقية، أما الترهيب فإنه يتم عن طريق التأديب إن الترقية بما تمثله من مكافأة الموظف على جهد لا يعتبر إنجاز جديد فالقرآن الكريم حث على مكافأة الإنسان حسب عمله، فالكفاء هو الأجدى بالترقية من غيره ولا مجال للترقية من لا تتوافر فيه الصلاحية، ولهذا المنهج الإسلامي كان السباق في شحذ الهمم والعزائم وتغذية الروح المعنوية ومكافأة من يبذل قصارى جهده في تحقيق المصلحة العامة للدولة.

3- أهمية الترقية للمتعاملين مع الجهاز الإداري:

ينصب نشاط الجهاز الإداري في الدولة أساساً على تقديم الخدمات العامة المختلفة للمواطنين المتعاملين مع هذا الجهاز، والعمل على تحقيق مصالحهم المشروعة، والمساهمة في إنجاز معاملاتهم

¹ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 132

² جمال علي سالم، مرجع سابق، ص 132

³ محمد علي عبد ربة خليفة، مرجع سابق

بسرعة وسهولة ويسر، حتى أن أحد الفقهاء فقد أطلق تعبيراً عن الإدارة العامله قائلاً : إن الإدارة الحديثة تعد خادمة للجماهير، تتمتع بالسلطة من أجل أداء الخدمات العامة على الوجهة الأكمل، والأجهزة الإدارية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لإيصال الخدمات للجماهير . وإن أتضحت أهميته وأهدافه في تحقيق مصلحة الجهاز الإداري والموظف العامل فيه، إلا انه لا يلبث أن يكفل للمواطنين العاديين المتعاملين مه هذا الجهاز أهمية كبرى وأهدافاً واضحة.¹ يمكن إيجازها في النقاط التالية:

أ- إذا كانت الترقية تعمل على تحفيز الموظفين لتطوير الكفاءة والخبرة الوظيفية لديهم، وإخلاصهم في العمل من أجل الارتقاء بالعمل الإداري للوصول لأعلى الدرجات الوظيفية، ففي الوقت نفسه يوفر هذا الأمر للمواطنين المتعاملين مع الجهاز الإداري بيئة ملائمة للحصول على أفضل الخدمات العامة، التي يحتاجها المواطن، ويسهل عملية إنجاز المعاملات بسهولة ويسر، وهذا سيؤدي في نهاية الأمر إلى ازدهار المجتمع، ويؤدي بالتالي لتحسين مستوى الخدمات التي تقدم للمواطنين على أكمل وجه.²

ب- إن الجهاز الإداري عندما يقدم خدماته العامة بسهولة ويسر بسبب سلامة أنظمتها الوظيفية ومنها نظام الترقية على أسس منطقية عادلة، فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض معدل الشكاوي التي يقدمها المواطن نتيجة تعسف الموظف العام أو انحرافه في أداء عمله الناتج عن شعوره بالظلم أو عدم المساواة في شأن التمتع بمزايا نظام الترقية، وهذا الانخفاض في معدل الشكاوي يوفر على المواطن العادي الكثير من الوقت والجهد والمال، وبخاصة إذا رغب في اللجوء إلى القضاء الإداري المثقل بالعديد من القضايا والذي سيكلف المواطن العديد من النفقات والأجور التي يمكن تفاديها بتطبيق الأنظمة الإدارية والوظيفية المختلفة في الدولة تطبيقاً موضوعياً سليماً على أسس علمية صائبة لتحقيق مصلحة المجتمع بجميع فئاته.³

ثالثاً: التكييف القانوني للترقية:

يتبين من تعريف الترقية أن مدلولها ينصرف إلى كل ما يطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني، وذلك من خلال شغله وظيفه أعلى من وظيفته التي يشغلها، الأمر الذي يترتب عليه نفع أدبي ومادي له في معظم الأحوال.

ويثار التسأل هل الترقية حق للموظف العام ؟

¹ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 53

² محمد علي عبد ربه خليفة، مرجع سابق.

³ خالد حماد محمد العنزي، مرجع سابق، ص 54.

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

أ_ موقف الفقه:

اختلف فقهاء القانون الإداري في التكييف القانوني للترقية فمنهم من يرى في الترقية حقاً للموظف إلا أنها لا تعد حقاً يتوافق مع مفهوم تعريف الحق، إذ أنها مكنت قانونية محددة تحقق مصلحة مشروعة تخول صاحبها القيام بعمل أو إجبار آخر على أدائه، ويتزعم هذا الإتجاه الدكتور سليمان الطماوي حيث يقول (القاعدة أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في ان تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية فلا ترقى الا من استوفى الشروط القانونية).¹

لأنه من المعروف أن التزام الموظف بأداء واجباته يؤدي إلى حسن أداء الوظيفة؛ وبالتالي حسن سير المرافق العامة وهذا الحق يقابلة واجب، فإذا كانت الترقية حقاً للموظف مستمدة من العلاقة التنظيمية التي تربط بالإدارة أو الدولة، فإنها واجب على الإدارة تتمثل في التزامها بترقية من استوفى الشروط الموضوعية، والشخصية، التي ينص عليه القانون، أو تتطلبها المصلحة العامة للوظيفة.²

ويرى البعض الأخر من الفقه أن الترقية تعد حقاً مكتسباً للموظف، حيث أعتبرها من أهم حقوق الموظف الوظيفية التي ينشدها من الوظيفة العامة على الإطلاق نظراً لما تمثله من استجابة لرغبته وطموحه في الصعود والإرتقاء، وتقلدة وظائف ذات مهام ومسؤوليات أكبر في داخل الهرم الإداري³، ومن هولاء الدكتور انولر رسلان الذي يقول (إن الترقية تعد حقاً مكتسباً للموظف العام بما يترتب عليها من نفع له يتمثل في زيادة المرتب وغيره من حقوق المالية).⁴

وهناك من يرى أن حق الترقية والعلاوات و المرتبات الإجازات حقوق مترتبة على إكتساب الموظف للوظيفة العامة، لأنه يملك مراكز قانونية بالنسبة لهذه القرارات تجعل له مصلحة في طلب إلغائها متى كانت هذه القرارات غير مشروعة.⁵

¹ جمال علي سام الذيب، مرجع سابق، ص 133

² محمد علي خليفة، مرجع سابق.

³ محمد علي خليفة، مرجع سابق

⁴ جمال علي سالم الذيب، مرجع سابق، ص 132، و133

⁵ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 55

ب_ موقف المشرع الليبي:

تنص المادة 138 (يشترط لترقية الموظف: 1- أن يكون قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية ولا يترتب على إنقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية)، وكذلك تنص المادة 132 من قانون العمل السابق الذكر على (لا تجوز ترقية الموظف إلا إلى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها).

يتضح من النصوص السابقة أن الترقية ليست حقاً مكتسباً للموظف يستحقها بمجرد توافر شروطها وضوابطها، بل أن الإدارة تتمتع بشأنها بسلطة تقديرية واسعة، حيث يعود إليها وحدها تقدير ملائمة شغل الوظائف الشاغرة أو عد غلها، واختيار الوقت والوسائل المناسبة لشغلها، فلها أن تشغلها بطريقة الترقية، أو بطريقة التعيين، أو بطريق النقل دون معقب عليها في ذلك¹، ونرى أن المشرع لم يلزم الإدارة بترقية الموظف حتى وان تحققت شروطها وانما الزمها بعدم مخالفة قواعد وإجراءات منحها وان لا تتعسف وتسيء استعمال هذه السلطة²، فإن تصرفها في هذه الحالة مشوباً بعيب الإنحرف بالسلطة، ويكون بالتالي قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري³.

ج- موقف القضاء الإداري الليبي:

جاء موقف المحكمة العليا منسجماً مع موقف المشرع حيث قرره في أحكام عديدة حيث تقول في الطعن الإداري رقم 73|48 ق بتاريخ 2000|9|10؛ أن الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار التقديرية لجهة الإدارة تجريها إذا توافرت للموظف الشروط المنصوص عليها قانوناً مما مؤداه أن المطعون ضدها ليس لها حق مكتسب في الترقية ومن ثم فإن المحكمة المطعون في حكمها إذ قضت بترقية المطعون ضدها تكون قد خالفت القانون⁴.

وفي حكم آخر تشير المحكمة العليا إلى أن الترقية في الطعن اداري رقم 45/2 ق بتاريخ 2001/12/30 أن الترقية ليست حقاً ذاتياً للموظف يستند إلى قاعدة قانونية لا يتطلب لإجرائها صدور قرار إداري، وإنما هي رخص لجهة الإدارة تباشرها متى تحققت شروطها وضوابطها التي نص عليها القانون، ومن ثم فإن القضاء الإداري لا يحل محل الإدارة العامة في إصدار محل الإدارة العامة في إصدار قرارات الترقية⁵.

وفي حكم حديث صادر عن محكمة استئناف بنغازي بتاريخ 2018/11/8 في الطعن رقم 2017/3/16 ق جاء فيه ".... ولما كان ذلك، وكانت طلبات الطاعن في حقيقتها هي طلب ترقيته أسوة

¹ سلوى فوزي الدغلي، مرجع سابق، ص 212

² جمال، علي سالم النيب، مرجع سابق، ص 133

³ سلوى فوزي الدغلي، مرجع سابق، ص 212

⁴ مجموعة أحكام القانونية، 2005، ص 68

⁵ طعن إداري رقم 45/2 ق، 2001-2-30، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2001، ص 857

بزميله الذي تمت ترقيته إلى الدرجة الثانية عشرة، بالرغم من أن زميله بنفس قرار التعيين، وحيث أن الترقية ليست حقاً للموظف، وإنما هي رخصة لجهة الإدارة، وقد أوكل لها القانون تعيين الوقت الذي تجري فيه الترقية، حسب ما تقضيه المصلحة العامة، وأن أمر ملاءمة الوقت متروك لتقدير الإدارة، ولا معقب عليها، ووفقاً لسلطتها التقديرية، وليس للموظف إجبار جهة الإدارة على ترقيته إلى درجة معينة، ولا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصاتها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في القرارات الصادرة بشأن الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون، وبهذا جري قضاء المحكمة العليا في احكام عديدة. وبمقولة أن الترقية تتطلب اتخاذ قرار إداري بشأنها، إذا توافرت شروطها وضوابطها، ومن ثم لا يجوز للقضاء الإداري إصدار أوامره إلى الإدارة بترقية أحد موظفيها، ولا أن يحل محلها في إصدار قرارات الترقية، فالقانون رخص للإدارة تعيين الوقت التي تجري فيه الترقيات، ولا معقب عليها مادام مسلكها في ذلك خالياً من إساءة استعمال السلطة.¹

المطلب الثاني: ضوابط الترقية:

هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها في ترقية الموظف العام، كما أن هناك معايير تحكم الترقية، وبعد أن تتوافر هذه الشروط والمعايير، فإنه لا بد من توافر سلامة إجراءات الترقية، وخلوها من الموانع التي تحول دون ترقية الموظف العام، سأبحث في هذه الشروط والمعايير وموانع الترقية وفقاً لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، على النحو الآتي:

أولاً: شروط الترقية:

وفقاً للأنظمة المعمول بها المعمول بها في مختلف الدول ومنها قانون العمل رقم 12 لسنة 2010، فإنه لا بد من توافر شروط خاصة بالموظف والوظيفة، لكي يصار إلى ترقيته، والترقية لا تعتبر حقاً مطلقاً للموظف العام و المقصود بذلك أن الموظف العام لا يحق له المطالبة بالترقية بمجرد توافر الشروط الموجبة للترقية، ففي نص المادة 137 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 النص على أنه (لا تجوز ترقية موظف إلا إلى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها مباشرة في الملاك الوحدة الإدارية التابع لها في ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته الأصلية)، ولكن في المقابل يمكن القول بأن تطبيق هذا النص لا يتم ولا يمكن تصور تطبيقه دون أن يتم وضع نص المادة 124 من ذات القانون موضع التطبيق التي تنص (تنقسم الوظائف إلى المجموعات الوظيفية الرئيسية التالية:

¹ طعن إداري رقم 2017/315، 2018-11-8

- أ_ المجموعات الوظيفية الرئيسية للملاك العام.
ب_ المجموعات الوظيفية الرئيسية للملاك الفني.
ج_ المجموعات الوظيفية الرئيسية لملاك الوظائف المدنية النظامية.
د_ المجموعات الوظيفية الرئيسية لملاك الوظائف المهنية العلمية والتدريس والتدريب.
هـ_ المجموعات الوظيفية الرئيسية في ملاك وظائف الطب البشري والتمريض.
و_ المجموعات الوظيفية الرئيسية لملاك البحرية والطيران التجاري.

وتحدد مجموعات الوظائف النوعية بكل مجموعة رئيسية بقرار من اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من الجهة المختصة. وتعتبر كل مجموعة وظيفية وحدة مميزة في مجالات شؤون الوظيفة من تعيين وترقية ونقل، تحدد وظائف الإدارة العليا وشروط تقلدها ونظام تقييم أداء شاغليها بقرار يصدر عن اللجنة الشعبية العامة بناء على اقتراح من الجهة المختصة.

وكذلك نص المادة 125 من ذات القانون (تصدر اللجنة الشعبية العامة بناءً على عرض الجهة المختصة، لائحة لتنظيم الملاكات وفقاً لطبيعة العمل وحجمه ومعدلات الأداء في الوحدة الإدارية تتضمن على وجه الخصوص نوع الملاك، وأسس وكيفية إعداده واعتماده وتعديله وتمديد العمل به). وفي هذا الإطار وجب ان يكون إحداث الوظائف الشاغرة يتم لأسباب موضوعية قائمة على اساس إجراء دراسات تنظيمية مدعمة بالبيانات والإحصاءات عن حجم العمل ومستوياته في الماضي والزيادات التي طرأت عليه والتوقعات المستقبلية والقوى البشرية اللازمة لادائه بطريقة معقولة ومقنعة.¹

ولما كانت الترقية ذات نظام مزدوج، وقد حددت اللائحة الوظيفية، فهي زيادة في درجة الموظف وتعيين له في وظيفة جديدة أعلى، فإن شروط الترقية التي نص عليها المشرع اشتملت عدة شروط فيها هذه الطبيعة²، فجاء النص على هذه الشروط في المادة 138 من القانون رقم 12 والتي حددت شروط الترقية:

¹ علي أحمد أشطورفو، مرجع سابق، ص 312 و313
² جمال علي سالم الديب، مرجع سابق، ص 215

الشروط المتعلقة بالموظف العام:

1 - مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى:

انطلاقاً من ضمان جدية تطبيق نظام الدرجات في الجهاز الإداري، يشترط لترقية الموظف أن يكون قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية، وذلك لتمكين الموظف العام من اكتساب الخبرة والممارسة الفعالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل صعوده المنتظم في درجات السلم الإداري.¹

ويضمن هذا الشرط عدم وجود تلاعب والتفاف حول قواعد الترقية عن طريق نقل الموظفين إلى مصلحة توجد بها وظائف خالية يمكن الترقية إليها، كذلك يساعد هذا الشرط في إعطاء الأولوية للعاملين بالجهة التي تم النقل في الاستفادة بالدرجات الشاغرة فيها.²

طبقاً لذلك أوجب المشرع أن يكون قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية، وقد حددت اللائحة التنفيذية هده المدة، بحيث ميز المشرع اللائحة بالخصوص بين الوظائف بحسب الدرجات الوظيفية، فجاء في نص المادة 102 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل الصادر على أن يكون الحد الأدنى للمدة اللازمة للترقية على النحو التالي:

1. من الدرجة الأولى حتى الدرجة العاشرة أربع سنوات.

2. من الدرجة العاشرة إلى الحادية عشرة خمس سنوات.

3. من الحادية عشرة فما فوق غير محددة المدة.

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

وفي هذا الخصوص يجب التنبيه إلى مسألتين:

الأولى : أن مضي هذا المدة لا يجعل الموظف مستحقاً للترقية بحكم القانون وإنما يجعله داخلاً ضمن من يترخص للإدارة ترقية لهم، إذا كانت إحدى الوظائف شاغرة، وتوفرت بقية الشروط، وهو مانص عليه صراحة المشرع الليبي في المادة 138 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل (ان يكون قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية)⁽⁴⁾، وهذا ما أكدته عليه أيضاً المحكمة العليا الصادر في الطعن الإداري رقم 42/86 ق والذي جاء فيه "أن المقرر

¹ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 215

² طعن إداري رقم 42/86 ق، 1999/1/10

أن الترقية ليست حقاً ولا فرضاً لازماً على جهة الإدارة أن تجريها لمجرد قضاء الحد الأدنى للترقية، إنما هي سلطة تستعملها عندما ترى موجباً لذلك¹.

الثانية: شرط الحد الأدنى للمدة لا ينطبق في حالة الترقية التشجيعية، حيث تنخفض المدة إلى النصف وهذا مانصت عليه المادة 140 من قانون علاقات العمل لسنة 2010 التي قالت "تجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد الأدنى المقرر للترقية في الوظيفة التي يشغلها"² وذلك في إحدى الحالات التالية:

أ - إذا قدم بحثاً موضوعية لتحسين وتطوير الجهاز الإداري دون إضافة أعباء مالية أو حقن وفاقاً في المصروفات.

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

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

د- إذا حصل على تقدير كفاية بدرجة ممتاز الثلاث سنوات الأخيرة.

هـ- وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يحصل الموظف على أكثر من ترقيتين تشجيعيتين طوال مدة خدمته الوظيفية كما لا يجوز أن يزيد عدد المرقيين وغفاس لحكم هذا المادة على (5%) من مجموع عدد الموظفين المرقيين في الوحدة الإدارية).

ملاحظة: إن شهادات التقدير والشكر للموظف والثناء لم يعتد بها المشرع في نص المادة (140) الذي أوردناه أعلاه وذلك مهما بلغ عددها، ومهما تعددت الجهات الصادرة عنها، المشرع أعتد فقط بتقرير الكفاية واعتبر حصول الموظف على تقرير كفاية بدرجة ممتاز خلال الثلاث سنوات الأخيرة حالة من الحالات الموجبة للترقية التشجيعية للموظف وذلك حسب ماورد بالفقرة (د) سابقة الذكر، فلو حصل الموظف على العديد شهادات التقدير والثناء وحصل على تقدير ممتاز خلال السنتين الأخيرتين فإن حالة تقرير الكفاية لا ينطبق عليه وبالتالي لا يستحق الترقية التشجيعية، وقد يكون الموظف لم يحصل على أي شهادات تقدير ولكنه حصل على تقرير (ممتاز) خلال الثلاث سنوات الأخيرة وبالتالي حالة تقرير الكفاية قد توافرت لديه ويستحق الترقية التشجيعية³.

2- أن يكون مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المراد الترقى إليها⁴:

¹ طعن إداري رقم 42/86ق، 1999/1/10

² جمال علي سالم الديب، مرجع سابق، ص 135

³ <https://www.facebook.com/profile.php?id=100064352095584>، 09:09 pm (GMT) 11/3/2023

⁴ محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية، ط السادسة، 2010، ص434

يجب عند ترقية الموظف أن يستوفي شروط الوظيفة الشاغرة، ومواصفاتها، ولأن لكل وظيفة شروط ومؤهلات علمية معينة يلزم توافرها في شغلها، حتى يكون كفاء للقيام بأعبائها على أكمل وجه.

فقد نص على ذلك المشرع في المادة 138 من قانون علاقات العمل لسنة 2010، (أن تكون مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة)، أيضاً المادة 139 من ذات القانون على أنه (لا يجوز ترقية الموظف من مجموعة نوعية إلى مجموعة نوعية أخرى داخل المجموعة الوظيفية الرئيسية إلا اذا توافرت فيه الشروط المقررة لذلك بما فيها التأهيل العلمي أو الفني المطلوب) طبقاً لذلك يكون أساس شغل الوظيفة سواء بالتعيين او الترقية وجود المؤهلات المواصفات المعينة وشروط هذه الوظيفة.

3- أن يجتاز الامتحان المقرر للترقية بنجاح¹:

في هذه الحالة إذا كان الامتحان مقررًا للترقية فان الإدارة لا تستطيع أن تتجاوزها وتقوم بالترقية بمخالفته ذلك أنه اصبح واجباً على الإدارة ومن أجل إجراء المفاضلة بين الموظفين، وهو ما أكدته أحكام المحكمة العليا حيث ورد في قضائها في الطعن الإداري رقم 7/7 ق أن (الامتحان الذي تعقده الإدارة تطبيقاً لأحكام الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية (الملغي) يكون امتحاناً للترقية وتلتزم الإدارة بشغل الوظائف المطلوبة بالناجحين فيه تبعاً لأقدمياتهم)².

4- أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة (جيد جداً) فما فوق:

الكفاءة الوظيفية هي تكريم وتقدير للموظف المعني بها فالموظف غير الكفؤ بموجب تقاريره الدورية ينبغي أن تحجب عنه الترقية³.

نصت على الشرط المادة 138 من قانون العمل المشار إليه ".... أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة جيد جداً فما فوق لأخر ثلاثة سنوات (...)", يتضح من خلال هذا النص ضرورة حصول الموظف المرشح للترقية عند تقييم كفاءته على تقدير جيد جداً خلال آخر ثلاثة سنوات كشرط لاستحقاق الترقية، وأن هذا السنوات متتالية ومنتابعة يفهم من هذا النص بدون عناء "آخر ثلاث سنوات" والحكمة من هذا الشرط تتمثل في أن تكون حالة الموظف خلال الثلاث السنوات في مختلف العناصر التي يقوم عليها، والذي يقوم على أساس عمله، وسلوكه خلال الفترة التي يقدم التقرير عنها مستقرة وثابتة وعلى الدرجة المطلوبة للترقية خلال المدة المشار إليها، وهو ما سيمكنه من الاضطلاع بأعباء ومسؤوليات الوظيفة التي سيرقى إليها بكفاءة وجدارة، وهو ما سيكون له مردود ايجابي على سير العمل بالوحدة الإدارية، ومما يؤيد هذا التفسير السابق الإشارة إليه أن المشرع قد اعتبر حصول الموظف خلال

¹ محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعة، الزاوية، ط السادسة، 2010، ص434.

² طعن إداري رقم 7/7 و 1961/04/22

³ جمال علي سالم الديب، مرجع سابق و ص 135

الثلاث سنوات الأخيرة السابقة للسنة التي يرشح فيها الموظف للترقية على درجة ممتاز من حالات الترقية الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (140) من قانون علاقات العمل المشار إليه، وهو ما يؤكد شرط التتالي في الحصول على التقدير المطلوب للترقية سواء ترقية عادية أو استثنائية. ومما تجدر الإشارة إليه أن الموظف الذي ينتدب عند تقدير كفاءته بين درجة جيد جداً، والدرجات الأقل قد تتأخر ترقيته إلى سنوات طويلة ذلك أن حصوله على تقدير يقل على درجة جيد جداً في أحد السنوات سيترتب عليها إلغاء درجات التقييم التي تحصل فيها على التقدير المطلوب للترقية في السنوات السابقة، وسيبدأ إحتساب المدة من جديد في حقه.¹

نصت المادة 111 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون "على الجهة المختصة بشؤون الموظفين في الوحدة الإدارية موافاة الرئيس المباشر في الموعد لا يتجاوز شهر الحرت من كل سنة بنماذج تقارير تقييم الأداء للموظفين المزمع تقييم أدائهم، وتسجل بالنموذج البيانات الأساسية اللازمة للتعرف بالموظف من واقع ملف خدمته أو من السجلات المعدة لهذا الغرض " وايضاً المادة 112 من ذات اللائحة " تقدم تقارير كفاءة الأداء في موعد لا يتجاوز شهر أي النار من كل سنة، وذلك بعد مرور سنة كاملة على آخر تقرير لتقييم كفاءة الأداء أو مرور أشهر كحد أدنى، من تاريخ التعيين لأول مرة ". يتضح من خلال النصين السابقين بشؤون الموظفين أن توفر للرؤساء المباشرين العدد الكافي من نماذج تلك التقارير في المدة المحددة في هذه المواد، وأن تحال تلك التقارير بعد تقييم أداء الموظفين من خلال إدارة الشؤون الإدارية والمالية، وعلى ذلك فمن المهم أن يقوم الموظف وب نفسه بملء تقرير كفاءته من واقع بياناته الشخصية وأن يبين فيه عمله خلال العام المستهدف للتقييم.

الشروط المتعلقة بالوظيفة:

أن توجد وظيفة شاغرة تلي مباشرة الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المراد ترقيته في ملاك الوحدة الإدارية التابع لها وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته²:-
1- أن تتم الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف وأن تكون الوظيفة شاغرة:

يرجع السبب في اشتراط هذا السبب إلى تمكين الموظف من المرور على كافة درجات ووظائف الوحدة الإدارية، ومن ثم تمكينه من مختلف المهمات والاختصاصات المنوطة بها، الأمر الذي يكسبه الخبرة بخصوص هذا المهمات وتلك الاختصاصات، كما أن هذا الشرط قد سقف عقبة في سبيل المحسوبية والوساطة وذلك بمنع ترقية أصحاب الجاه إلى الدرجات العليا دون المرور بالدرجات الدنيا أو

¹ 10/3/2023,01:15pm (GMT · <https://www.facebook.com/profile.php?id=10005066761363mibextid=laajud>)

² محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 434

المتوسطة، وهذا بدوره يسبب الأحساس بالظلم وعدم الطمأنينة والشعور بعد الاستقرار لباقي أفراد الوحدة الإدارية.¹

وقد نص المشرع على هذا الشرط في المادة 137 من قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 (لا تجوز ترقية موظف إلا إلى وظيفة شاغرة تلي الوظيفة التي كان يشغلها.....)

بالتالي ليس من المقبول منطقياً أن تتم الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، لما في ذلك من خلل بالتنظيم الإداري السليم للوظائف العامة، ولما يمكن أن يشكل في ازدواجية وتعارض وظيفي، أي لا يمكن ترقية موظف الوظيفة مشغولة، إذ يصبح رأس الوظيفة الواحدة موظفان، وهو أمر مخالف لأبسط قواعد القانون، وتملك الإدارة حرية الكاملة في شغل أو عدم شغل الوظائف الخالية، وللإدارة الحرية في اختيار الوقت المناسب لشغل هذه الوظيفة وطريقة إشغالها ضمن الإجراءات والأصول القانونية التي تملك، فيمكن للإدارة شغل وظيفة معينة بالنقل بين الموظفين أو التعيين من خارج الإدارة طالما لا يشوب عملها انحراف أو إساءة استعمال السلطة.²

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

الفائدة منها هي المحافظة على مبدأ التخصص بما لها من مزايا وضرورة لا يجوز إغفالها فينبغي الحرص على أن ترقية الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصة قد لا يحسن القيام بأعبائها.³

إن المجموعة النوعية هي الأساس في الترقية، وتعد وحدة واحدة لا تتجزأ في هذا المجال بحيث يتنافس جميع العاملين المستوفين للشروط في المجموعة النوعية الواحدة عند الترقى إلى ذات المجموعة، فلا يجوز ترقية موظف من مجموعة فنية إلى أخرى إدارية للحصول على مزيد المزيد من المزايا.⁴

وتنظم المادة 124 القانون سالف الذكر وتعديلاته، الوظائف إلى ستة مجموعات وظيفية رئيسية، وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجالات شؤون الوظيفة من تعيين وترقية ونقل، وتناولت المادة 139 من ذات القانون، مسألة النقل من مجموعة وظيفية نوعية إلى أخرى، عند تنظيمها لمسألة الترقية، شريطة أن تتوافر الشروط المقررة لذلك بما فيها التأهيل العلمي أو الفني، وقد أناطت هذه المادة للجهة المختصة إصدار لائحة تنظم شروط شغل الوظائف بكل مجموعة وظيفية نوعية إلى أخرى، والذي ننوه فيه إلى ضرورة صدور اللائحة من الجهة المختصة، وهذا ما أكدت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (14/11ق) في (12/6/1965) بقولها "..... أما النقل النوعي وهو الذي يتم ويحدد

¹ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 77

² خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 78

³ جمال علي سالم الديب، مرجع سابق، ص 137

⁴ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 78

بالوظيفة الجديدة التي تغاير في طبيعتها عمل الموظف الأصلي، فإن القضاء الإداري يختص بالنظر في أمر مثل هذا النقل، وذلك تأسيساً على أن النقل إلى الوظيفة الجديدة يعتبر بمثابة تعيين فيها.¹

من خلال ماسبق، يمكن القول إن الترقية هي الوسيلة لتنظيم الأجهزة الإدارية وتطورها من خلال الاعتماد على الخبرات الشاغلة للوظائف العامة، خاصة أن قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 تدارك ما كان مطبقاً في ظل القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية، ذلك انه وكما سبق البيان فان القانون رقم 12 قد منع التعيين في الوظائف العامة إن كان بالإمكان شغلها عن طريق الوسائل الأخرى (النقل أو الندب أو الإعارة أو الترقية)، وتبرز هذا الأهمية الأهمية بالنسبة لوظائف العليا، وذلك أن هذه الوظائف تحتاج إلى خبرة علمية ودراية بالشؤون الوظيفية كما توجد في اشخاص يتم تعيينهم مباشرة لشغل مثل هذا الوظائف.

ثانياً : معايير الترقية:

نظمت التشريعات السابقة للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ضوابط الترقية على النحو التالي:

1_ تتم الترقية إلى وظائف الإدارة من الدرجة الحادية عشر ما فوق على أساس ترتيب الأقدمية بين المرشحين وفقاً لتقرير مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص، على أن تكون الترقية إلى الوظائف المقررة لها الدرجة الحادية عشر من بين الحاملين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين.

2_ تتم الترقية إلى الوظائف المقرر لها الدرجة السابعة حتى الدرجة العاشرة بالاختيار على أساس ترتيب الكفاية في السنتين الأخيرتين وذلك على الوجه الآتي:

أ_ تكون الأسبقية للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في أحدهما وجيد جداً في الأخرى مع تقديم الحاصل على ممتاز في السنة الأخيرة ثم الحاصلين على درجة جيد جداً فيها.

ب_ اذا بقيت وظائف خالية جاز الترقية إليها ممن لا تقل درجة كفايتهم عن جيد في السنتين الأخيرتين بحسب الأسبقية في درجة الكفاية فيما بينهم.

ج_ يجب أن ترعى الأقدمية في جميع الأحوال عند التساوي في درجة الكفاية.

3_ تتم الترقية إلى الوظائف الأخرى على أساس ترتيب الأقدمية بمراعاة ما يلي:

أ_ أن تكون الأسبقية للحاصلين على درجة كفاية لا تقل عن جيد جداً في السنتين الأخيرتين.

¹ طعن إداري رقم 14/11ق، 12-6-1965

ب_ إذا بقيت وظائف خالية جاز الترقية إليها على درجة كفاية لا تقل عن جيد في هاتين السنتين. ويستفاد من كل ذلك أن المشرع، حرصاً منه على تمكين جهة الإدارة باختيار أكفء الموظفين لتولي مهام الوظائف العليا، قد وضع معايير تتم بمقتضاها التعرف على الموظف الكفاء لترقيته لتلك الوظائف وهذه الضوابط هي: الكفاية والأقدمية.¹

أولاً: الترقية على أساس الكفاءة (الترقية بالإختيار):

يقضي هذا الاعتبار اختيار أكثر الأشخاص قدرة على القيام بأعباء الوظيفة الشاغرة وقد جعل من التقارير السنوية وسيلة للوصول إلى هؤلاء الأشخاص، من شأن ذلك أن ينعكس إيجاباً على عطاء الموظف ودفاعيته نحو العمل والإبداع، إلا أن مشرعنا رغم اتخاذه هذا المعيار الموضوعي وسيلة لترقية الموظف إلا أنه لم يغفل عنصر الأقدمية التي لا ينسى أثرها في تدعيم خبرات الموظف واكسابه المعرفة في العمل الإداري.

وتعد الترقية بالإختيار، عنصراً أساسياً للإدارة في تقدير كفاءة كل موظف مهنية، وهي الطريقة المثلى للإدارة بشرط مراعاة العدالة في ذلك، وقد أجاز المشرع في المواد 140-141 من قانون علاقات العمل أن تكون الترقية على أساس الكفاءة التي حصل عليها الموظف في المدة التي قضاه في الدرجة إذا زاد عدد المرشحين للترقية في الوحدة الإدارية عن الوظائف الشاغرة في ملاكها المعتمد والتي يقدرها رئيسة الأعلى بالاستناد إلى نشاطه وصلاحية للممارسة الوظيفة المرقى إليها.²

نظم هذا الموضوع المشرع في المادة 141 من القانون رقم 12 لسنة 2010:

إذا زاد عدد المرشحين للترقية في الوحدة الإدارية عن الوظائف الشاغرة في ملاكها المعتمد حددت الأسبيقة وفق الآتي:

- إذا كانت الترقية نتيجة اجتياز الامتحان المقرر للترقية فتكون الأولوية على أساس نتيجة الإمتحان فإن تساوت تكون على أساس تقارير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة وفقاً للقواعد التي نصت عليها المادة 136 من هذا القانون.

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

¹ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 83 و 84

² مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، 245

وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون العمل كيفية الترقية على أساس الكفاية، فجاءة في نص المادة 101 | 2: تكون الأسبيقة للحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في إحداهما ودرجة جيد جداً في الأخرى، مع تقديد الحاصل على ممتاز في السنة الأخيرة ثم الحاصل على درجة جيد جداً فيهما.

يلاحظ في نص المادة 141 أنه في حال التساوي في درجات الامتحان أو في حال الترقية دون امتحان فإن الإعتداد يكون على أساس تقارير الكفاية الإداري. و تحدد درجة كفاية الموظف بناء على تقارير الخدمة السنوية، ونظام التقرير السنوي يخضع له الموظفون من شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل، ويجب أن يتضمن النواحي التي تتصل بقيام الموظف بمهام وظيفته، كما يجب أن يعد بمعرفة الرئيس المباشر للموظف، ويعتمد من قبل الرئيس الأعلى في الوحدة الإدارية وتقدر درجة الكفاية التي ينتهي إليها التقرير بإحدى الدرجات الآتية: ممتاز - جيد جداً - جيد - متوسط - ضعيف¹. ولكن وجب التنبيه هنا إلى أنه في حالة تساوي درجات الكفاية يقدم الموظف الأقدم على الأحدث ولا يغير من ذلك ادعاء الإدارة بأن الموظف غير كفاء للترقية ما دام لا يوجد مايفيد ذلك من تقارير بالخصوص وهو ما يعتبر تقصيراً منها تتحمل نتيجة هي وحدها، وهو ما جاء في حكم للمحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 23/20 ق والذي قضت فيه بأن (من المقرر كأصل عام أن الترقية بالاختيار إنما تكون على أساس الكفاية بحيث اذا تساوت درجات الكفاية وجب الأقدام ولا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث مادامت درجة الكفاية متساوية وهذا الأصل العام مستفاد من نصوص المادتين 1-26، 2-27 من قانون الخدمة المدنية وليس فيها ما يوصي بالخروج على هذا الأصل العام وقد طبق الحكم المطعون فيه هذا الأصل العام تطبيقاً سليماً ذلك أنه وإن لم توضع عن المطعون ضده تقارير سرية عن كفايته منذ نقله من الجيش إلى الخدمة المدنية إلا أن ذلك مسؤول الجهة الإدارية بحيث لا يسوغ أن يضار الموظف بسبب تراخيها في وضع تقارير عنه)².

ويجوز للموظف التظلم من التقرير المقدم عنه إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف وذلك أمام لجنة الموظفين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أخطارة به، وللجنة أن تعتمد التقرير المتظلم منه أو تعدله بقرار مسبب. ولا يعتبر التقرير نهائياً ولا تترتب عليه آثاره إلا بانقضاء ميعاد أو باعتماده من اللجنة المذكورة³. (61) وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها بقولها (لقد سلم القضاء الإداري للموظف الإداري للموظف الأقدم بحق الطعن في ترقية الموظف الأحدث لأن مصلحة الطاعن محققة

¹ سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 217 و218

² علي احمد اشكورفو، مرجع سابق، 316

³ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 437

في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الشخصا إذ سيترتب على ذلك زوال أسبقيتهم في ترتيب القدمية كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية¹

يلخص من ذلك، تكون الترقية إلى الوظائف من بين الحاصلين على درجة ممتاز في السنتين الأخيرتين وتكون الأسبقية في الاختيار للحاصلين على درجة ممتاز في هاتين السنتين ثم الحاصلين على درجة ممتاز في إحدهما و جيد جداً في الأخرى مع تقديم الممتاز في السنة الخيرة ثم الحاصلين على درجة جيد جداً، وتراعي الأقدمية عند التساوي في الدرجة.²

ومن مزايا الترقية بالإختيار أنها تساعد في تقديم الإدارة ورفيها وذلك عندما يعلم الموظف جيداً أن كفاءته ومهارته تلعب دوراً أساسياً في أداء مهام وظيفته؛ مما ينعكس ذلك إيجابياً على الإدارة، فالموظف الكفء يحمل مسؤولية النهوض بالإدارة، لتكون مواكبة لثورة التكنولوجيا، ومتطلبات العصر على اساس العدالة والمساواة، وايضاً تعمل على تشجيع الموظفين وتحفيزهم وتزويد الإدارة بالعناصر ذات الكفاءة؛ فتوجد نوع من الموازنة والتوفيق بين رغبة الموظف في الترقية، وحاجة الإدارة في حصر المناصب المهمة في الجهاز الإداري على الأكفأ.³

بالرغم من المزايا الإيجابية التي يتصف بها أسلوب الترقية بالإختيار إلا أنه يؤخذ عليه عيوب ومنها أنها تقوم على أساس شخصي غير موضوعي فقد تتم الترقية الموظف بناء على رأي رئيسه الإداري، بغض النظر عن كل اعتبارات الأقدمية والاستحقاق، وبالإضافة إلى ذلك تفتح المجال واسعاً أمام المحسوبية مما يؤدي إلى تدمير الموظفين وإحساسهم بعدم الأستقرار الوظيفي، ويؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري، وكذلك خلق الحقد والكراهية والشك لدى المرؤوسين تجاه رؤسائهم؛ وهذا يفضي إلى نتائج سيئة، ووخيمة للغاية تؤثر سلباً على الجهاز الإداري من خلال الأثار الناجمة عن سلوك الموظفين المشحونين بتلك العوامل؛ لكونها تجعل من العامل الشخصي في التقدير هو الأساس الرئيس الإداري لضمان تقديره السليم.⁴

ثانياً: على أساس الأقدمية:

الأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح، وبه يتحدد وضع الموظف وترتيبه بين زملائه، حيث يرقى الموظف الذي قضي الحد الأدنى المقرر في درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي تعلق مباشرة بشكل شبه آلي⁵، بحيث الموظف يستمد حقه في الترقية مباشرة من هذا القانون وليس من

¹ طعن إداري رقم 9/7، 9-5-1964

² مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، ص245

³ صفاء محمود، النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردن، علوم الشريعة والقانون، مجلد 40، ملحق 1، 2023

⁴ صفاء محمود، النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردن، علوم الشريعة والقانون، مجلد 40، ملحق 1، 2023.

⁵ خالد حماد محمد العنزي، مرجع سابق، ص88

السلطة الإدارية، فهي فكرة أساسية تقوم على ان الوقت الذي يقضيه الموظف فترة حياته الوظيفية كفيل بتحديد كفاءته لاكتسابه خبرة ودراية.¹

الأقدمية وفقاً لنص المادة 136 من قانون علاقات العمل تبدأ من تاريخ شغل الموظف للوظيفة، كما يجب أن تحسب له مدة العمل السابقة لتعيينه إذا كانت لديه خبرة سابقة طبقاً للأوضاع المعمول بها قانوناً.²

ووفق هذا الأسلوب، يشترط لتحقيق الترقية أن يقضي الموظف - حسب ما يحدده النظام الوظيفي - الحد المقرر للسنوات للبقاء على الدرجة شرطاً للترقية، بحيث يرقى الموظف الأقدم للدرجة التالية مباشرة حسب أسبقيته في التعيين إذا كانت الترقية تجري لأول مرة، أو أسبقيته في الدرجة إذا كانت الترقية تشمل الموظفين على نفس الدرجة.³

وقد حدد المشرع في المادتين (141. 136) من الباب الرابع من قانون علاقات العمل الجديد قواعد احتساب الأقدمية في لترقية على النحو التالي:

*تبدأ الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها فإذا اتحد تاريخ الوظيفة لأكثر من موظف حددت الأقدمية وفقاً للآتي:

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

ب- أما إذا كانت شغل الوظيفة لأول مرة دون إجراء امتحان فتحدد الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً.

ج- وإذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية بناء على نجاح في الامتحان المقرر للترقية حددت الأقدمية على أساس البند "أ" أما إذا كان بدون امتحان حددت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة، وفي حال التساوي يطبق حكم البند "ب" المشار إليه.⁴

وإذا كانت للموظف خدمة سابقة، حسب له أقدمية اعتبارية في الوظيفة ويستحق مرتبه من تاريخ مباشرته العمل، ويحدد بأول مربوط الوظيفة التي شغلها على انه إذا حسب له أقدمية اعتبارية يزداد مرتبة بما يعادل علاوة عن كل سنة . وفي حالة الترقية يمنح الموظف عند ترقيته أول مربوط الترقية

¹ محمد عبد ربه خليفة، مرجع سابق

² مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، 246

³ خالد حماد محمد العنزي، مرجع سابق، ص88

⁴ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص438

الوظيفية المرقى إليها، أو آخر مرتب تقاضاه في وظيفته السابقة، مضافاً إليه علاوة من علاوات الوظيفة المرقى إليها أيهما أكبر.¹

*وإذا زاد عدد المرشحين للترقية في الوحدة الإدارية عن الوظائف الشاغرة في ملاكها المعتمد حددت الأسبقية وفق الآتي:

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

- إذا كانت الترقية بدون امتحان فتكون الأولوية على أساس تقارير الكفاية فإن تساوت تكون على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.²

ويستحق الموظف من تاريخ استحقاق الترقية أو مربوط الوظيفة المرقى إليها، أو علاوة من علاوات هذه الوظيفة، مضافة إلى مرتبة الأصلي، أيهما أكبر.³

أن معيار الأقدمية يشكل حماية وضمانة أكيدة ومحققة للموظف من تغول جهة الإدارة؛ فإنه يحقق العدالة والرضي بين الموظفين لأنهم يعملون مسبقاً أقدم الموظفين ومتى يستحق الترقية، ويؤدي هذا الأسلوب إلى القضاء على المحسوبية والمحاباة، وقد أيدت المحكمة العليا ذلك في حكمها بتاريخ 1978/10/26م الذي جاء فيه "من المقرر بالاختيار إما أن تكون على أساس الكفاية بحيث إذا تساوت درجة الكفاية وجب ترقية الأقدم، ولا يجوز تخطي الأقدم للأحدث ما دامت درجة الكفاية متساوية، وهذا هو الأصل المستفاد من نص المادتين 26-27 من قانون الخدمة المدنية.⁴

بالإضافة إلى ذلك ينسجم معيار الأقدمية مع مبدأ العدالة والمساواة؛ فهو أسلوب يضمن تحقيق المساواة بين الموظفين الذين يعملون مسبقاً بهذه المادى، فهو يطبق على جميع الموظفين بشكل عام ومجرد، فعدم تطبيق مبدأ المساواة يفتح الباب على مصراعيه أمام الوساطة والمحسوبية وتدب الفوضى؛ مما ينعكس على أداء الوظيفة العامة برمتها.⁵

على الرغم مما أشرنا إليه آنفاً كمبرات للأخذ بأسلوب الأقدمية، إلا أن هذا الأسلوب يواجه انتقادات عدة؛ فإنه يمنح الترقية للموظف بغض النظر عن كفاءته وحسن أدائه، وويعد عائقاً أمام ترقية الموظف الكفو والمجد في العمل، ويتسم بالخطورة على سير عمل الإدارة خصوصاً في الوظائف القيادية، بما هي

1 سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 219

2 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق ص 438

3 سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، 219

4 مفتاح خليفة، مرجع سابق، ص 246

5 محمد عبد ربه خليفة، مرجع سابق

وظائف تخطيطية وإشرافية، وتتطلب لشغلها صفات ذاتية في الموظف لجهة الكفاءة والتأهيل والقدرة على ممارسة هذه الوظائف وليس فقط الأقدمية.¹

ثالثاً: موانع الترقية:

تعتبر الترقية من الحقوق التي يستفيد منها الموظف خلال مساره الوظيفي بمجرد توفر شروط معينة فيه لا يمكن تجاوزها، غير أنه وفي بعض الأحيان، وبسبب بعض العوائق قد يمنع الموظف من الترقية وتمثل قيوداً قانونية ترد على سلطة الإدارة في إصدارها لقرار الترقية وهيا كما يلي:

- يحرم الموظف من الترقية إذا حصل على تقريرين متتالين بدرجة كفاية أقل من جيد (متوسط أو ضعيف)²، حيث تؤثر السنوية المنخفضة سلباً على ترقية الموظف العام وتعني التقارير السنوية السيئة عدم قدرة الموظف العام على تقلد وظيفة أعلى من وظيفته الحالية ذات اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أكبر، وقد يكون من هذا المنع حث الموظفين على تجنب الحصول على تقارير أداء منخفضة والعمل على تحسين أدائهم الوظيفي كي لا يحرموا من الترقية.³
- إذا وقعت على الموظف عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة تأديبية، وقد حددت المادة 160 من الباب الرابع من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 العقوبات التي يجوز لمجلس التأديبي توقيعه على الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته، ومن بينهما الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات، أي كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف.⁴
- إذا صدر بحق هذا الموظف قرار بإحالته إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، وهذا ما أشارت إليه المادة 162 من قانون علاقات العمل سالف الذكر، حيث نصت على الآتي " لا يجوز ترقية محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الإيقاف، على أن تحجز له درجة الوظيفية التي كان يستحق الترقية إليها، وذلك إلى أن تنقضي سنة من تاريخ الإحالة أو الإيقاف، أو أن يبت في الدعوى، أيهما أسبق، فإذا أسفرت الإجراءات عن عدم إدانته وجبت ترقيته إلى الوظيفة المحجوزة، وإذا كانت مدة الحجز قد انقضت رقي إلى أية وظيفة خالية بالوحدة الإدارية من ذات درجة الوظيفة التي كان يستحق الترقية إليها، وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تدرج تحتها وظيفته، وإلا رقي إلى مثل هذه الوظيفة بصفة شخصية، على أن يسوى وضعه على أول وظيفة تخلو من ذات الدرجة والمجموعة الوظيفية".⁵

¹ خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 90

² مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 248

³ جمال علي سالم الديب، مرجع سابق، ص 138

⁴ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 438

⁵ سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 223

- يحرم الموظف من الترقية في ميعاد استحقاقها متى تقرر حبسه احتياطياً أو تنفيذاً للحكم الجنائي، وهذا ما أشارت إليه المادة 158 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، والتي تنص على أن " كل موظف يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، فإذا كان الحبس تنفيذاً لحكم جنائي سقط حقه في مرتبه طوال مدة الحبس، ولا تحسب هذه المدة في أقدمية الدرجة أو استحقاق العلاوة السنوية أو الإجازة أما إذا كان الحبس احتياطياً فيوقف صرف نصف مرتب الموظف مدة الحبس النصف الآخر أن أسفرت الإجراءات عن عدم إذانته.¹ الوقف أو الحبس الاحتياطي هو إجراء احتياطي مؤقت غايته تنحية الموظف عن أعمال وظيفته بصفة مؤقتة ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان عدالة وموضوعية المحاكمة وإقصائه عن وظيفته لكي لا يؤثر قيامه بالعمل على مجريات القضية أو التحقيق فيها.²
 - وأخيراً يتمتع على الإدارة ترقية المنقول خلال سنة من تاريخ نقله إذا كان من شأن هذه الترقية أن تفوت على أحد زملائه في الجهة المنقول إليها فرصة الترقية خلال السنة المذكورة، ولا يسري هذا المنع على من كان نقله بسبب نقل وظيفته أو إلغائها أو على إحدى وظائف الإدارة العليا أو كان الموظف المنقول موفداً للدراسة أو التدريب أو التنجيد ولم توجد عند عودته بالوحدة الإدارية التي أوفدته وظيفته خالية من ذات درجته ومجموعته الوظيفية.³
- وفقاً لما سبق يتبين بأن توافر شروط الترقية وتحقق معاييرها ولم يوجد أي مانع من موانعها جاز للإدارة ترقية الموظف إلى الدرجة الوظيفية الأعلى التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها.

المبحث الثاني: ضمانات الترقية الوظيفية بالقانون الليبي

مطلب الأول: الضمانات الإدارية بالقانون 12 لسنة 2010

مطلب الثاني: الضمانات القضائية بالقانون 88 لسنة 1971

ان خضوع الإدارة لأحكام القانون في ممارستها مختلف أوجه نشاطها غير كاف لضمان التزامها بذلك لذا يتطلب الأمر احاطة أعمال الإدارة المختلفة برقابة تدفع الإدارة إلى الالتزام في إصدار القرارات ضمن مبدأ مشروعية الإدارة أو تلغي ما صدر عنها مخالفا لهذا المبدأ، وقرار الترقية بوصفه قراراً إدارياً، من أعمال الإدارة العامة والذي يتعين عليها القيام بها وممارستها في نطاق مبدأ مشروعية، فهو يخضع للرقابة بشأن أعمال الإدارة ككل.

سوف ندرس في هذا المبحث الرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، ومدى حماية هذه الرقابة للموظف العام لجهة الدفاع عن حقه في الترقية المترتبة على الوظيفة العامة وتحقيقاً لمبدأ العدالة والسماواة.

¹ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 439

² جمال علي سالم الديب، مرجع سابق، ص 140

³ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 439 و 440

المطلب الأول: الضمانات الإدارية بالقانون رقم 12 لسنة 2010:

توفيراً لأكبر قدر ممكن من الحماية القانونية للموظفين العاملين ضد تعسف الجهات الإدارية التابعين لها، اعترف المشرع للموظف بحقه في سلوك طريق التظلم الإداري أو الطعن القضائي الصادرة بالترقية والمخالفة للقوانين واللوائح.¹

في الواقع فإن الترقية متى توافرت شروطها وأرادت الإدارة للترقية وجب عليها حينئذ أن تختار من بين موظفيها من تنطبق عليه هذه الشروط دون أي تمييز بين الموظفين أيًا كان مستوى الجهة الإدارية مصدرة قرار الترقية، فلا يعفيها من اتباع هذه الشروط الاحتجاج باعتبارها سلطة إدارية عليا فيها في هذا المجال تخضع لذات القواعد المنصوص عليها قانوناً²، إذًا الترقية لا تعتبر حقاً مطلقاً ومكتسباً للموظف العام ولا واجباً على الإدارة وإنما تعتبر خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة تمنحها للموظف متى رأت ذلك وتوافرت شروطها، وجب عليها حينئذ أن تختار من بين موظفيها من تنطبق عليه هذه الشروط دون أي تمييز بين الموظفين أيًا كان مستوى الجهة الإدارية مصدرة قرار الترقية، فلا يعفيها من اتباع هذه الشروط الاحتجاج باعتبارها سلطة إدارية عليا فهي في هذا المجال تخضع لذات القواعد المنصوص عليها قانوناً³، وهو ما يفهم من حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن اfdاري رقم 8/7ق والذي جاء فيه (يجب على الجهة الموكول إليها التعيين أو الترقية مراعاة الشروط المذكورة في القانون سواء كانت هذه السلطة مجلس الوزراء أو لجنة الخدمة المدنية). كما أن الترقية أو التعيين يجب أن يتم بعد استعراض السباب التي استندت إليها جهة الإدارة في قراراتها حتى يكون للموظفين وللمحاكم سلطة الرقابة على تنفيذ القوانين.⁴

ولا بد من الإشارة بأن القرار الإداري يقوم على خمسة أركان هي: الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية:

الاختصاص: مجموعة الصلاحيات والمسئوليات التي يعهد بها المشرع لموظف ما أو لهيئة إدارية معينة من أجل الوصول إلى الأهداف المكلفين بتحقيقها.⁵

الشكل: يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يتعين على مصدر القرار إفراغه فيه وبمعنى مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية التي تلتزم جهة اfdارة قانوناً بإتباعها عند إصدارها للقرارات الإدارية.⁶

¹ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص441

² سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص322

³ سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص322

⁴ طعن إداري رقم 8/7ق، 16-05-1964

⁵ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص560

المحل: هو الأثر القانوني الذي تتجه إدارة جهة الإدارة على ترتيبه، ويتمثل هذا الأثر القانوني، في إنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغائها.¹

السبب: يقصد بالسبب في القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية الخارجة عن إرادة وقصد مصدر القرار والتي ملي عليه إصداره لإحداث مركز قانوني معين.²

الغاية: الهدف الذي تسعى إليه الجهة الإدارية مصدر القرار أو النتيجة النهائية التي تريد تحقيقها.³

فيما يتعلق بركني الاختصاص والشكل فسلطة الإدارة مقيدة دائماً بالنسبة لهما، وإن خرجت من هذه القواعد كان قرارها غير مشروع بل معدوم أي باطلاً بطلاً مطلقاً، وكذلك الحال بالنسبة لركن الغاية وفتلتزم عند إصدارها لقرارها بتحقيق الصالح العام أو المصلحة العامة التي خصصها لها القانون وإلا عيب قرارها بالانحراف بالسلطة. أما بالنسبة لركن المحل والسبب، فيهما تتجلى أهم مظاهر التقدير والتقييد في القرارات الإدارية. ففي الاختصاص المقيد يحدد المشرع لجهة الإدارة الظروف والوقائع التي تبرر تدخلها (السبب)، كما يفرض عليها حلاً بعينه لمواجهة هذه الظروف والوقائع (المحل). وفي الإختصاص التقديري (إصدار قرار الترقية يخضع لتقدير جهة الإدارة في إصداره)، يترك المشرع لجهة الإدارة حرية واسعة في تقدير حالات وظروف تدخلها (السبب) كما يمنحها حرية اختيار ما تشاء من الحلول لمواجهةها (المحل).⁴

ووفقاً لذلك تتمتع الإدارة باختصاص تقديري عندما لا يشترط القانون وجوب قيام أسباب معينة لإصدار القرار الإداري، وفي هذه الحالة تكون الإدارة حرة في اختيار ما تشاء من لأسباب التي تراها صالحة لتدخلها وإصدار قرارها، كما أن الإدارة في هذه الحالة غير ملزمة بالإفصاح في صلب قرارها عن الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذها لأن القانون ترك لها حرية اختيار السبب الذي تراه صالحاً لقرارها ولكن إن أفصحت من تلقاء نفسها عن الأسباب التي بنيت عليها قرارها خضعت هذه الأسباب لرقابة القضاء الإداري من حيث صحتها.⁵

وهذا المعنى أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر في 1971/1/3 عندما قضيت بأن "الإدارة وإن كانت حرة في اختيار الأسباب التي تدخلها إلا أنها متى أفصحت قرارها عن السبب الذي دعاها إلى

6 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 568

1 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 576

2 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 579

3 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 585

4 محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 603

5 محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة، الجامعة، الزاوية، الطبعة السادسة، 2019، ص 441

اتخاذها وجب عليها التزام ذلك السبب الذي يصبح خاضعاً لرقابة القضاء الإداري من حيث صحة قيامه¹.

وفي جميع الحالات سواء كانت الإدارة تتمتع باختصاص مقيد أو اختصاص تقديرية يجب أن يكون السبب الذي تدرعت به جهة الإدارة كأساس لقرارها لقرارها سبباً حقيقياً لا وهمياً، صحيحاً لا منتحلاً ولا صورياً، وأن يكون مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ووقائع تنتجها فعلاً².
وقد نصت المادة 181 من قانون العمل على "تعتبر باطلة القرارات الصادرة بشغل الوظائف العامة وغيرها من القرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية في الحالات الآتية:
1 إذا كان الموظف فاقداً لأي شرط من الشروط المقررة لشغل الوظيفة والترقية وفقاً للقوانين واللوائح السارية.

.....2

.....3

ويكون سحب القرارات الصادرة من الجهة التي أصدرتها، ولا تتحصن هذه القرارات بمرور المدة، أو استيفائها للشروط المطلوبة بعد صدورها مع عدم الإخلال بسماة المسؤول عن إصدارها تأديبياً وفق أحكام هذا القانون.

ووفقاً لما سبق فإننا نرى أن الإدارة لا تستطيع حرمان أي موظف من الترقية إذا توافرت فيه الشروط إلا في حالات محددة حددها المشرع:

1 حالة التأديب (م/160د) من قانون العمل (.....د_ الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات).

2 في حالة الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الإيقاف عن العمل.

ولكن في كل هذه الحالات فإن الإدارة لا تستطيع ذلك إلا بالضمانات القانونية المقررة³، ذلك أن توقيع عقوبة الحرمان من الترقية قيدها المشرع في قانون العمل بيقيد حتى لا تتعسف الإدارة في استخدامها وإلضفاء ضمانته للموظف العام، لذلك نجد أن قانون العمل رقم 12 قد حوى على قيدين:

- القيد الأول/ وهو القيد الزمني بحيث لا يتجاوز الحرمان من الترقية سنة من تاريخ الإحالة، فإذا انقضت سنة من هذا التاريخ دون الفصل في الموضوع التزمت الإدارة بترقية الموظف إذا كان

¹ طعن إداري رقم 16/26 ق، 03-01-1971

² محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 442، مرجع سابق

³ محفوظ علي التواتي، مرجع سابق، ص 14

مستحقا لها، سواء كانت ترقية فعلية أو رقي الموظف بصفة شخصية إلى أن تشغل إحدى الوظائف العامة .

- القيد الثاني/ وهو القيد الموضوعي، وهو أن يبت في الدعوى (تأديبية كانت أو جنائية)¹.

ولما كانت الإدارة هي الأداة التي تتولى تنفيذ سياسة المجتمع في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وتسيير المرافق العامة بغرض إشباع الحاجات التي تقتضيها المصلحة العامة وتهيئة الظروف المناسبة ليتمكن الفرد من الممارسة الفعلية لحقوقهم وحررياتهم الأساسية، فكان من الطبيعي أن يمارس المجتمع إما بنفسه أو عن طريق أجهزة متخصصة تابعة له من الرقابة والإشراف على نشاط الإدارة ليتأكد من حسن سيرها للأموال العامة التي عهد بها عليها ومن مدى كفاءتها في تسيير المرافق العامة، و أخيراً من مدى احترامها لحقوق وحرريات الأفراد². وقد تنوعت الأجهزة المكلفة بمتابعة الجهات الإدارية والإشراف عليها، في إلى جانب الرقابة القضائية توجد الرقابة الإدارية والتي سيتم توضيحها على النحو التالي:

الرقابة الإدارية:

تعتبر الرقابة الإدارية من أقدم صور الرقابة على الإطلاق، حتى قيل أن وجودها أرتبط بوجود الإدارة العامة ذاتها، والرقابة الإدارية من أهم الطرق التي يستطيع الجهاز الإداري من خلالها تحقيق الإصلاح الذاتي والسير وفقاً للضوابط المرسومه له، وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وتصرفاتها، إذ إن الإدارة في سياق قيامها بأعمالها ومهامها المنوطة بها يحدث أنها قد ترتكب مخالفة قانونية تمس قراراتها بعدم المشروعية، بغض النظر عما إذا تم ذلك بحسن نية أم بسوء نية، لكن الإدارة معنية بالمراقبة على أعمالها وتصحيح أخطائها متوخية احترام القانون، سواء تم ذلك تلقائياً أي بمراقبة نفسها بنفسها، أو بناءً على تظلم يرفعه الأفراد ذوو الشأن فيها³.

وقرار الترقية بوصفه قرار بوصفه قراراً إدارياً، من أعمال الإدارة العامة، الذي يتعين عليها القيام بها وممارستها في نطاق مبدأ المشروعية، فهو يخضع للرقابة شان أعمال الإدارة ككل.

تأسيساً على ذلك أن الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تباشرها الإدارة على نفسها ولهذا يطلق عليها الرقابة الذاتية وهي قد تكون داخلية تقوم بها الإدارة مصدرها القرار سواء عن طريق نفس الموظف الذي اتخذ الإجراء فيما يسمى بالرقابة اللوائية أو عن طريق السلطة الرئاسية التي يتبعها فيما يسمى بالتظلم الرئاسي كما أنها قد تكون خارجية يمارسها جهاز إداري مستقل عن الإدارة المعنية . سواء تلقائياً أو بناء على

¹ سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 325

² خالد حماد العنزي، مرجع سابقو 108

³ محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 22، مرجع سابق

شكوى أو تظلم من صاحب الشأن، مثلما هو الحال في ليبيا بالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي وديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد¹، وهذا ما سنقوم بتوضيحه على النحو الآتي:

الطريقة الأولى: الرقابة الإدارية التلقائية:

تعتمد الإدارة إلى إجراء رقابة على أعمالها من خلال المراجعة والتدقيق لقراراتها، فإذا ما انكشف لها أنها أخطأت تقوم بسحب قرارها، أو تعدله، أو تلغيه، وهي بذلك تتجنب الرقابة القضائية والإلغاء القضائي لقرارها الخاطيء، هادفة بذلك تحقيق مصلحتها لإظهار مدى توخيها للعدالة.

وتجدر الإشارة إلى الفرق بين التعديل والإلغاء والسحب القرار الإداري.

• تعديل القرار الإداري:

يقول الدكتور محمد كامل ليلة أن التعديل الإداري هو الذي تتولاه جهة إدارية بناءً على تظلم مقدم من صاحب أو من تلقاء نفسها، فبعد أن تقوم الإدارة بفحص مشروعية أو ملاءمة القرار الإداري تقرر الجزاء المطلوب، وقد يكون الإلغاء أو السحب في حالة إنهاء القرار، وأما إذا أرادت الإدارة الإبقاء عليه فأنها تقوم بتعديله أو تصحيحه مع الأخذ بالحسبان الحقوق المكتسبة للأفراد.

• إلغاء القرار الإداري:

يقصد بالإلغاء الإداري للقرارات الإدارية قيام الجهة الإدارية مصدرها هذه القرارات أو الجهة التي تعلوها في سلم التدرج الإداري (الجهة الرئاسية) بمحو آثارها بالنسبة للمستقبل مع الإبقاء على الآثار التي نتجت عنها في الماضي نافذة وسليمة.²

وجدير بالذكر أن القرارات الفردية التي تولد حقوقاً شخصية للمخاطبين بأحكامها -مثل قرار الترقية- الأصل في هذه القرارات الفردية السليمة حيث أن جلها يكسب حقوقاً ومراكز قانونية شخصية للأفراد و مثل قرارات التعيين والترقية... الخ فمثل هذه القرارات لا يجوز لجهة الإدارة إلغاؤها بالنسبة للمستقبل لأن من شأن ذلك إهدار نبدأ عد المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، ولكن هذا المبدأ لا يعني تحصين القرارات الإدارية الفردية السليمة في مواجهة الإدارة، إذ تستطيع هذه الأخيرة تعديلها أو إلغاؤها للمستقبل ولكن بإتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية "المضادة"، فيجوز لها مثلاً إلغاء قرار الترقية بإصدار قرار آخر بتأديب الموظف وإنزال ترقيته.³

¹ محمد عبد ربه خليفة، مرجع سابق + (*www.almerja.com) ، 26/05/2023,10:00AM(GMT)

² محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 624

³ محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، 625 و 626

• سحب القرار الإداري:

هو عملية إعدام آثار القرار بالنسبة إلى الماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يولد إطلاقاً. وبناء على ما تقدم يتضح أن الرقابة الإدارية تتجسد في الرقابة الولائية و الرقابة الرئاسية:

• الرقابة الولائية:

هي التي تقوم بها الجهة نفسها التي اتخذت القرار المراد تصحيحه أو إبطاله. فهي لا تحتاج إلى نص قانوني، فهي موجودة بقوة القانون دائماً حتى في غياب النصوص التشريعية التي تبيحها، ولا يمكن استبعاد هذه الصلاحية من الإدارات إلا بموجب نص قانوني صراحة أو ضمناً منع إمكانية هذا النوع من الرقابة.¹

• الرقابة الرئاسية:

هي التي تقوم بها سلطة أعلى من السلطة التي اتخذت القرار، ويتمتع متخذ القرار الجهة التي تقوم بالرقابة برابطة التبعية الوظيفية. هذه الرقابة موجودة متى ما وجد السلطة الرئاسية إلى حد يمكن معه أن يتهم الرئيس الإداري بارتكاب مخالفة إساءة أو تجاوز استعمال السلطة إذا ما تستر على عمل غير مشروع لمروؤسه. ومقضى هذه الرقابة هو أن تفرض الهيئات الإدارية العليا في السلم الإداري رقابتها على التصرفات التي تقوم بها الهيئة الإدارية التي دونها.² ويمكن تدخل هذه الجهة في عملية الترقية ب:

أ – المشروعية:

يقصد بالمشروعية الإدارية خضوع الجهات الإدارية عند مباشرتها لأوجه نشاطها للقواعد القانونية النافذة في المجتمع أيّاً كان شكلها ومصدرها. بمعنى كل أعمال الإدارة سواء أعمالاً قانونية أو أعمالاً مادية يجب أن تتم وفقاً للقانون وفي حدود ما يقضيه القانون.³

حيث يلزم القانون الرؤساء الإداريين التقيد بكل عناصر ومقومات الترقية، وكل خرق لإجراءات الترقية القانونية والتنظيمية، يعيب العملية هذه بأحد عيوب عدم المشروعية. وعلى الإدارة المعنية احترام الإجراءات التحضيرية لإعداد والمصادقة على قوائم التأهيل في الترقية عن طريق اختيار، أين تتدخل السلطة الرئاسية لتصحيح ومعالجة الإجراءات التوافق النصوص القانونية والتنظيمية.⁴

¹ اسماعيل نجم الدين، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة " رسالة دكتوراه"، جامعة جيهان، السليمان، العراق، 2017، ص62.

² اسماعيل نجم الدين، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة " رسالة دكتوراه"، جامعة جيهان، السليمان، العراق، 2017، ص62.

³ محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص49.

⁴ زغيث سمير، الترقية وإجراءاتها في قانون الوظيفة العمومية، " رسالة ماجستير"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجزائر،

2021/2020

وبهذا المعنى قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1964/5/9 م حيث قالت " المشروعية أو مبدأ خضوع الإدارة للقانون معناه أن كل أعمال الإدارة يجب أن تكون أعمالاً مشروعة لا تخالف القانون إن عمل الإدارة ليكون مشروعاً يجب أن يستند على قانون يجيزه، وليس معنى هذا أن يكون هناك نص تشريعي يجيز عمل الإدارة لكي يكون مشروعاً يجب أن يستند إلى قانون يجيزه، وليس معنى هذا أن يكون عمل الإدارة مستنداً على مبدأ قانوني عام أو قاعدة قانونية سواء كانت هذه القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة.¹

وهذه ما أكدته دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي تؤكد هذا الاتجاه حيث تقول في حكمها الصادر في الدعوى رقم 16 لسنة 7 ق بجلسة 87/7/11" إن عيب مخالفة القانون يراد به مخالفة القرار الإداري للقواعد القانونية الموضوعية أي كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، ذلك أن القرار الإداري يجب أن يكون مطابقاً للقانون واللوائح ومبادئ القانون العام، كما يجب أن يكون مطابقاً للعرف الإداري.

ب - الملائمة:

يعني السلطة التقديرية التي يخولها القانون للرؤساء الإداريين تحت رقابة القضاء ومن أجل ترقية الموظفين وحيث تنقيد هذه السلطة بتحقيق هدف الترقية وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة. هذه الجوانب تتعلق بالتنقيط والتقييم كأسس للترقية في الدرجات والترقية عن طريق الاختيار إما تتدخل الإدارة من تلقاء نفسها تحقيقاً للمصلحة العامة وغيرها، وإما نتيجة تظلمات المعنيين بالأمر، لتسارع لمراجعة ومعالجة ما شاب أعمالها وتصرفاتها من خلل وقصور يحول دون تحقيق العدالة من جهة والابتعاد عن أهداف اقدارة من جهة ثانية.²

وإرتباطاً بذلك فالترقية التلقائية في الدول المعاصرة لا تقتصر على جهات إدارية ولائية أو رئاسية، أي لا تنحصر هذا النوع من الرقابة على عمل الرقابة اقدارية بمفهومها العام، بل تشمل رقابة الوصائية أو الرقابة المتخصصة.

رقابة الوصائية: هي رقابة مشروعية تحدد سلفاً بموجب النصوص القانونية ووفقاً لقاعدة لا وصاية دون نص، تمارس الأجهزة والسلطات الإدارية المركزية على الجهات والهيئات اللامركزية في حدود النصوص القانونية. إذ أن الرقابة الإدارية هي التي تعهد إلى أجهزة إدارية مستقلة عن الإدارة المعنية بحيث تكون

¹ طعن إداري رقم 9/14، 1964-05-09

² زغيث سمير، مرجع سابق، ص48

رقابة قبلية أو بعدية.¹ يتضح أن المشرع وحده يملك تحديد العلاقة التي تربط السلطة الخاضعة للوصاية مع سلطة الوصاية.

إذن فالرقابة التي تمارسها الوصاية الإدارية تختلف عن الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية وحيث لا يوجد خضوع من إحدى السلطات إلى الأخرى و بل كل ما هنالك أن سلطة الوصاية تراقب الوحدة الإدارية الخاضعة لها في الحالات التي يحددها المشرع على سبيل الحصر، مما يعني عدم قدرة السلطة الرئاسية على سحب أو إلغاء أو تعديل قرارات السلطة الخاضعة للوصاية، كما لا تستطيع أن تحل محلها إلا في الحالات التي يضعها المشرع.²

وعليه فإن الرقابة التلقائية يمكن أن تحرك بغض النظر عن شكل الرقابة، سواء أكانت ولائية وتقوم بها نفس الجهة التي قامت بالعمل الإداري، أو رئاسية يقوم بها الرئيس الإداري بناءً على سلطته الإدارية، أو حتى رقابة بواسطة لجان إدارية والتي تتم فيها ممارسة الرقابة الرئاسية بواسطة لجان إدارية يبين القانون تشكيلها وتكوينها واختصاصاتها . في الأحوال التي يسمح بها القانون.

تتنوع الرقابة على الإدارة من حيث الوقت الذي تبشر فيه فتنقسم إلى رقابة سابقة على الأداء ورقابة أثناء الأداء ورقابة لاحقة على الأداء.

• الرقابة السابقة على الأداء هي تلك الرقابة التي تمارس حيال موضوع القرار قبل أن يستكمل مقومات إصداره³، كما في حال خضوع قرارات جهة إدارية معينه لاعتماد أو تصديق جهة إدارية عليا، فمثل هذه القرارات لا يجوز تنفيذها الا بعد مباشرة الإدارة العليا لراقبتها السابقة المثلثة في الاعتماد أو التصديق، فإذا اعتمدها وصدقت عليها أصبحت نافذة، أما إذا رفضت اعتمادها فإنها تعتبر لاغية وكأنها لم تكن، فيكون القرار القاضي بالترقية لاغيا أي عديم الأثر إذا لم يتضمن تأشيرة سابقة لجهاز الوظيفة العامة، ونكون بصدد هذا النوع من الرقابة أيضاً عندما يفرض المشرع على الهيئات الإدارية المحلية ضرورة الحصول على إذن مسبق من الجهات الإدارية المركزية في بعض المسائل، أو عندما يمنع لجهات المركزية صلاحية وضع الأسس والضوابط لبعض الموضوعات الداخلة في اختصاص الهيئات الإدارية المحلية أو يعهد إليها بصلاحية إصدار الأوامر والتعليمات والتوصيات الأخيرة ويلزمها باحترامها والتقيد بها.⁴

¹ محمود عمر معتوق، راية القضاء الإداري على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مكتبة طرابلس العالمية، طرابلس ليبيا الكعبة الأولى، 2022، ص 47.

² محمود عمر معتوق، راية القضاء الإداري على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مكتبة طرابلس العالمية، طرابلس ليبيا الكعبة الأولى، 2022، ص 47.

³ دبابي فحية، وخيري سارة، نظام الترقية في التشريع الجزائري "رسالة ماجستير"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016، 2017، ص 60.

⁴ محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 27، مرجع سابق.

بالرغم مما يحققه نظام الرقابة السابقة من مزايا، كونه يؤدي إلى المحافظة على مبدأ المشروعية والمساهمة في غرساء دولة القانون، إلا أنه لا يخلو من العيوب، فالرقابة الإدارية السابقة تعتبر تدخلاً من جانب جهة الرقابة بما يؤدي إلى بطئ الإجراءات وإصابتها بالجمود¹. يؤخذ نظام الترقية السابقة على أنه يتصف بالجمود ولم يعد يتماشى ومقتضيات التنمية اfdارية، ولهذا أستحدث المشرع نوعاً جديداً من الرقابة لمختلف أجهزة الوظيفة العامة تتمثل في الرقابة اثناء الأداء، وايضاً الرقابة اللاحقة.

- الرقابة اثناء الأداء فهي تمارس خلال العملية الإدارية أي خلال مرحلة التنفيذ، وتتمثل في متابعة سير العمل الإداري وتقييمه بهدف توجيهه وترشيده واكتشاف مواطن الضعف والخلل والقصور فيه وتذليل الصعوبات التي تعترضه². ومن المفترض أن تتم الرقابة الإدارية على القرار قبل أن يترتب آثاراً على حقوق الغير، أي في مواعيد محددة، لأنه حال انقضاء هذه المواعيد يتعذر على الإدارة القيام بتعديل القرار الخاطئ أو سحبه أو إلغائه، بل تلتزم الإدارة بإصدار قرار جديد يتوافق مع مبدأ المشروعية ودون المساس بالحقوق المكتسبة³. ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة ما تقوم به الجهات المركزية من متابعة لأعمال الأجهزة التي تتبعها والإشراف عليها بغرض اقويم وضمان سير عملها⁴.
- الرقابة اللاحقة على الأداء فهي رقابة علاجية تأتي بعد أن تفرغ اfdارة من عملية اتخاذ التصرف أو إصدار القرار الإداري. بمعنى أنها تمارس بعد أن تنتهي الإدارة من عملية الأداء وذلك بقصد اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح ومعالجة الخطأ أو الانحراف بعد وقوعه⁵. تتجسد الرقابة اللاحقة في تسيير الموارد ومراقبة برامج التسيير، وتكليف مسؤولية المسيرين لمختلف الإدارات المركزية والمحلية علة كافية لقرارات التسيير المواد البشرية في الإدارة العمومية وتحسين فعاليتها، والتخفيف على مصالح المديرية العامة للتكفل بمهامها الحقيقية المتمثلة في التصميم والتنظيم⁶.

واستناداً على ما سبق نجد أن القرارات الإدارية الفردية من تعيين وترقية وإنتداب وغيرها لم تعد تخضع للرقابة السابقة؛ أي للتصديق والإعتماد المسبق، مما يخفف العبء عن هذا الجهاز وأكسب القطاع المستخدم قدراً كبيراً من الوقت، إلى جانب أنه ابطس في الجوانب الإجرائية حيث اصبح في ظل الإصلاح الجديد من السهل الحصول على مختلف القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة من ترقية وغيرها في زمن معقول.

1 ربابي فتحة، وسارة خيري، مرجع سابق، ص61
2 محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص27، مرجع سابق
3 خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص109
4 محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص27، مرجع سابق
5 محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص27 و 28
6 زغيث سمير، مرجع سابق، ص49

الطريقة الثانية - الرقابة بناء على تظلم:

تتحقق هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عد ملائمتها (كما سبق البيان)، نتيجة تظلم يرفع إليها ممن أضررت نتيجة هذا التصرف من الأفراد، وهو ما يحدث في أغلب الأحيان¹. يقصد بالتظلم الإداري " تقدم أحد المتضررين من القرار الإداري إلى جهة الإدارة التي قامت بإصدار القرار، أو إلى الجهة الرئاسية، مطالباً بسحبه، أو بتعديله ". كما عرف بأنه " عريضة يقدمها الفرد المواطن إلى الإدارة يشرح فيها حاله طالباً منها رفع ظلم واقع عليه، والتصرف طبقاً لأحكام القانون.²⁽¹²¹⁾ وهي الأكثر شيوعاً من الناحية العلمية، ناهيك عن أنها أفضل من الطريقة الأولى.

وقد يقوم صاحب المصلحة بالتظلم من قرار الترقية الذي أضر به إلى مصدر القرار، وهذا التظلم الولائي، أو يقوم بتقديم تظلمه إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي، أو يقدم تظلمة أمام اللجنة الإدارية ذات الصلاحية والمشكلة للفصل في بعض التظلمات المقدمة للإدارة.

وبناء على ذلك يتضح ان التظلم يأخذ ثلاث صور :

أ - الرقابة الولائية:

وهي الرقابة التي تقوم بها مصدر القرار بناء على تظلم من أحد الأفراد، ويطلق على هذا النوع من الرقابة بالتظلم الولائي، وبناء عليه يستطيع مصدر القرار إلغاءه بالنسبة للمستقبل، مع بقاء آثاره في الماضي سليمة، أو أن يسحبه المر الذي يكون القرار كأن لم يكن، مع مراعاة الحقوق المكتسبة التي تحققت نتيجة القرار، حيث لا تستطيع الإدارة المساس بهذه الحقوق بعد مضي ستين يوماً من صدور القرار الإداري.³ أن التظلم يمكن أن يقدم من أي متضرر جراء قرار إداري مجحف سواء كان المتظلم شخص عادي أو موظف في إحدى مرافق الدولة، فالموظف الذي يصدر قرار بإلغاء ترقية أو إنزال درجته يحق له تقديم التظلم لدى الإدارة مصدرة القرار بحقه.⁴ أي أن التظلم الولائي هو "التظلم الذي يقدم إلى مصدر القرار نفسه"، ويعتبر التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلم؛ لأسباب عدة أهمها عدم توافر وصف الحيادية، واجتماع صفة الحكم والخصم في من يتلقى التظلم، وهو ما يضعف قيمته العلمية كثيراً.⁵

1 سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، ط 3، 2003، 284

2 محمد عبدربه خليفة، مرجع سابق

3 محمود معتوق، مرجع سابق، ص48

4 محمد عبد ربه خليفة، مرجع سابق

5 محمود معتوق، مرجع سابق، 48

ب - التظلم الرئاسي:

وهي التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه، ومقتضى هذا النوع من الرقابة أن يكون لكل صاحب حق التظلم إدارياً لدى رئيس مصدر القرار طالباً إعادة النظر فيه إما بسحبه أو إلغاء أو تعديله، شريطة أن يورد في التظلم الأسباب الموضوعية التي جعلته يتظلم من القرار، ويجب التنويه بان الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري واجبة بحكم القانون.¹

ومن الممكن القول أن التظلم الرئاسي يعد من أحد الأدوات الرقابية التي تراقب ما يصدر عن المرؤسين، وبالتالي يكشف عن الخلل أو القصور أو التجاوز الذي قد يرتكبه هؤلاء المرؤوسين، أو يبين مدى التزامهم بالعمل.

ج - الرقابة عن طريق لجنة إدارية:

هذا النوع تتولاه لجنة إدارية، حيث يحق لهذه اللجنة إعادة النظر في القرار المتظلم منه، وتشكل هذه اللجان من مجموعة موظفين إداريين يرأس اللجنة قاض، وقد عرفت لبيبا العديد من اللجان التي تسمى (لجان إدارية ذات اختصاص قضائي)، وقد أشار المشرع الليبي في القانون رقم 99 لسنة 1971 م إلى هذه اللجان، ان قراراتها يتم الطعن فيها أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الإستئناف المدنية.

أثار التظلم:

ان للإدارة المتظلم إليها أن تتعامل مع الطلب المقدم إليها، إما بسحب القرار المتظلم منه أو تعديله أو إلغاء أو تصحيحه، على النحو التالي:

- أ. سحب قرار الترقية يتضح أن للإدارة سحب قرارها الصادر بالترقية، واستبداله بآخر جديد وبأثر رجعي.
- ب. تعديل قرار الترقية ويعني أن القرار الأصلي يبقى قائماً ومنجماً لآثاره، فالتعديل يبقي القرار الأصلي قائماً مع إجراء بعض التعديلات عليه إما بالحذف أو بالإضافة.
- ج. إلغاء قرار الترقية هو إبطال أثر القرار الإداري، ووقف العمل به، بإنهاء آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل، دون المساس بما رتبة من نثار بالنسبة للماضي، ويجب ان يكون الإلغاء للقرار مسبباً، لكونه يؤدي إلى إعتبار قرار الترقية كأن لم يكن.
- د. تصحيح قرار الترقية تمارس الإدارة عندما تدرك أن قرارها الذي أصدرته معيباً، ولكنها ترغب في الإحتفاظ به من تاريخ إصداره، وفي هذه الحالة تعمل على تصحيح هذا القرار من خلال إصدار قرار لاحق يرتد أثره إلى صدور القرار المراد تصحيحه.

¹ محمد عبد ربه خليفة، مرجع سابق

والأصل في التظلم أنه إختياري، بحيث يحق للموظف إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداءً، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإداري أمام القضاء، ومع ذلك فاستثناء من هذا الأصل للمشرع أن يوجب على كل ذي مصلحة التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، وهو ما أخذ به المشرع في مصر، حيث جعل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية التي تعلوها، أمراً إلزامياً في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر والاستثناء، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء.¹

المطلب الثاني: الضمانات القضائية بالقانون 88 لسنة 1971:

ذكرنا فيما سبق أن الترقية تعتبر سلطة تقديرية للإدارة تجريها متى شاءت ورأت في ذلك المصلحة العامة، إلا أن هذا القول لا يعني الاستقلال المطلق للإدارة، ذلك أن سلطتها في هذا المجال هي سلطة تقديرية تقيد بقيود مهما اتسعت، وعلى هذا الأساس إذا ما تجاوزت الإدارة الحدود القانونية جاز لكل صاحب مصلحة أن يطعن في قرارات الترقية الصادرة من قبل الإدارة العامة.²

وهو ما سرى عليه نهج المحكمة العليا، والتي قضت في حكم لها صدر في 1997/09/21 في الطعن الإداري رقم 41/96 ق بأن (قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه من المسلم به قانوناً أن الترقية ليست حقاً للموظف وإنما هي مما ترخص فيه جهة الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية في اختيار وقت إجرائها ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل إلى ذلك وليس للموظف إجبارها على ترقيته وان كان من حقه الطعن في قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق به ضرراً).³

وفي حكم آخر لها تشير المحكمة العليا إلى أن "الأصل في الترقية لا يعتبر حقاً للموظف، لأن القانون لا يوجب الترقية على الإدارة بطريقة الإلزام، وإنما ترك لها الترخيص في تعيين الوقت الذي تجربها فيه، حسبما تقتضيه المصلحة العامة، لأن ملائمة الوقت الذي تجري فيه الترقية متروك لتقدير الإدارة بما لا معقب عليها فيه، ما دام مسلكها في ذلك خالياً من إساءة استعمال السلطة"، وكذلك حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 45/2 ق، تشير فيه إلى أن "الترقية ليست حقاً ذاتياً للموظف، يستند إلى قاعدة قانونية، لا يتطلب لإجرائها صدور قرار إداري، إنما هي رخصة لجهة الإدارة تباشرها إذا تحققت شروطها وضوابطها التي نص عليها القانون".⁴

¹ سامي جمال دين، مرجع سابق، 285

² محفوظ علي التواتي، مرجع سابق، ص16

³ طعن إداري رقم 41/96، 1997-09-21

⁴ طعن إداري رقم 8/7 ق، 1964-05-16

ومن هذا المنطلق نجد أن المشرع قد حرص على فرض المزيد من الحماية على حقوق الموظفين نجده أجاز لجوء الموظف للقضاء في مواجهة الإدارة وما تتخذه من قرارات بخاصة منها قرارات الترقية والتخطي فيها، فأنشأت جهة قضائية تنظر في الطعون المقدمة من الموظفين فيما يتعلق بترقيتهم.¹

وعليه، يخضع قرار ترقية الموظف العام لرقابة القضاء الإداري بعده قراراً إدارياً ويجب أن تستهدف غايته الصالح العام والا يتجاوز حدوده، أما إذا تجاوزت الإدارة حدود سلطتها وأصدرت قراراً بجانب المشروعية، أو تعسفت في استعمال سلطتها، فإن دور الرقابة القضائية إلزام الإدارة احترام القانون.²

وتتميز الرقابة القضائية في كونها دائماً وفي جميع الاحوال رقابة لاحقة على الأداء أي رقابة علاجية، عكس البرلمان والرقابة الإدارية الذاتية ورقابة جهاز التفتيش والرقابة ورقابة ديوان المحاسبة التي يمكن أن تمارس جميعها قبل الأداء والأداء، أي أنها رقابة سابقة ورقابة أثناء الأداء ورقابة لاحقة على الأداء في أن واحد . وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في أحد أحكامها، إذ تقول "أن رقابة القضاء الإداري لا تسلط الا بعد إعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها".³

وهذا النوع من الرقابة على الإدارة يتوقف على إعماله على وجود دعوى مقدمة من أحد الأفراد أو الهيئات يختصم فيها جهة الإدارة ويطلب إنصافاً من إجراء إداري أضر بمصلحته المباشرة ومن ثم فإن نشاط الرقابة القضائية هو رهن إدارة الأفراد وحدهم. فكلما زاد وعيهم بحماية حقوقهم وحررياتهم وأقدموا على رفع دعاوهم أمام القضاء كلما اتسع حجم نشاط الرقابة القضائية.⁴

الرقابة القضائية هي بطبيعة الحال رقابة تمارس من خارج الجهاز الإداري عكس الرقابة الإدارية الذاتية، فإنها تمارس من قبل جهاز قضائي مستقل تمام الاستقلال عن الجهاز الإداري ويتمتع أعضاؤه، اي قضاته، باستقلالية كاملة حرص المشرع نفسه على التأكيد عليها في العديد من التشريعات بقوله "القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم لغير القانون".⁵

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية، حيث تسند سلطة الرقابة للقضاء لما يتميز به من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية، ولأن القضاء الإداري قادر على حماية مبدأ المشروعية، إذ إن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية كأصل عام، حيث يقوم بفحص القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمته حيث أن هذا من صلاحيات الإدارة.

¹ صفاء محمود السويلمين، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق 1، 2013، ص 1075

² خالد حماد العنزي، مرجع سابق، ص 28

³ محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ص 28

⁴ محمد عبدالله الحراري، نفس المرجع السابق، ص 24 و 25

⁵ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 23

وعلى هذا الأساس تتسم الرقابة القضائية بالاستقلال عن طرفي النزاع وتتصف بالحياد والنزاهة والموضوعية؛ وبالتالي هي أفضل من الرقابة الإدارية وتعد أنجح طريقة لضمان احترام القانون والخضوع لسيادته وفقاً لمبدأ المشروعية.¹

كما تفرض الرقابة القضائية على الإدارة ضرورة قيامها بتبني أسس موضوعية لاختيار الموظف الأصح للوظيفة الأعلى، مما ينعكس إيجابياً على تطوير الجهاز الإداري والارتقاء به؛ وهذا يؤدي إلى زيادة كفاءة وفاعلية الموظفين أنفسهم، لكون الكفاءة هي السبيل الوحيد للموظف إذا ما رغب صعود درجات السلم الوظيفي، وهذا لا شك يصب في المصلحة العامة.²

بل أن القضاء وفي تأكيد على ضمانات الترقية ومحاولة منه لإيجاد الوسائل الكفيلة بالكشف على مشروعية قرارات الترقية نجده قد اشترط التسبب في قرارات الترقية⁽¹³⁷⁾³، وهي هذا الإطار فقد جاء في حكم للمحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8/7 ما نصه أم (على الجهة الموكول إليها التعيين أو الترقية مراعاة الشروط المذكورة في القانون سواء كانت هذه السلطة هي مجلس الوزراء أو لجنة الخدمة المدنية .. كما أن الترقية أو التعيين يجب أن يتم بعد استعراض الأسباب التي استندت إليها جهة الإدارة في قراراتها حتى يكون للكوظفين وللمحاكم سلطة الرقابة على تنفيذ القوانين)⁴.

كما أن حق الطعن القضائي على القرارات الصادرة بالترقية هو حق مقرر ليس للموظف الذي صدرت الترقية بشأنه فحسب، وإنما أيضاً لكافة زملائه من الموظفين الذين أضر القرار بمصلحتهم، ولو كان الضرر محتملاً.⁵

وتأسيساً على ذلك استقرت المحكمة العليا على أن من حق الموظف "الطعن في قرارات الترقية التي تتم مخالفة للقانون إذا كان من شأنها أن تلحق ضرراً ولو محتملاً"، وقد سلم القضاء الإداري للموظف الأقدم بحق الطعن في ترقية الموظف الأحدث، لأن مصلحة الطاعن محققة في إلغاء القرار فيما اشتمل عليه من ترقية هؤلاء الأشخاص، إذ سيترتب على ذلك زوال أسبقيتهم في ترتيب الأقدمية من طريقه، كما سيتيح له فرصة أوسع للترقية.⁶

1 سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 224

2 سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 225

3 محفوظ علي التواتي، مرجع سابق، ص 16

4 طعن أداري رقم 8/7، 16-05-1964

5 سلوى فوزي الدغيلي، مرجع سابق، ص 227

6 طعن أداري رقم 8/7، 16-05-1964

وفي حكم حديث صادر عن محكمة استئناف بنغازي بتاريخ 8|11|2018 في الطعن رقم 316|2017 ق جاءت فيه ".... ولما كان ذلك، وكانت طلبات الطاعن في حقيقتها هي طلب ترقيته أسوة بزميله الذي تمت ترقيته إلى الدرجة الثانية عشرة، بالرغم من أن زميله بنفس قرار التعيين، وحيث أن الترقية ليست حقا للموظف، وإنما هي رخصة لجهة الإدارة، وقد أوكل لها القانون تعيين الوقت الذي تجري فيه الترقية، حسب ما تقضيه المصلحة العامة، وأن أمر ملاءمة الوقت متروك لتقدير الإدارة، ولا معقب عليها، ووفقاً لسلطتها التقديرية، وليس للموظف إجبار جهة الإدارة على ترقيته إلى درجة معينة، ولا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصاتها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في القرارات الصادرة بشأن الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون"¹.

والجدير بالذكر أن اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بالطعن على قرارات الترقية لا يقتصر على التحقيق من مشروعية الترقية في حد ذاتها، وفيما إذا كانت صادرة من جهة مختصة، ومشملة على الأسباب التي دعت الإدارة علة اتخاذها، وفيما إذا كانت صدرت لدواعي المصلحة العامة من عدمه، وإنما يمتد هذا الإختصاص إلى النظر في مدى مشروعية الإجراءات الإدارية السابقة للترقية، والتي من أنها التأثير على المركز الوظيفي للموظف عند إجراء ترقيته، مثل امتحانات الترقية والتقارير السنوية الخاصة بتقدير درجة كفاية الموظف، وكيفية حساب ترتيب الأقدمية.

ومن جهة أخرى، منح المشرع للموظف العام في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الحق في الطعن بالإلغاء أو بالتعويض، أو بالأمرين معاً، وعلى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية في الوظائف العامة والمخالفة للقوانين واللوائح، وذلك أمام دوائر القضاء الإداري، إذا تبين أن الترقية قد أجرت دون التقيد بالشروط والضوابط الخاصة بالترقية، أو إذا تبين أن عدم إجرائها لها كان بقصد الإضرار أو التثني من الموظف، بتفويت فرصته في الترقية، فإن تصرفها يكون في هذه الحالات غير مشروع، وقابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري.²

ولما كان ذلك، فإن القضاء الإداري يمارس اختصاصاته بخصوص الرقابة على قرارات الترقية وفقاً للقواعد التالية:

- أن قرارات الترقية تخضع لرقابة القضاء الإداري بالاستناد على نص المادة 2 من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري والتي جاء فيها:

¹ طعن إداري رقم 2017/316، 218-11-08

² سلوى فوزي الدغيل، مرجع سابق، 225

تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

1.....

2 (الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات).¹

• خضوع قرارات الترقية للقواعد العامة بالنسبة للقرارات الإدارية النهائية ذلك أن الطعن في هذه القرارات يجب أن يتم خلال المقررة قانوناً للطعن في القرارات الإدارية العامة وهي مدة ستين يوماً من تاريخ إعلان القرار أو نشرة أو العلم به يقيناً، وهي بالتالي لا تندرج ضمن دعوى التسوية²، وهو ما يفهم من حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 29/9 ق الصادر بتاريخ 1985/4/21 والذي جاء فيه (إن دعوى التسوية في أساسها يجب أن تستند على حق ذاتي مستمد من القوانين واللوائح متى استوفى صاحب الشأن الشروط والضوابط المقررة فيها ولما كانت الترقية في ظل أحكام قانون لا يتطلب لإجرائها صدور قرار إداري وإنما هي رخصة لجهة الإدارة مرهونة بعدد من الشروط والضوابط التي نص عليها القانون ومن بينهما مضي الحد الأدنى من المدة للدرجة وكان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده يستند في دعواه بحقه في إرجاع أقدميته في الدرجة على قرار ترقية زملائه في الأقدمية والدرجة وهو القرار الذي اثر في المركز القانوني للمطعون ضده ولم يرقم بالطعن عليه بالإلغاء في المواعيد المقررة قانوناً مما يكون معه هذا القرار قد تحصن من الإلغاء واستقرت بذلك المراكز القانونية التي أحدثها)³ (145)،

إلا أن المشرع الليبي وفي المادة 181 قد نص صراحة على أن قرارات الترقية وغيرها من القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة لا تحصن بالطعن بمضي المدة وهو ما يخالف الحكم السابق بيانه ولعل هذا راجع من وجهة نظرنا لسعي المشرع لمكافحة التضخم في الرقيات الوظيفية التي برأت تتم في الإدارات العامة اللببية حيث أصبحت بعض الإدارات العامة تقوم بترقية موظفيها تلقائياً بمجرد مضي الحد الأدنى للترقية دون اعتبار لبقية الشروط التي نص عليها القانون، بل إن بعض من الموظفين يعتبرون الترقية حقاً لهم وواجب على الإدارة ومن هذا المنطلق نرى أن المشرع الليبي حاول إيجاد حلول لهذه الإشكاليات بحيث يحتفظ للدولة بحقوقها في مواجهة الموظفين المرقيين بخلاف القانون.⁴

• أنه وباعتبار الدعوى التي توجه لقرارات الترقية هي دعوى إلغاء وبالتالي يقتصر دور القضاء على رقابة مشروعية القرار الإداري فيقضي ببطلانه إن خالف القانون دون أن يوجه أمراً للإدارة، وهو ما أكد عليه نهج المحكمة العليا الليبية والتي جاء في حكمها الصادر بتاريخ 2000/10/29 بأن (ولاية القضاء

¹ محفوظ علي التواتي، مرجع سابق، ص 17

² علي أحمد اشكورفو، مرجع سابق، 327

³ طعن إداري رقم 29/09 ق، 1985-04-21

⁴ علي أحمد اشكورفو، مرجع سابق، 327 و 328

الإداري لا تتسع لأن تقوم مقام الإدارة العامة في إصدار قرارات إدارية بترقية موظفين ويخرج عن نطاق دعاوي التسوية ويدخل في نطاق دعوى الإلغاء)¹، وعلى هذا الأساس فإن طلب الترقية إلا في حالة وجود قرار اداري وهو ما أكده قضاء المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/2 ق والذي قضت فيه بأن (لا ولاية لمحكمة القضاء الإداري في إصدار قرارات بالترقية فليس لها أن تقوم مقام الإدارة العامة)².

الرقابة القضائية على قرار الترقية ويقصد بها رقابة مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة كما سبق البيان، وتكون هذه الرقابة من طرف القاضي الإداري المختص بالفصل في المنازعات الإدارية، فإن القاضي الإداري يقوم بمراقبة الطعون القضائية التي تقدم له من طرف المدعي وهو الموظف الذي صدر في حقه قرار إداري غير مشروع، لأن الموظف ضعيف فيقوم بحماية نفسه من تعسف الإدارة عن طريق القضاء و حيث يحمي القاضي حقوق الموظف عن طريق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة من الإدارة أو التعويض عنها أو اللأثنين معاً³، يأتي بيانه على النحو الآتي:

أولاً: دعوى إلغاء قرار الترقية:

هي الدعوى التي يرفعها ذوو الشأن إلى دائرة القضاء الإداري مطالبين فيها إلغاء قرار إداري مخالف للقواعد القانونية النافذة، أي مبدأ المشروعية⁴.

يعتبر قرار الترقية من القرارات الفردية التي تقوم بإنشاء مركز قانوني جديد للموظف، وهو ترقية إلى درجة أعلى من الدرجة التي يشغلها، وأن الطعن في قرار الترقية يتسم بالطابع الشخصي فلا يجوز قبول الطعن بإلغاء القرار إلا من صاحب المصلحة المباشرة⁵.

شروط قبول دعوى الإلغاء:

يشترط المشرع ومن بعده القضاء شروطاً عدة لقبول دعوى الإلغاء، ومنها ما يتعلق برفع الدعوى، ومنها ما يتعلق بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء، ومنها ما يتعلق أخيراً بإجراء الدعوى والمواعيد التي يجب ان ترفع خلالها.

¹ طعن إداري رقم 20 / 23ق، 29-10-2000

² محفوظ علي التواتي مرجع سابق، ص18

³ دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، ص66

⁴ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 293

⁵ دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، ص66

1. الشروط المتعلقة بالطاعن:

الصفة: يقصد بالصفة في التقاضي بصفة عامة أن يكون المدعي في وضعيه ملائمة لمباشرة الدعوى ؛ اي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء، بالإضافة إلى أن يكون هو من يباشر الحق في الدعوى، وعليه فإنه يجب أن يتوفر في الموظف المدعي شرط الصفة لكي تقبل دعواه شكلاً¹.

المصلحة: بالإضافة إلى أهلية التقاضي يشترط المشرع والقضاء الإداري في رافع دعوى الإلغاء أن يكون له مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه.² فالمادة السادسة من القانون (88) لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري تنص على الآتي "تختص دوائر القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ولا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة.

ولا يشترط توافر المصلحة عند رفع الدعوى فحسب، بل يتعين أن تستمر تلك المصلحة لحين الفصل فيها، وقد تكون مصلحة الطاعن محققه ؛ بمعنى أنه سيحصل على نفع مادي أو معنوي في حال حكّم له بإلغاء القرار المطعون به بعدم الترقية، وقد تكون مصلحة الطاعن محتملة، والقضاء الإداري مستقر على قبول دعوى الإلغاء حتى ولو كانت مصلحة محتملة.³

2. الشروط المتعلقة بالقرار محل دعوى الإلغاء:

- يجب أن يكون الإجراء المطعون فيه تصرفاً قانونياً:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء ان يكون الإجراء الإداري المطعون فيه تصرفاً قانونياً اتجهت فيه الإدارة إلى إحداث آثار قانونية. فإذا كان تصرف الإدارة هو مجرد تصرف مادي فإن دعوى الإلغاء لا تكون مقبولة بشأنه، لأن التصرفات المادية لا يطعن عليها بدعوى الإلغاء وإنما تكون محلاً للطعن على أساس دعوى القضاء الكامل.⁴

القاعدة إذن ان دعوى الإلغاء لا تقبل إلا ضد التصرفات القانونية التي تأخذ شكل القرارات الإدارية. ويستوي في ذلك القرارات الإدارية الفردية أو القرارات الإدارية اللإئحية، القرارات المكتوبة، أو القرارات الإدارية غير مكتوبة.⁵

كما ان القضاء الإداري استقر على قبول دعوى الإلغاء الموجهة ليس ضد القرارات الإدارية الصريحة فحسب وإنما أيضاً الموجهة ضد القرارات الإدارية السلبية.⁶

¹ دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، ص 67

² محمد، عبدالله الحراري، مرجع سابق، 328

³ <http://eacademic.ju.edu.jo/nofan.a/Lists/Published%20Research/Attachments/> (11:23AM GMT +05/04/2023)

⁴ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 303

⁵ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 204

- يجب أن القرار نهائياً:

القرارات الإدارية النهائية يجب ان يكون القرار الإداري منتجاً لأثارة القانونية بمجرد صدوره، دون أن يتوقف على اعتماد أو مصادقة من جهة إدارية أعلى، وعلية فإن لا يعتبر التسبب أو التوصية أو الاقتراح أو إبداء الرأي أو الإجراءات التمهيديّة المتعلقة بالترقية قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء.¹

- يجب أن يكون القرار المطعون فيه تصرفاً قانونياً أحادي الجانب:

القرار الإداري الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء يجب ان يكون من عمل الإدارة وحدها ومقصوراً عليها دون مشاركة من شخص آخر، ومن ثم فإن أي عمل يكون نتيجة توافق إرادة مع إرادة جهة الإدارة لا يعتبر قراراً إدارياً مما يطعن عليه بدعوى الإلغاء.²

- يجب أن يحدث القرار الإداري أثر قانوني معين:

حتى يقبل القرار الطعن بالإلغاء يجب أن ينتج أثراً قانونية، فالقرار الإداري الذي هو محل لدعوى الإلغاء هو عمل قانوني تتولد عنه آثار قانونية، على خلاف العمل المادي الذي لا تتولد عنه مثل الآثار، فالقرار الإداري يعدل في مراكز قانونية قائمة على عكس العمل المادي الذي لا يعدل هذه المراكز.³

وقد أكدت المحكمة العليا على هذا الشرط في العديد من أحكامها، ففي أحكامها الصادرة بتاريخ 1956/11/28 تقوم المحكمة " ضابط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء أن يكون له أثر قانوني قبل الأفراد، فإذا كان له هذا الأثر عد قراراً إدارياً.⁴ وفي أحكامها الصادرة بتاريخ 1980/11/19 تشير المحكمة إلى أن " تصرفات الإدارة ليست جميعها قابلة للطعن بالإلغاء، بل يجب أن يكون التصرف المطعون فيه قراراً إدارياً تنفيذياً من شأنه أن يحدث تغييراً في المركز القانوني لأحد الأفراد، وكل تصرف من تصرفات الإدارة لا تتوافر فيه هذه المقومات لا يمكن الطعن عليه بدعوى الإلغاء⁵، وأخيراً تقول المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1984/4/22 "يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون من شأن القرار المطعون فيه أن يؤثر بذاته مباشرة في المركز القانوني للطاعن.⁶

واستقرت دوائر القضاء الإداري على هذا الاتجاه حيث قضت دوائر القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في حكمها الصادر في الدعوى رقم 12 لسنة 6 قضائية بجلسة 1980/1/26 بأن "ضابط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء أن يكون له أثر قبل الأفراد، فإذا تجرد القرار الإداري من هذه

⁶ نفس المرجع السابق

¹ <http://eacademic.ju.edu.jo/nofan.a/Lists/Published%20Research/Attachments/> (11:23AM (GMT +05/04/2023

² محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، 308

³ <http://eacademic.ju.edu.jo/nofan.a/Lists/Published%20Research/Attachments/> (11:23AM (GMT +05/04/2023

⁴ طعن إداري رقم 4/3، 1956-11-28

⁵ طعن إداري رقم 24/24، 1980-11-19

⁶ طعن إداري رقم 30/6، 1984-4-22

الخصوصية فلا يسمو على مرتبة القرار النهائي القابل للبان "ضابط القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء أن يكون له أثر قبل الأفراد، فإذا تجرد القرار الإداري من هذه الخصوصية فلا يسمو على مرتبة القرار النهائي القابل للإلغاء وحيث إن القرار المطعون فيه لم يغير المركز القانوني لأي خصم ولم ينشئ أو يعدل أي حق أو التزام لأي فرد ... من ثم يتعين على القضاء الحكم بعدم قبول الدعوى.¹

3. الشروط المتعلقة بالميعاد:

ينبغي للطاعن أن يرفع دعوى الإلغاء خلال المدة القانونية المقررة، وهذه المدة بستين يوماً تبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، أو بأي طريقة أخرى ينص عليها بالقرار .

تنص المادة الثامنة من قانون رقم (88) لسنة 1971 في شأن القضاء الإداري على مايلي: ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.

وتقرر المحكمة العليا من جهتها في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/26 بأنه "لما كانت دعوى الإلغاء يتجسم فيها أكبر خطر يهدد القرارات الإدارية وبالتالي استقرار الحياة الإدارية فقد حرص المشرع على أن يحدد رفعها بميعاد ستين يوماً وهو ميعاد من النظام العام لتعلقه بحجية الأوامر الإدارية وما يتعلق بها من المصالح العامة.²

وعليه قرر المشرع أن مدة الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية هي ستين يوماً، واعتبرها مدة كافية للإدارة لكي تستقر قراراتها الإدارية وكذلك للأفراد لكي يتمكنوا من تجبير أمورهم واتخاذ الإجراءات اللازمة للطعن على تلك القرارات أمام القضاء.³

ويلاحظ أن الرقابة القضاء الإداري لقرارات الترقية تشمل الآتي:

1. محل قرار الترقية:

رقابة القضاء الإداري لمحل القرار هي رقابة موضوعية تستهدف بحث مدى مطابقة محل القرار الإداري للقواعد القانونية أي التحقق مما إذا كان الأثر المترتب على القرار ممكناً وجائزاً قانوناً، فلو أصدرت الإدارة قراراً بترقية أحد الموظفين خلال الفترة التي يوقف فيها القانون الترقية كان يكون الموظف محالاً للمحاكمة الجنائية، فإن قرارها يكون غير مشروعاً لعباً في محله.⁴

¹ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص315

² طعن إداري رقم 3/6، 1957-06-26

³ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص365 و366

⁴ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص578

2. مدى صدور القرار من الجهة المختصة قانوناً (ركن الأختصاص):

تشمل رقابة القضاء لركن الأختصاص حيث ان يكون قرار الترقية صادر من الجهة المخولة قانوناً بإصداره والا كان قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص وهو عيب يتعلق بالنظام العام ويجوز للمحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها.¹

3. أن تكون غايته المصلحة العامة (ركن الغاية):

4. أن تكون غايته المصلحة العامة:

الترقية تحقيق الصالح العام أما اذا انحرفت عن هذا الهدف كان قامت بترقية موظف غير مؤهل للترقية او امتنعت عن ترقية موظف جدير بالترقية وقامت بترقية موظف آخر مكانه فان قرارها يكون معيباً بعيب الانحراف بالسلطة ويخضع لرقابة القضاء الإداري.²

5. مشروعية الإجراءات الإدارية السابقة للترقية:

الإجراءات الإدارية السابقة التي من شأنها التأثير على المركز الوظيفي للموظف العام عند إجراء ترقيته.³

ثانياً: دعوى التعويض:

دعوى التعويض هي دعوى شخصية يرفعها المضرور إلى القضاء مطالبة تضمين إصابة ضرر سواء كان مادياً أو معنوياً نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع.

كما تعرف بأنها "الدعوى التي يطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي تجاه الإدارة، ويرتب القضاء فيها جميع النتائج القانونية على القرار غير المشروع، فيكون له حق الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به بما في ذلك تقويم أو تعديل القرار الإداري غير المشروع."⁴

في هذا النوع يكون الضرر المطلوب التعويض عنه ناشئاً ليس عن خطأ مادي ارتكبه جهة الإدارة وإنما نتيجة قيامها بإجراء تصرف قانوني مخالف للقواعد القانونية النافذة، أي نتيجة قرار غير مشروع.⁵ وهي الأعمال التي تتجه وتفصل فيها الإدارة عن إرادتها ونيتها في ترتيب أثر قانوني، مثل تعديل مركز قانوني قائم والمتمثل في قرار الترقية وهو قرار ينتج أثر قانوني وهو ترقية موظف من درجة إلى درجة أعلى.

ففي هذه الحالة يستطيع الموظف المعني بقرار الترقية أن يطلب التعويض إذا أعتري قراره أحد العيوب التي سبقت دراستها في دعوى الإلغاء كعيب إنحراف السلطة المتمثل في ركن الغاية، والذي تقوم به

¹ جمال علي سالم مرجع سابق، ص142

² جمال علي سالم النديب، مرجع سابق، ص142 و143

³ نفس المرجع السابق

⁴ نداء محمد أمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الغير مشروعة "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص12

⁵ محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص113

الإدارة عند إصدار قرار الترقية لتحقيق أغراض شخصية، وبذلك تقوم بإحداث ضرر لمن له مصلحة في هذا القرار، وكذلك مخالفة القانون كترقية موظف لا تتوفر فيه شروط الترقية، وكذلك عيب الشكل والإجراء، ولكن يجب أن تكون هذه الأخرى جوهرية في قرار.

المتضرر من هذا العيب، وكذلك عيب الاختصاص والذي يتمثل في إصدار قرار الترقية من الشخص غير المختص، ويكون مخالفة للقانون، وقد يحدث هو أيضاً ضرراً جسماً في حق الموظف.¹

في الأخير عيب السبب والذي يقوم عليه قرار الترقية، وهو الذي يضر بالموظف أكثر من العيوب الأخرى لأنه هو الأساس في القرار الإداري حيث إذا كان سبب القرار غير موجود أو غير صحيح فإنه يترتب على هذا القرار ضرر لمن صدر في حقه و فمّن الظلم البين حرمان الموظف من تعويض الضرر الذي لحق به دون سبب صحيح.²

حتى يعوض الموظف المتضرر من خطأ الإدارة في قرار الترقية يجب أن يكون الضرر مؤكداً غير محتمل، كما يجب أن يكون الضرر خاصاً كأن يصيب الشخص في ماله أو في حقوقه التي تدخل في تقويم ثروته كما هو الحال في قرار الترقية، ويجب أن يقع الضرر على مركز يحميه القانون يتمثل في حق من الحقوق المكتسبة مثل الحق في الترقية الذي تخطأ الإدارة فيه.³

الخاتمة:

بعد أن قام الباحث بتقديم دراسة تحليلية مفصلة حول النظام القانوني لترقية الموظف العام في قانون العمل رقم 12 لسنة 2010 ولائحة التنفيذية، وبعد تحديده لأهم موضوعات ترقية الموظف العام قام الباحث فيها ببيان مفهوم الترقية وأهميتها، وأيضاً بالتطرق لأحكام الترقية، والرقابة على قرار الترقية، وبعد أن وصف وحلل هذا الموضوع بالقدر الممكن من خلال النصوص القانونية الواردة في قانون العمل، فإنه أخيراً ينبغي أن تنصب خاتمة أي بحث على ما أنتهى إليه الباحث من نتائج وتوصيات، وذلك على النحو التالي:

¹ دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، ص 78

² دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، 78 و 79

³ دبابي فتحية، وخيري سارة، مرجع سابق، 79

أولاً النتائج:

1. تعتبر الترقية غاية يطمح إليها الموظفون؛ لأنها تفسح أمامهم المجال للوصول إلى المناصب العليا، وتحفزهم لبذل أكبر قدر من الجهد الترقية والتمتع بمزاياها المادية والمعنوية، فهي تلعب دوراً كبيراً في الحياة المهنية للموظف والإدارة العمومية معاً.
2. وجود خلاف حول التكييف القانوني للترقية، فمن الفقهاء من يرى أن الترقية حق من حقوق الموظف تمنح له عند توفر شروطها، ومنهم من يرى أنها ليست من الحقوق الخاصة للموظف إنما تدخل ضمن مفهوم التعيين تحكماً الشروط الخاصة بهذا المفهوم، وأخذ المشرع الليبي الرأي الثاني بأن الترقية ليست حقاً مكتسباً للموظف يستحقها بمجرد توافر شروطها وضوابطها، بل أن الإدارة تتمتع بشأنها بسلطة تقديرية واسعة.
3. بالرغم من توافر شروط الترقية بالنسبة للموظف إلا أنه في بعض الأحيان تتوافر أسباب تؤدي إلى الحلول دون الترقية، وهي ما تعرف بموانع الترقية، حيث حرم المشرع الموظف العام من الترقية بمجرد مجازاته بإحدى العقوبات التأديبية.
4. إن التطبيق العملي لمعيار الأقدمية لترقية الموظفين أثبت فشله إذا كان منفرداً بالرغم من مزاياه، إلا أن هذا الأسلوب يوجه انتقادات عدة؛ فإنه يمنح ترقية للموظف بغض النظر عن كفاءته وحسن أدائه، ويعد عائقاً أمام ترقية الموظف الكفو والمجد في العمل.
5. تمارس الإدارة سلطتها الرقابية تلقائياً أو بناء على ظلم من قرارات الترقية فلها أن تقبل الطلب أو ترفضه، ويحق للإدارة سحب قرار الترقية.
6. إن المشرع الليبي جعل نظر الطلبات المتعلقة بقرارات الترقية من اختصاص القضاء الإداري، باعتبار قرار الترقية قرار إداري يصدر من السلطة الإدارية المختصة، ويفرض القضاء الإداري رقابة جديده على قرار الترقية المطعون فيه، لا بد من توافر مجموعة من الشروط في هذا القرار لكي يقبل الطعن بالإلغاء، فيتوجب أن يكون صادراً من جهة إدارية وطنية، دون أن يتوقف على اعتماد أو موافقة من جهة إداري عليا.

التوصيات:

1. يوصي الباحث الموظفون العموميين متابعتهم لتطوير أنفسهم ومعرفتهم بحقوقهم الوظيفية في قانون العمل، وإدراكهم لأهمية التدريب وتقارير كفاءة الأداء السنوي.
2. الحد من سلطة الإدارة العامة خاصة فيما يتعلق بالترقية في الدرجة، ولتحقيق ذلك نقترح وضع معايير أكثر موضوعية ودقة في المفاضلة بين الموظفين المترشحين للترقية مع مراعاة مبدأ المساواة والابتعاد على التحيز والمحاباة.
3. ضرورة تفعيل وتنمية الرقابة الإدارية بحيث لا يقتصر دورها على التأكد من إحترام مبدأ المشروعية، وإنما يتعداه إلى الرقابة على نتائج العمل ومؤشرات الأداء والفاعلية للأجهزة الإدارية.
4. ضرورة وضع نظام قانوني حريث ومتطور يتمشى مع التطور السريع للإدارة.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب:

1. د مفتاح خليفة عبدالحميد، الوجيز في القانون الإداري ، جامعة بنغازي، الطبعة الأولى، 2020.
2. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري، المكتبة الجامعة، الزاوية، الطبعة السابعة، الجزء الثاني، 2019.
3. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري. الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة، بدون طباعة، 2009.
4. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة، الجامعة، الزاوية، الطبعة السادسة، 2019.
5. محمود عمر معتوق، رقابة القضاء الإدارية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مكتبة طرابلس العالمية، طرابلس ليبيا الطبعة الأولى، 2022.
6. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، ط3، 2003.

الأبحاث المنشورة (الدوريات):

1. سلوى فوزي الدغيلي، أحكام الترقية في الوظيفة العامة، مجلة دراسات القانون، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد 26، إبريل 2020.
2. جمال علي سالم، النظام القانوني لترقية الموظف العام في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 29، ديسمبر 2021.
3. علي أحمد اشكورفو، أحكام الترقية للموظف العام في القانون الليبي، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراته و العدد خاص، سبتمبر 2017 .
4. صفاء محمود، النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردن، علوم الشريعة والقانون، مجلد 40، ملحق 1، 2023.
7. صفاء محمود السويلمين، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، ملحق 1، 2013.

رسائل الماجستير :

1. خضير عبدالوهاب، نظام ترقية الموظف في الجزائر "رسالة ماجستير"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة قصادي مباح، الجزائر، 2015.
2. محمد علي عبد ربه خليفة والنظام القانوني لترقية الموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية "رسالة ماجستير"، جامعة الأقصى، غزة، 2020.
3. بلقاسم تسعدين، النظام القانوني لترقية في الوظيفة العمومية "رسالة ماجستير"، جامعة اكي محند، الجزائر، 2015/2014 .
4. خالد حماد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام "رسالة ماجستير"، جامعة الأقصى، غزة، 2020.
5. زغيث سمير، الترقية وإجراءاتها في قانون الوظيفة العمومية، "رسالة ماجستير"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، 2021/2020.
6. دبابي فحية، وخيري سارة، نظام الترقية في التشريع الجزائري "رسالة ماجستير".
7. نداء محمد أمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الغير مشروعة "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، 2010.

رسائل الدكتوراة:

1. اسماعيل نجم الدين، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة " رسالة دكتوراة"، جامعة جيهان، السليمان، العراق، 2017.

القوانين واللوائح:

1. القانون رقم 12 لسنة 2010، بشأن إصدار قانون علاقات العمل.
2. قانون رقم 88 لسنة 1971، بشأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.
3. اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل.