

أحكام الترقية في الوظيفة العامة
دراسة في ضوء نصوص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م
د. عبد اللطيف عبد الحميد ماضي⁽¹⁾

The topic of promotion and its prerequisites in public office under the texts of work-relation law no 12,2010
Dr. Abdulatif Abdulhamed Mohammed

ملخص البحث

تناولت هذه الدراسة موضوع أحكام الترقية في مجال الوظيفة العامة، دراسة في ضوء نصوص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، ويعد هذا الموضوع من أهم الموضوعات في نطاق الوظيفة العامة، نظراً لكون الترقية من أهم الحقوق التي يحصل عليها الموظف العام، لارتباطها بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع، وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة. وترجع الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع إلى قلة المراجع المتخصصة المتعلقة بموضوع الترقية، ولما لها من أهمية بالغة في المسار المهني للموظفين العموميين، وكذلك حب الاطلاع ومعرفة الشروط الواجب توافرها للاستفادة منها، وأيضاً الرغبة في التعرف على الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم عملية الترقية في الوظيفة العامة، بالإضافة إلى عامل التخصص في القانون الإداري والوظيفة العامة كأحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري. كما أن طبيعة الموضوع تفرض علينا أن نتبع المنهج الوصفي التحليلي كمنهج رئيسي، سواء كان ذلك في التشريع الليبي أو التشريع المقارن، كما قمنا بتوظيف أسلوب المقارنة لإجراء مقارنات بين ما ذهب إليه هذه التشريعات فيما يخص موضوع دراستنا، وتأسيساً على ما تقدم، فقد ارتأينا أن تتم معالجة هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى أربعة مباحث، وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة. المبحث الثاني: مفهوم الترقية والطبيعة القانونية لها.

المبحث الثالث: الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام. المبحث الرابع: الرقابة القضائية على قرار الترقية.

Abstract

The current study addresses the topic of promotion and its prerequisites in general jobs under the texts of work-relation law No 12, 2010. This issue is of particular significance in public occupation as promotion is a basic right for the public employees how maintain public utilities activity. The objective motives behind selecting this topic were the lack of promotion-related references that consider very essential in course of public employees' career; awareness of the terms that should be available to utilize such promotion; understanding the legal and organizational procedures governing the promotion process in public jobs. Additionally, the specialization in managerial and public occupation laws is one of the most domains that comprise the general managerial law. The nature of this topic requires us to adopt a descriptive, analytic method as a main technique, either in Libyan or comparative legislation. The comparison technique was employed to make comparisons between this legislation in terms of our topic. Based on the aforementioned information, we view that the process of the topic would be better by dividing it into four themes as follows:

First theme: The Concept of Public Employee and its Relationship with The State.

Second theme: The Concept of Promotion and its legal Nature.

Third theme: Criteria of Promoting Public Employee.

Fourth theme: Juridical Control over Promotion.

الكلمات المفتاحية: ترقية- موظف عام- قانون العمل- قضاء إداري- محكمة عليا

¹ - عضو هيئة التدريس بكلية القانون بجامعة بنغازي.

مقدمة

تتناول هذه الدراسة أحكام الترقية في الوظيفة العامة دراسة في ضوء نصوص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، ويعد هذا الموضوع من أهم الموضوعات وأدقها في نطاق الوظيفة العامة، نظراً لكون الترقية من أهم الحقوق التي يحصل عليها الموظف العام، لارتباطها بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة.

ومما لا شك فيه أن نظام الترقية يعد من الحوافز الأساسية التي تقوم على أساس إدراك احتياجات الموظف العام في الجهاز الإداري، لما يحققه من مزايا مادية أكبر، ومكانة أدبية أسمى، تؤثر في سير حياته الوظيفية، كما يعد نظام الترقية وسيلة من وسائل مكافأة الموظف المجد، الأمر الذي يدفعه ويدفع غيره إلى الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي للجهاز الإداري، ويضمن حسن سير العمل فيه، هذا ويحقق نظام الترقية فكرة الطموح الوظيفي للموظف العام، ويضمن له التقدم في حياته الوظيفية من خلال صعوده درجات السلم الإداري للوصول إلى أعلى الدرجات الوظيفية.

وترجع الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع إلى قلة المراجع المتخصصة المتعلقة بموضوع الترقية، ولما لها من أهمية بالغة في المسار المهني للموظفين العموميين، هذا بالإضافة إلى الأسباب الذاتية التي جعلتنا نبحث بهذا الخصوص، بوصفي موظفاً والترقية هي أحد اهتماماتي، وكذلك حب الاطلاع ومعرفة الشروط الواجب توافرها للاستفادة منها، وأيضاً الرغبة في التعرف على الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم عملية الترقية في الوظيفة العامة، فضلاً عن استفسار زملاء كُثر بخصوص كيفية الاستفادة من هذا الحق، وبقاء الأمر غامضاً، خاصة عند تعسف الإدارة في انتقاء موظفين لترقيتهم على معايير ذاتية

وتفضيلها على غيرها، قصد الفصل بين الموظفين عند توافر نفس الشروط واختيار منهم من يرتقي إلى الدرجات، فضلاً عن عامل التخصص في القانون الإداري والوظيفة العامة أحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري.

كما أن طبيعة الموضوع تفرض علينا أن نتبع المنهج الوصفي التحليلي بوصفه منهجاً رئيساً، سواء أكان ذلك في التشريع الليبي أم التشريع المقارن، كما قمنا بتوظيف أسلوب المقارنة لإجراء مقارنات بين ما ذهبت إليه هذه التشريعات فيما يخص موضوع دراستنا.

وتأسيساً على ما تقدم، فقد ارتأينا أن تتم معالجة هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى أربعة مباحث، وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة.

المبحث الثاني: مفهوم الترقية والطبيعة القانونية لها.

المبحث الثالث: الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية على قرار الترقية.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة

تركز الوظيفة العامة على ضرورة تحقيق التوازن بين واجبات الموظف العام ومسؤولياته التي يجب النهوض بها على أكمل وجه، وبين حقوقه التي يجب أن يحظى بها من أجل تأمين حياته وأسرته بشكل كريم، وضمانات هذه الحقوق سواء أكانت حقوقاً معنوية أم مالية، ومن قبيل تلك الحقوق الترقية؛ والتي الترقية إلى تحسين مركز الموظف العام من الناحيتين المعنوية والمادية.

وقبل أن نبحث في موضوع أحكام الترقية في الوظيفة العامة دراسة في ضوء نصوص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 ، لابد لنا من أن نتناول مسألة مهمة ذات صالة مباشرة بموضوع هذه الدراسة، ألا وهي بيان مفهوم الموظف العام و علاقته بالدولة، ولذلك سيتم تناول هذا الموضوع في مطلبين الأول في مفهوم الموظف العام، الثاني عن علاقة الموظف العام بالدولة.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام

نصت المادة الخامسة من علاقات العمل الحالي رقم 12 لسنة 2010 على تعريف الموظف العام بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف بملاك الوحدة الإدارية"⁽²⁾، كما تولي الفقه والقضاء الإداريين مهمة تحديد الموظف العام في القانون الإداري، و بعيداً عن الخوض في التعريفات الفقهية المختلفة، فإن المفهوم السائد في هذا الشأن هو التعريف القضائي، فقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أنه "لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً، خاضعاً لأحكام الوظيفة

⁽¹⁾ القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل، 2010/5/18، مدونة التشريعات، س 10، ع 7، 2010م،

العامة، يجب أن يعين بصفة مستقرة غير عارضة، للمساهمة بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة بالطريق المباشر"⁽³⁾.

وهو ما تردد أيضاً في أحكام القضاء الإداري الليبي، ومن ذلك ما قرره المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1971/1/24 في الطعن الإداري رقم 16/22 ق بأن "الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره أو تشرف عليه الدولة، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية، بما فيها من حقوق وواجبات"⁽⁴⁾.

ومن خلال هذا التعريف يتبين أنه يجب توافر ثلاثة شروط في الموظف العام وهي:

1- أن يشغل وظيفة دائمة:

يشترط لإضفاء صفة الموظف العام أن يشغل وظيفة دائمة داخلية في نطاق المرفق العام، وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو موسمية كالخبراء والمشاورين القانونيين موظفين، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2006/5/28 في الطعن الإداري رقم 15/19 ق، والذي جاء فيه "المقصود بديمومية الوظيفة أن تكون داخلية في نظام المرفق العام، ومقررة على نحو دائم والعبرة بثبوت الديمومة ليس بوجود درجة لها في الملاك، وإنما بوجود نظام قانوني يحكمها، سواء تضمن هذا النظام درجات أم لا، ولذا أضفت المحكمة العليا صفة الموظف العام على المعيد في الجامعة، رغم أنه يشغل هذه الوظيفة بموجب عقد استخدام سنوي قابل للتجديد"⁽⁵⁾.

⁽³⁾ حكم المحكمة الإدارية المصرية، طعن رقم 16/2642 ق، 5/ 1962/5، مجموعة المبادئ، س 7، ع 3، ص 793.

⁽⁴⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 16/22 ق، 1971/1/24، مجلة المحكمة العليا، س 7، ع 3، ص 23.

⁽⁵⁾ حكم غير منشور.

2- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام، وأن يدار هذا المرفق من قبل أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر:

أي أن الوظيفة الدائمة التي يلحق بها الشخص يتعين أن تكون في خدمة مرفق من مرافق الدولة، فلا يتصور اكتساب الشخص وصف الموظف العام دون أن يؤدي خدمة بمرفق عام، ويؤخذ المرفق العام هنا بمفهومه العضوي لا المادي أي بمعنى المنظمة أو المشروع الذي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بهدف اشباع حاجة عامة⁽⁶⁾، يستوي في ذلك أن يكون هذا المرفق من مرافق الإدارية أو الاقتصادية، الإقليمية أو المصلحية، وبصرف النظر كذلك عما إذا كان ذا صفة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية⁽⁷⁾.

ويشترط لاكتساب صفة الموظف العام أن يكون المرفق العام الذي يلحق الفرد بخدمته يدار من قبل أحد أشخاص القانون العام، بأسلوب الاستغلال المباشر بحيث يخرج من ذلك المرافق التي تدار عن طريق التعاقد مع أشخاص القانون الخاص، طبيعيين كانوا أم اعتباريين؛ إذ لا يعد التعاقد مع الإدارة، ولا العاملين معه، من الموظفين العموميين، حتي وإن ساهموا في تسيير أحد المرافق العامة كما لا يصدق مفهوم الموظف العام على العاملين بالشركات والمنشآت العامة، لعدم اندراجها في عداد أشخاص القانون العام، وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الليبي و المقارن⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ عرفت المحكمة العليا المرافق العامة في حكمها الصادر بتاريخ 1993/5/16 في الطعن الإداري رقم 38/14 ق بأنه (هو كل مشروع يعمل باطراد وانتظام، تحت إشراف الدولة، لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام معين)، مجلة المحكمة العليا، س 28، ع 3-4، ص 45.

⁽⁷⁾ د. خليفة سالم الجهمي: ص 108.

⁽⁸⁾ المرجع السابق: ص 109 وما بعدها.

3- أن يكون التعيين في الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة:

الشرط الأخير اللازم لاكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين، فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين، باستثناء حالة الموظف الفعلي الذي يعتد القضاء الإداري بمشروعية أعماله وتصرفاته، بهدف حماية مصالح الآخرين، ومن ثم يقرر له القانون ببعض الحقوق والواجبات المقررة للموظف العام، كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة، إذا لم يصدر قرار التعيين بالأداة القانونية، أي ممن يملك التعيين⁽⁹⁾.

هذه هي الشروط اللازمة توافرها لإصفاة صفة الموظف العام على الفرد، كي تختص دوائر القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة به، في حدود المسائل المنصوص عليها بالقانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري.

المطلب الثاني

علاقة الموظف العام بالدولة

أثار موضوع طبيعة العلاقة وتكييفها جدلاً فقهيًا وقضائياً طويلاً في الماضي وظهر في ذلك اتجاهان؛ أحدهما يعدها علاقة تعاقدية، والآخر يعدها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح.

ولقد انتهى الرأي في الفقه والقضاء الإداريين إلى تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، منذ منتصف القرن التاسع عشر في فرنسا ومؤداه أن الوظائف العامة تنشأ القوانين واللوائح، وهي التي تحدد حقوقها وواجباتها، بصرف النظر عن شاغلها، فالقانون حين ينشئ الوظيفة، ينشئ معها

⁽⁹⁾ د. مفتاح خليفة عبد الحميد، د. حمد محمد الشلماني: ص 19 وما بعدها.

مركز من يشغلها في المستقبل، وهو كذلك حين يحدد ما يرتبط بها من المزايا والتكاليف لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته، وإنما مصلحة المرفق العام.

ومن هنا فإن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، فهو عمل شرطي، يتضمن إسناد الوظيفة إلى شخص معين، وسحب مركزها التنظيمي عليه ولا يعدو قبول الموظف للتعين في الواقع سوى موافقته على الخضوع لأحكام الوظيفة العامة، ويعتبر الموظف العام بذلك في مركز تنظيمي عام.

وهذا التصوير لعلاقة الموظف بالدولة هو السائد الآن في القضاء الإداري الليبي والمقارن⁽¹⁰⁾، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2000/10/29 في الطعن الإداري رقم 44/22 ق بقولها: "... وحيث إن هذا النعي سديد، ذلك أن ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وترتب مركزاً قانونياً عاماً، تسري عليه هذه القوانين و اللوائح، ولا يخضع بأي حال لإرادة الموظف أو جهة الإدارة"⁽¹¹⁾ وهذا الحكم يؤكد أن المحكمة العليا ذهبت إلى أن علاقة الموظف بالدولة علاقة لائحة تنظيمية، وليست علاقة تعاقدية.

أما التكيف الحالي للعلاقة بين الموظف والدولة، سواء في التشريع أم القضاء أم الفقه فهي علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين واللوائح⁽¹²⁾.

وقد اقر المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 في المادة 11 منه على أنه "يجب على العامل أو الموظف تنفيذ جميع أحكام القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لقيامه بمهام عمله، وعليه بوجه خاص ...".

(10) د. خليفة سالم الجهمي: ص 110 وما بعدها.

(11) حكم غير منشور.

(12) د. يسري محمد العصار: ص 59.

المبحث الثاني

مفهوم الترقية والطبيعة القانونية لها

يتطلب توضيح مفهوم ترقية الموظف العام تحديد معنى الترقية، وكذلك الطبيعة القانونية لقرار الترقية، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول

معنى الترقية

الترقية تعتبر من أهم الحقوق بعد المرتب بالنسبة للموظف، حيث تفسح المجال أمام الموظف للوصول إلى المناصب العليا، فتغرس الحافز أمامه لبذل أقصى قدر من الجهد، ليظفر بالترقية ويتمتع بمزاياها المادية والمعنوية، كما أنها تشعر الموظف بالأمان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في حياته الوظيفية، دون حاجة إلى تغيير مكان العمل⁽¹³⁾.

وتعني الترقية في اللغة الصعود والارتقاء⁽¹⁴⁾، وفي الوظيفة العامة تعني "رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها، وفي ذات المجموعة التي تندرج 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 حصول على درجة مالية أكبر"⁽¹⁵⁾.

وتعرف الترقية بأنها "نقل الموظف من وضع وظيفي إلى وضع أكبر، وذلك عن طريق نقله إلى وظيفة أعلى"⁽¹⁶⁾، ويرى بعضهم لآخر بأن الترقية تنصرف إلى

(13) د. مصطفى عبد الحميد دلاف: ص 107.

(14) المعجم الوسيط: ج 1، ص 380.

(15) د. محمد عبدالله الحراري: ص 81.

(16) د. حسين حمودة المهدي: ص 138.

"كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتميزه عن أقرانه، وهي تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية، فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا، فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية"⁽¹⁷⁾.

وهناك من يعرف الترقية بأنها "كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني، يكون من شأنه تقدمه وتميزه عن أقرانه، ويعني إجراء الترقية نقل أو تعيين الموظف العام إلى وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها، بناء على شروط ومقومات متوفرة فيه، مما تجعله مؤهلاً لشغل الوظيفة الجديدة المنقول إليها أو المعين عليها، ويقصد بالترقية من الناحية الإدارية السليمة 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"⁽¹⁸⁾.

ويري الدكتور سليمان الطماوي بأن الترقية هي "أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية وزيادة في اختصاصاته الوظيفية"⁽¹⁹⁾.

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

⁽¹⁷⁾ د. محمد عبدالله الفلاح: ص 188.

⁽¹⁸⁾ د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر: ص 133.

⁽¹⁹⁾ د. سليمان الطماوي: ص 169.

وقد قضت المحكمة العليا الليبية في هذا الصدد "أن المصطلح عليه في الفقه الإداري أنه يوجد فارق بين التعيين والترقية، فالتعيين هو إسناد الوظيفة أو نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة جديدة، والترقية هي رفع الدرجة أو الانتقال من فئة إلى أخرى"⁽²⁰⁾.

وتؤدي الترقية إلى تحسين مركز الموظف من الناحيتين الأدبية والمالية، فمن الناحية الأدبية يترتب على الترقية أن يصعد الموظف إدارياً إلى مستوى أعلى من مستويات السلم الإداري، مع ما يترتب على ذلك من تغير في نوع الوظيفة، ومدي انطوائها على بعض المهام الرئاسية، ومن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة راتب الموظف، فيستحق بدايةً مربوط الدرجة المرقى إليها، أو علاوة من علاواتها الدورية، أيهما أكبر بالنسبة، له حسب المبلغ الذي وصل إليه مرتبه قبل الترقية⁽²¹⁾. ومن ذلك يمكننا تعريف الترقية على أنها "انتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى منها مباشرة، ينطوي عليه في الغالب زيادة في المسؤوليات والواجبات، ويصحبها زيادة في الراتب الأساس".

⁽²⁰⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 8/7، ق، 16/5/1964، المجموعة المفهومة لكافة المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية، الجزء الأول، للمستشار عمر عمرو، دار ومكتبة النور، طرابلس، ليبيا، بند 90، ص 104.

⁽²¹⁾ د. ماجد راغب الحلو: ص 264.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لقرار الترقية

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 عدم شغلها، واختيار الوقت والوسائل المناسبة لشغلها، فلها أن تشغلها بطريقة الترقية، أو بطريقة التعيين، أو بطريق النقل دون معقب عليها في ذلك.

إلا أنه إذا تبين أن جهة الإدارة كان تقصد من عدم إجراء الترقية الإضرار أو التشفي من الموظف، وذلك لتفويت فرصته في الترقية التي يستحقها، فإن تصرفها يكون في هذه الحالة مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، ويكون بالتالي قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

وهذا ما قرره المحكمة العليا في أحكام عديدة حيث تقول "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 حسبما تقتضيه المصلحة العامة؛ لأن ملائمة الوقت الذي تجرى فيه الترقية متروك لتقدير الإدارة، بما لا معقب عليها فيه، ما دام مسلكها في ذلك خالياً من إساءة استعمال السلطة"⁽²²⁾.

وفي حكم آخر تشير المحكمة العليا إلى أن "الترقية ليست حقاً ذاتياً للموظف يستند إلى قاعدة قانونية لا يتطلب لإجرائها صدور قرار إداري، وإنما هي رخص لجهة الإدارة تباشرها إذا تحققت شروطها وضوابطها التي نص عليها القانون"⁽²³⁾.

⁽²²⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 8/7 ق، 1964/5/16، مجلة المحكمة العليا، س1، ع 1، ص 23.

⁽²³⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 45/2 ق، 2001/12/30، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2001، ص 857. وبنفس المعنى حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 10/5 ق، بتاريخ 1964/5/4 والذي جاء فيه "أن الترقية مما تترخص به جهة الإدارة، وليس للموظف إجبارها على ترقيته"، مجلة المحكمة العليا، س1، ع 2، ص 12.

وفي حكم حديث صادر عن محكمة استئناف بنغازي بتاريخ 8/11/2018 في الطعن رقم 2017/316 ق جاء 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 تقتضيه المصلحة العامة، وأن أمر ملائمة 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 الجهة الإدارية 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 أحكام 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..."⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ حكم غير منشور.

المبحث الثالث

الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام

هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها في ترقية الموظف العام، كما أن هناك مجموعة من الضوابط التي تحكم الترقية، فضلاً عن توافر حالات معينة يكون فيها الموظف مستوفياً لكل الشروط المطلوبة للترقية، ولكن لا تتم ترقيته بسبب وجود مانع يحول دون ذلك، وسأبحث في هذه الشروط والضوابط والموانع من خلال ثلاثة مطالب، وذلك ما يلي:

المطلب الأول

شروط الترقية

أوجب المشرع في الباب الرابع في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 عدة شروط لأجراء الترقية في المواد 137-138 حتي يمكن وضع الرجل المناسب في الوظيفة المناسبة، وهذه الشروط هي:

- 1- أن يكون قد أمضي المدة المقررة كحد أدني للترقية، وقد حددت اللائحة التنفيذية هذه المدة، بحيث ميز المشرع اللائحة بالخصوص بين الوظائف بحسب الدرجات الوظيفية، فجاء في نص المادة 102 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل الصادر عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً (حالياً مجلس الوزراء) رقم 595 / 2010 بأن يكون الحد الأدنى للمدة اللازمة للترقية على النحو التالي:
 - من الدرجة الأولى حتى الدرجة العاشرة أربع سنوات.
 - من الدرجة العاشرة إلى الدرجة الحادية عشرة خمس سنوات.
 - من الحادية عشرة فما فوق غير محددة المدة.

وفي هذا الخصوص يجب التنبيه إلى مسألتين:

الأولى: أن مضي هذه المدة لا يجعل الموظف مستحقاً للترقية بحكم القانون وإنما يجعله داخلاً ضمن من يترخص للإدارة ترقيتهم، إذا كانت إحدى الوظائف شاغرة، وتوفرت بقية الشروط، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الليبي في المادة 138 من القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل "ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية"، وهو ما أكد عليه أيضاً حكم المحكمة العليا الصادر في الطعن الإداري رقم 42/86 ق والذي جاء فيه "أن من المقرر أن الترقية ليست حقاً ولا فرضاً لازماً على جهة الإدارة أن تجريها لمجرد قضاء الحد الأدنى للترقية، وإنما هي سلطة تستعملها عندما ترى موجباً لذلك"⁽²⁵⁾.

الثانية: أن شرط الحد الأدنى لا ينطبق في حالة الترقية التشجيعية، ذلك أن المدة المقررة تخفص إلى النصف، وهو ما جاء في المادة 140 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 والتي جاء فيها "تجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد الأدنى المقرر للترقية في الوظيفة التي يشغلها".

2- أن يكون مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المراد ترقيته إليها، لأن الترقية تعتبر إحدى وسائل شغل الوظائف العامة، ولما كان ذلك فإنه يشترط فيمن يرقى إلى أي وظيفة ذات الشروط الفنية والعلمية في من يراد تعيينه لأول مرة في ذات الوظيفة، فإذا افتقد لهذه الشروط جاز تعيين غيره من خارج الموظفين، إذا تعذر شغل الوظيفة بأي وسيلة أخرى، وهذا ما نصت عليه المادة 139 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 والتي جاء فيها "لا يجوز ترقية الموظف من مجموعة نوعية إلى مجموعة نوعية أخرى داخل المجموعة

⁽²⁵⁾ حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 42/86 ق، 1999/1/10، الباحث الإلكتروني في مبادئ المحكمة العليا، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل.

الوظيفية الرئيسية الواحدة، إلا إذا توافرت فيه الشروط المقررة لذلك، بما فيها التأهيل العلمي أو الفني المطلوب".

- 3- أن يجتاز الامتحان المقرر للترقية بنجاح⁽²⁶⁾.
- 4- أن يحصل الموظف على تقدير كفاءة (جيد جداً) فما فوق لأخر ثلاث سنوات⁽²⁷⁾.
- 5- أن توجد وظيفة شاغرة تلي مباشرة الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المراد ترقيته في ملاك الوحدة الإدارية التابع لها، وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تدرج فيها وظيفته.
- 6- أن تتم الترقية ممن له صلاحية إصدار قرار شغل الوظيفة المرقى إليها.
- 7- أن يصل مرتبه إلى نهاية مربوط مرتب الوظيفة التي يشغلها.

المطلب الثاني

معايير الترقية

نظمت النصوص التشريعية المنظمة لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية معايير ترقية الموظف على النحو التالي:

1. تتم الترقية إلى وظائف الإدارة العليا من الدرجة الحادية عشرة ما فوق على أساس ترتيب الأقدمية بين المرقين وفقاً لتقرير مجلس الوزراء، بناء على عرض الوزير المختص، على أن تكون الترقية إلى الوظائف المقررة لها الدرجة الحادية عشرة 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:

⁽²⁶⁾ للمزيد من التفاصيل راجع د. مصطفى عبد الحميد دلاف: ص 132 وما بعدها.

⁽²⁷⁾ حول تقييم كفاءة الأداء راجع المواد من 108 إلى 124 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010.

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

ب. إذا 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 تراعى 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.

ب. إذا بقيت وظائف خالية جاز الترقية إليها من الحاصلين 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، فقد وضع معايير يتم بمقتضاها التعرف على الموظف الكفء لترقيته إلى تلك الوظائف، وهذه المعايير هي: الكفاءة والأقدمية⁽²⁸⁾.

فالترقية قد تتم على أساس الكفاءة، أي استناداً إلى درجة الكفاءة التي حصل عليها الموظف في المدة التي قضاها في الدرجة باعتبارها القياس الذي يصدره الرئيس الأعلى للموظف عن اجتهاده وتفانيه وصلاحيته لممارسة اختصاصاته الوظيفية.

وتحدد درجة كفاية الموظف بناء على تقارير الخدمة السنوية، ونظام التقرير السنوي يخضع له الموظفون من شاغلي وظائف الدرجة العاشرة

(28) د. محمد عبدالله الحراري: ص 84. وكذلك د. مفتاح خليفة عبدالحميد، د. محمد محمد الشلماني: ص 77 وما بعدها، وكذلك أيضاً د.

حسين حمودة المهدي: ص 133 .

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 - ضعيف.

ويجوز للموظف التظلم من التقرير المقدم عنه، إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف، وذلك أمام لجنة شؤون الموظفين، وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره به، وللجنة أن تعتمد التقرير المتظلم منه أو تعدله بقرار مسبب، ولا يعد التقرير نهائياً، ولا تترتب عليه آثاره إلا بانقضاء ميعاد التظلم، أو باعتماده من اللجنة المذكورة.

أما الترقية على أساس الأقدمية فهي تتم بصورة آلية تلقائية، حيث يرقى الموظف للوظيفة الأعلى درجة، متى كان أقدم زملائه في الوظيفة الأدنى منها التي يشغلها قبل إجراء الترقية.

وقد حدد المشرع في المادتين 136- 141 من الباب الرابع من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 قواعد احتساب الأقدمية في الترقية على النحو الآتي:

- تبدأ الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها، فإذا اتحد تاريخ الوظيفة لأكثر من موظف حددت الأقدمية وفقاً للآتي:
 - أ. إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة نتيجة اجتياز الامتحان المقرر لشغلها، تحدد الأقدمية على أساس نتيجة الامتحان .
 - ب. أما إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة دون إجراء امتحان، فتحدد الأقدمية على أساس الأعلى مؤهلاً، فالأقدم 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 حالة التساوي يطبق حكم البند "ب" المشار إليه.

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

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

ويستحق المرتب الجديد من أول الشهر التالي لصدور القرار بالترقية، فإذا وقعت الترقية في اليوم الأول من الشهر استحق المرتب من اليوم المذكور.

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

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

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

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

بقي أن تتم الإشارة في مقام أنواع الترقيات إلى الترقيات التشجيعية، وهي ترقيات تمنح لبعض الموظفين لاعتبارات خاصة ينفردون بها؛ لأنها تهدف إلى مكافأة الموظف الكفاء وتشجيعه على تحسين عمله ومضاعفة إنتاجه، كما تحت

العاملين الآخرين على العمل وتحسين أداائهم، حيث نصت المادة 140 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 على أنه "يجوز ترقية الموظف ترقية تشجيعية إذا أمضى نصف الحد الأدنى المقرر للترقية في الوظيفة التي يشغلها، وذلك في إحدى الحالات الآتية:

1. إذا قدم بحوثاً موضوعية لتحسين وتطوير أداء الجهاز الإداري، دون إضافة أعباء مالية، أو حقق وفراً في المصروفات.
 2. إذا قام باختراع أو ابتكار أو تطوير وسائل لزيادة الانتاج.
 3. إذا قام بأعمال ترتب عليها المحافظة على حماية البيئة والمواطن من التلوث والأمراض .
 4. إذا حصل على تقرير كفاية بدرجة ممتاز في الثلاث سنوات الأخيرة.
 5. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يحصل الموظف على أكثر من ترقيتين تشجيعيتين طوال مدة خدمته الوظيفية، كما لا يجوز أن يزيد عدد المرقين وفقاً لحكم هذه المادة على 5% من مجموع عدد المرقين في الوحدة الإدارية".
- ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه الشروط هي ذات الشروط التي وردت في المادة 39 من قانون الخدمة المدنية الملغي، فيما عدا الشرط الخاص بضرورة أن يكون الموظف قد قام بأعمال ترتب عليها المحافظة على حماية البيئة والمواطن من التلوث والأمراض، وهذا الشرط استحدثه القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، وهو مسلك محمود، يحسب للمشرع، لتعميق مفهوم الترقية التشجيعية.

كما نلاحظ أيضاً أن القانون رقم 12 لسنة 2010 خفض سنوات تقارير الكفاية، حيث أصبحت هذه المدة ثلاث سنوات، بدلاً من خمس سنوات، خلافاً لما كانت عليه في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 الملغي.

وبالإضافة إلى أنواع الترقيات المشار إليها أعلاه، يوجد نوع آخر، وهو الترقيات الاستثنائية لعضو قوة الشرطة، والتي ورد النص عليها في المادة 51 من القانون رقم 5 لسنة 2018، والتي تنص على أنه "استثناءً لأحكام المواد 43، 46، 48، 49 يجوز ترقية عضو قوة الشرطة إلى الرتبة أو الدرجة التالية لرتبته أو درجته، إذا قام بأعمال أو خدمات ممتازة تستحق التقدير، وذلك لمرة واحدة طيلة مدة الخدمة، وفقاً لشروط والضوابط التي يصدر بها قرار من الوزير"⁽²⁹⁾.

كما أن هناك حالات لا يجوز فيها تخطي الموظف العام في ترقيته عندما يأتي دوره في ترقية، وهذه الحالات هي:

1- الموظف المريض:

مرض الموظف العام سبب خارج عن إرادته، لذلك لا يجوز تخطيه في الترقية عندما يحل دوره فيها، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 2001/1/16 بأن "المريض بأحد الأمراض المزمنة يتحدد مركزه القانوني في البقاء في الخدمة والحصول على إجازة استثنائية من أحكام القانون ذاته، وأن المرض سبب خارج عن إرادة الموظف، فلا يجوز أن يكون مانعاً من ترقيته، مادام أنه كان أهلاً في ذاته للترقية"⁽³⁰⁾.

2- الإجازة الخاصة لمرافقة الزوج:

هذه الإجازة لا تعد سبباً للتخطي في الترقية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 2000/4/15 الذي جاء فيه "الإجازة الخاصة لمرافقة الزوج أو رعاية الطفل تدخل في حساب المدة اللازمة للترقية"⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ القانون رقم 5 لسنة 2018 بشأن قوة الشرطة، 2019/12/12، الجريدة الرسمية، س 8، ع 3، 2019، ص 110.

⁽³⁰⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 41/4424 ق، 2001/1/16، مجلة المحاماة، ع 2، 2002، ص 540.

⁽³¹⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 41/12 ق، 2000/4/15، مشار إليه لدي د. مفتاح خليفة عبد الحميد، د. محمد محمد الشلماني، ص 79.

3- الموظف الذي وُقعت عليه جزاءات وتم محوها:

لا يجوز تخطي الموظف العام في الترقية بسبب جزاء قد وقع عليه، وتم محوه بمضي المدة القانونية لمحو الجزاء، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 2001/5/13 الذي جاء فيه "لا يجوز للجهة الإدارية تخطي العامل في الترقية بسبب جزاء قد وقع عليه، رغم مرور المدة القانونية لمحو الجزاء، وأن تعيد للأذهان إلى ما قرره المشرع بإسداد ستار النسيان دونه، وإفراغ نصوص القانون وضمائنه عن مفهومها الذي ارتضاه لها"⁽³²⁾.

المطلب الثالث

موانع الترقية

هناك حالات معينة يكون فيها الموظف مستوفياً لكل الشروط المطلوبة للترقية، ولكن لا تتم ترقيته بسبب وجود مانع يحول دون ذلك، وتجب الإشارة إلى أن هذه الموانع محددة بنصوص لا يمكن للإدارة الإضافة إليها أو التوسع فيها، كما أن هذه الموانع مؤقتة، بحيث تحرم الموظف من الترقية خلال مدة معينة، إلى أن يزول المانع الذي منع عنه الترقية، وهذه الموانع تتمثل في الحالات التالية:

1- إذا حصل الموظف على تقريرين متتاليين بدرجة كفاية أقل من جيد، أي بدرجة متوسط أو ضعيف.

2- 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 توقيعها على الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته، ومن بينها الحرمان من الترقية مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات، أي كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف.

⁽³²⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 38/605 ق، 2001/5/13، مشار إليه لدى المرجع السابق، ص 80.

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

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

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

4- وأخيراً يمتنع على الإدارة ترقية الموظف 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 يسرى هذا المنع على من كان نقله بسبب نقل وظيفته أو إلغائها، أو إلى إحدى وظائف الإدارة العليا، أو كان الموظف المنقول موفداً للدراسة أو التدريب أو التجنيد، ولم توجد عند عودته بالوحدة الإدارية التي أوفدته وظيفة خالية من ذات درجته ومجموعته الوظيفية⁽³³⁾.

المبحث الرابع

الرقابة القضائية على قرار الترقية

تعد 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 مدي ملاءمته، حيث إن هذا من صلاحيات الإدارة⁽³⁴⁾، وتوفيراً 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 على القرارات الصادرة بالترقية والمخالفة للقوانين واللوائح⁽³⁵⁾.

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

(33) د. محمد عبدالله الحراري: ص 88.

(34) د. عزيزة الشريف: ص 94.

(35) د. محمد عبدالله الحراري: ص 88.

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 لاشك يصب في المصلحة العامة.

كما يجوز للموظف الذي أضر قرار الترقية بمصلحته، أن يتظلم منه أمام لجنة التظلمات المنصوص عليها في القانون رقم 6 لسنة 1992 بإنشاء إدارة القانون، والتي لها أن تلغي القرار كلياً أو جزئياً، أو تجري التسوية بما يتفق وأحكام القانون، ويكون قرارها مسبباً ونهائياً، وهذا من جهة.

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، على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالترقية في الوظائف العامة والمخالفة للقوانين واللوائح، وذلك أمام دوائر القضاء الإداري⁽³⁶⁾، إذا تبين أن الترقية قد أجرت دون التقيد بالشروط والضوابط الخاصة بالترقية، أو إذا تبين أن عدم إجرائها لها كان بقصد الإضرار أو التشفي من الموظف، بتفويت فرصته في الترقية، فإن تصرفها يكون في هذه الحالات غير مشروع، وقابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

⁽³⁶⁾ وهذا ما قرره المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 11/6/2013 في الطعن الإداري رقم 56/352، والذي جاء فيه "وحيث أنه متى عينت الإدارة موظفاً استناداً على ما قدمه لها من مستندات، وتوالت ترقياته، فإن مركزه القانوني في آخر درجة رقي إليها يكون قد تحقق بقرار إداري، وهذا القرار هو الذي ينبغي أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء، وأن يكون مرجع الطعن ما هو منصوص عليه في المادة 2/2 من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري. ولما كان محل الطعن المائل ليس آخر قرار ترقية للمطعون ضده إلى الدرجة الثامنة بتاريخ 2005/9/1، وإنما على مجرد حصوله على درجة الماجستير عام 2002، مما كان يتعين معه على الحكم المطعون فيه رفض الطعن، ولما كان المطعون لم يلتزم هذا النظر، وقضي للمطعون ضده بما أنهى إليه في منطوقه، فإنه يكون حرياً بالنقض". حكم غير منشور.

وهذا ما قرره المحكمة العليا في العديد في احكام عديدة، حيث تقول "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"⁽³⁷⁾.

وفي حكم آخر لها تشير المحكمة العليا 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..."⁽³⁸⁾.

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

⁽³⁷⁾ حكم المحكمة العليا، طعن اداري رقم 8/7 ق، 1964/5/16، مجلة المحكمة العليا، س1، ع1، 23. وبنفس المعني حكمها

الصادر في الطعن الإداري رقم 48/73 ق، 2005/1/16، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، ص 66.

⁽³⁸⁾ حكم المحكمة العليا، طعن اداري رقم 45/2 ق، 2001/12/30، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء

الثاني، 2001، ص 857.

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⁽³⁹⁾.

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 به 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"⁽⁴⁰⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه أن اختصاص دوائر القضاء الإداري عند نظرها للطعون ضد قرارات الترقية المخالفة للقانون يقتصر على التحقق من مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه، ومن ثم الحكم برفض الدعوى، أو إلغاء القرار في حالة عدم مشروعيته، فلا يجوز لها أن تصدر أوامر إلى الإدارة بإجراء الترقية، ولا أن تحل محلها في إصدار قرار بترقية الطاعن.

وهذا ما عبرت عنه المحكمة العليا بقولها أن "المحاكم الإدارية لا تملك الحق في إجبار الجهة الإدارية بترقية موظف"⁽⁴¹⁾، وفي حكم آخر لها تشير إلى أنه "لا ولاية لدوائر القضاء الإداري في إصدار قرارات بالترقية، لأن ولايتها لا تتسع لأن تقوم مقام الإدارة العاملة في إصدار القرارات الإدارية"⁽⁴²⁾.

وقد أكدت المحكمة العليا هذا التوجه القضائي في أحكامها الحديثة، حيث تقول في حكمها الصادر بتاريخ 2010/1/24، والذي جاء فيه "... وحيث إن هذا

(39) د. محمد عبدالله الحراري: ص 89 وما بعدها.

(40) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 8/7 ق، 1964/5/16، مجلة المحكمة العليا، س1، ع1، 23.

(41) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 10/5 ق، 1964/5/4، مجلة المحكمة العليا، س1، ع2، ص12.

(42) حكم المحكمة العليا، طعن إداري رقم 16/2 ق، 1970/6/21، مجلة المحكمة العليا، س7، ع1، ص55.

النعي غير سديد، ذلك أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن ترقية الموظف ليست واجبة على جهة الإدارة، تجربها بطريق الإلزام، وإنما القانون رخص لها تعيين الوقت الذي تجري فيه الترقية، حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وأن أمر ملائمة الوقت متروك لتقدير جهة الإدارة، بما لا معقب عليها مادام مسلكها في ذلك، متى كان خالياً من إساءة استعمال السلطة، ولا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن على قرارات الترقية التي تتم بمخاللة القانون⁽⁴³⁾.

وفي حكم حديث صادر عن محكمة استئناف بنغازي، بتاريخ 2018/6/28 في الطعن رقم 2012/304 ق، جاء 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 إن الترقية ليست حقاً للموظف، وإنما هي رخصة لجهة الإدارة، وقد أوجب لها القانون تعيين الوقت الذي تجري فيه الترقية، حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وإن أمر ملائمة 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 الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصاتها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في القرارات الصادرة بشأن الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون"⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ حكم غير منشور، وبنفس المعنى حكما الصادر بجلسة 2005/1/16 في الطعن الإداري رقم 48/73 ق، والذي جاء فيه "لا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، وكل ما للموظف هو الحق في الطعن في قرارات الترقية التي تتم بالمخالفة للقانون، ولما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه "حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي" قد قضى بترقية المطعون ضده إلى الدرجة الحادية عشرة اعتباراً من 1996/9/1، وهو أمر يخرج عن ولاية القضاء الإداري، فإنه يكون قد جانب الصواب متعين النقض في هذا الجانب"، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، ص 66.

⁽⁴⁴⁾ حكم غير منشور، وبنفس المعنى حكما الصادر في الطعن رقم 2017/316، 2018/11/8، حكم غير منشور.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية أفضل من الرقابة الإدارية، والسبب في ذلك يعود إلى أن أعمال الرقابة القضائية من مهمة القضاة المؤهلين علمياً والمختصين عملياً، لكونهم عاشوا في رحاب القضاء، ونهلوا من معينه، ولكون القضاة أكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الإدارة⁽⁴⁵⁾.

الخاتمة

بعد أن انتهينا وبعون الله وتوفيقه من دراسة أحكام الترقية في الوظيفة العامة دراسة في ضوء نصوص قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، يمكن لنا أن نجمل أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من هذه الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- النتائج:

1. الترقية يقصد به انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي.
2. يعد نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام في تحقيق مكاسب مادية، تؤدي إلى تحسين المستويين المعيشي والاجتماعي للموظف، ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام، والتي يستمدّها من مركزه النظامي، ومن المعلوم أن الراتب الجيد يعد من أهم العناصر لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين في مختلف درجاتهم الوظيفية، وبخاصة مع الازدياد السريع لتكاليف الحياة المعيشية اليومية، فنظام الترقية وفقاً لهذا المفهوم القائم على أساس زيادة راتب الموظف بازدياد اختصاصاته وسلطاته الوظيفية قد يكون سبباً جوهرياً في أبعاد الموظف العام عن استغلال عمله الوظيفي تحقيقاً لمآرب شخصية، لأن الموظف الذي يعمل في ظل

⁽⁴⁵⁾ د. وليد سعود القاضي: ص 335.

ظروف مادية صعبة، وفي غياب التطبيق الموضوعي السليم لنظام الترقية، قد يلجأ للقيام بأي عمل يتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة، لذا فمن الضروري أن يصاحب الترقية الحافز المادي الملائم، الأمر الذي يحسن من مستواه الاجتماعي ويترك الأثر الطيب في نفسه.

3. نظام الترقية العادل قد يخلق في الوظيفة العامة جواً من التعاون والتواصل بين جميع موظفي الجهاز الإداري، وهذا الأمر يبعدهم عن أجواء التوتر والشقاق والتشاحن المرهق، نتيجة رضا كل موظف واقتناعه بموقعه الوظيفي الذي يشغله أو الذي تمت ترقيته إليه بأسس موضوعية عادلة، بعيداً عن المصالح الشخصية، تحقيقاً لمبدأ (الأجر مقابل العمل) و (كل حسب مقدرته، ولكل حسب عمله)، والعمل في مثل هذه البيئة الوظيفية التي يسودها الود والتعاون والتفاهم بين طاقم العمل الإداري يحقق مصلحة الموظف العام، ويزيد من إنتاجيته، ويحقق احتياجاته الاجتماعية والإنسانية.

4. إذا كان نظام الترقية يعمل على تحفيز الموظفين للسعي الدائم لتطوير كفاءاتهم وخبراتهم ومهاراتهم الوظيفية، والإخلاص والتفاني في العمل الوظيفي للارتقاء بالعمل الإداري والوصول لأعلى درجات الوظيفة العامة، فإن هذا الأمر في الوقت نفسه يوفر للمواطن المتعامل مع الجهاز الإداري جواً ملائماً للحصول على الخدمات العامة التي يحتاج إليها، وتسهيل عملية إنجاز معاملاته ومصالحه بسهولة ويسر، لإصلاح الجهاز الإداري المليء بأفضل العناصر البشرية البناءة الذي يسوده التعاون والتفاهم والرضا النفسي والوظيفي، وهذا سيؤدي في النهاية لازدهار المجتمع ورفاهيته، وتحسين مستوى الخدمة العامة فيه، وتقديمها للمواطن على الوجه الأكمل.

5. 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، كما يسهم نظام الترقية أيضاً بوضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وفقاً لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية.

6. الترقية ليست حقاً تلقائياً للموظف العام، وإنما لابد من توفر جملة من شروط التي تشكل في مجملها منظومة نزيهة، تضمن أن تتم الترقية وفقاً لأسس موضوعية وليست شخصية.

7. قرار الترقية قد لا يصدر من السلطة المختصة لا بسبب انتقاء شروط تحققها وإنما لوجود مانع يتعلق بالموظف ذاته يحول دون ترقيته.

8. المشرع الليبي جعل النظر في الطلبات المتعلقة بقرارات الترقية من اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف.

9. لاحظنا من خلال هذه الدراسة أن المشرع الليبي اعتمد نظام الكفاية في الترقية، وليس معيار الأقدمية.

10. رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية هي رقابة مشروعية، وليس رقابة ملاءمة، ويمارس القضاء الإداري رقابته على هذه القرارات من خلال رقابة الإلغاء ورقابة التعويض ورقابة فحص المشروعية.

ثانياً- التوصيات:

1. ضرورة إنشاء قانون خاص يتعلق بالعلاقات الوظيفية لموظفي الدولة كما كان بالسابق القانون رقم 55 لسنة 1976.

2. أن تكون أسباب ترقية الموظف منظمة بصورة واضحة ودقيقة وعادلة لجميع الموظفين، مع تفعيل أجهزة الرقابة الإدارية.

3. على المشرع الليبي أن ينظم الإجراءات الواجب اتباعها من قبل جهة الإدارة عند اتخاذها قرار الترقية.

4. نظراً لأهمية تقارير الكفاية في ترقية الموظف فعلى المشرع الليبي أن يأخذ بتقريرين سنويين معاً بمرتبة ممتاز، وليس فقط على السنتين الأخيرتين من الدرجة.
5. على المشرع الليبي بأن يأخذ بمبدأ تأجيل الترقية كعقوبة تبعية، بعكس ما نص عليها في المادة 160 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 كعقوبة أصلية.

المصادر

أولاً-المعاجم:

- المعجم الوسيط، اصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، الجزء الأول، ط3.

ثانياً- الكتب العامة:

- المهدي (حسين حمودة)، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط 2، 2002، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع، مصراته، ليبيا.
- الجهمي (خليفة سالم)، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، ط 1، 2009، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ليبيا.
- الطماوي (سليمان)، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرافق العامة وعمال الإدارة العامة، 1937، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الشريف (عزيزة)، قضاء التعويض، الجزء الثاني، 2001، مؤسسة دار الكتب، الكويت.
- عبد الحميد (مفتاح خليفة)، الشلmani (حمد محمد)، التنظيم القانوني للوظيفة العامة في التشريع الليبي، ط 1، 2014، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- دلاف (مصطفى عبد الحميد)، حقوق الموظف العام وواجباته في القانون الليبي دراسة مقارنة مع القانون المصري، ط1، 2018، جين للطباعة والنشر والتوزيع، البيضاء، ليبيا.

- الحراري (محمد عبدالله)، أصول القانون الليبي، ط7، 2019، المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا.
- الفلاح (محمد عبدالله)، أحكام القانون الإداري، ط1، 2018، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- جعفر (محمد أنس)، جعفر (أشرف أنس)، الوظيفة العامة، 2013، دار النهضة العربية، القاهرة.
- القاضي (وليد سعود)، ترقية الموظف العام دراسة مقارنة، ط1، 2012، دار الثقافة، عمان.
- العصار (يسري محمد)، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، 2011.
- ثالثاً- المجلات والدوريات:
- مجلة المحاماة المصرية.
- مجلة المحكمة العليا.
- مدونة التشريعات الليبية.
- رابعاً- القوانين واللوائح:
- القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن اصدار قانون علاقات العمل.
- القانون رقم 5 لسنة 2018 بشأن قوة الشرطة.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن اصدار قانون علاقات العمل.
- خامساً- مجموعة المبادئ والأحكام القضائية:
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا الإدارية المصرية، س7، ع3.
- الباحث الالكتروني في مبادئ المحكمة العليا، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل.

- مجموعة أحكام المحكمة العليا، أعداد وسنوات مختلفة.
- مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2001، 2005.
- مجموعة أحكام المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها، منشورة وغير منشورة.
- المجموعة المفهومة لكافة المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية، الجزء الأول، للمستشار عمر عمرو، دار ومكتبة النور، طرابلس، ليبيا.

