

وسائل شغل الوظيفة العامة في ضوء أحكام قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010.

1. المقدمة

أصبحت الوظيفة العامة في الوقت الحاضر جزءاً هاماً في حياة كل مواطن داخل أي دولة ابتداءً من مولده حتى مماته فالإنسان منذ ميلاده بهذه الحياة مرتبط بالخدمات التي تقدمها له دولته من خلال مرافقها التي تتولى إدارتها بواسطة موظفين مختصين بصفة رسمية .

وأخذت هذه الخدمات تتطور ويزداد معها عدد الموظفين وهذا التطور كان له تأثير على الدولة حيث تطورت معه نظرة الدولة للوظيفة العامة فلم تعد تباع وتشترى ، ولم تعد تمارس كسلطة عامة ، وانما أصبحت خدمة عامة وتكليفاً يضم مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها الموظف تطبيقاً للمصلحة العامة ، وقد بلغ الاهتمام بالوظيفة العامة مداه إلى درجة النص عليها في الدستور كحق للمواطنين يطبق عليهم على قدم المساواة .

إن مسألة تنظيم الوظيفة العامة تعتبر من المسائل التي اهتم بها المشرع وإن اختلفت الأداة المتبعة في هذا التنظيم من دولة إلى أخرى ولكنها جميعاً تتفق على مراعاة الموازنة بين صالح الموظف والمصلحة العامة ، خصوصاً من حيث الحقوق والضمانات التي تضمن للموظف الاستقرار في وظيفته ، وجعل هذه التشريعات الزامية لا يجوز المساس بها إلا إذا عدل المشرع ذاته عنها ، سواء كانت الأداة المنظمة لتشريعات الوظيفة العامة صادرة عن جهة تشريعية أو جهة تنفيذية .

ويعتبر قانون علاقات العمل الصادر رقم (12) سنة 2010 هو القانون المنظم للوظيفة العامة في ليبيا ، ويعتبر جزء لا يتجزأ من قوانين الخدمة المدنية ومكمل لها والمرجع في حالة وجود قصور في التشريعات الوظيفية المتنوعة .

قام المشرع بتقسيم العمل بموجب هذا القانون إلى ثلاث فئات هي علاقات الشراكة العلاقات التعاقدية ، العلاقات اللائحة (الوظيفة العام) والفئة الأخيرة هي محور الدراسة في هذا البحث ، وهو يعكس فلسفة الدولة في ذلك الوقت المبنية على الاتجاه الاشتراكي فالمشرع أراد القول بأن العمل بكل أشكاله هو حق للمواطن ، ومهما كانت صفته فهو مسخر من قبل الدولة ، وهدفه تحقيق مصلحة الدولة سواء كانت علاقات العمل فردية أو لائحية .

خطة الدراسة :

المبحث الأول

الاتجاهات العامة في تنظيم الوظيفة العامة

المطلب الأول

الأداة التشريعية في إصدار نظام الوظيفة العامة

المطلب الثاني

أهم الأنظمة المتبعة في تنظيم تشريعات الوظيفة العامة

المبحث الثاني

فلسفة الالتحاق بالوظيفة العامة

المطلب الأول :

متطلبات نجاح تشريعات الوظيفة العامة :

المطلب الثاني

ضوابط الالتحاق بالوظيفة العامة

المبحث الثالث

طرق الالتحاق بالوظيفة العامة

المطلب الأول

فلسفة التعيين في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010

المطلب الثاني

وسيلة التعيين في الوظيفة العامة

المبحث الأول

الاتجاهات العامة في تنظيم الوظيفة العامة

نظراً لأن الموظفين العاملين في الجهاز الإداري هم طائفة تعمل باسم الدولة ولحسابها لتحقيق النفع العام ، فمن الطبيعي أن تصدر الدولة نظام قانوني رسمي يحدد المركز القانوني لهم ، من حيث التعيين ، والمستحقات المالية ، والأوضاع الوظيفية لهم ، وأسباب إنهاء وظيفتهم كما يبين أنواع الوظيفة العامة وترتيبها وتصنيفها ، حتى يمكن اختيار الأشخاص المناسبين لشغل الوظيفة العامة .

ويثور التساؤل عن الجهة التي تملك إصدار تشريعات الوظيفة العامة ، هل من المناسب أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لائحية تنظم الوظيفة العامة ، وبدون حاجة لقانون عام تصدره السلطة التشريعية ، أم أنه على العكس من ذلك حيث تقوم السلطة التشريعية بإصدار قانون يثبت القواعد العامة التي تحكم الوظيفة العامة ؟. وإجابة هذا التساؤل ستتم من خلال مطالب هذا المبحث

المطلب الأول

الأداة التشريعية في إصدار نظام الوظيفة العامة

قد يبدو في البداية أن الاستعانة بأسلوب القرارات الإدارية في تنظيم الوظيفة العامة أقرب للمرونة وإمكانية التعديل والتطوير أكبر من القانون ، ولكن من ناحية أخرى إصدار تشريعات الوظيفة العامة بقانون يصدر من السلطة التشريعية يضمن للموظف العام استقراراً أكثر نظراً لصعوبة تعديل القانون ، بالإضافة إلى أن إصدار تشريعات الوظيفة العامة بموجب قانون يكفل لهذه الشريحة ضمانات عدم جواز المساس عن طريق قرار إداري من السلطة التنفيذية .

وتتفق الدول بوجه عام على اختيار أداة القانون كأصل عام لتنظيم شؤون الوظيفة العامة نظراً لما يكفله هذا الأسلوب ن ضمانات الاستقرار وعدم جواز إهدار الموظف بمجرد إصدار قرار إداري ، لأن الوظيفة العامة يجب أن تكون مهنة تكفل للموظف دوام الاستقرار حتى يكرس الموظف جهوده في خدمة الوظيفة العامة بإطمئنان .

ولكن تتجه الدول أيضاً إلى تضمين قانون الوظيفة العامة على القواعد الأساسية والضمانات الجوهرية التي يجب أن تركز عليها الوظيفة العامة ، وتترك التفاصيل الفرعية للوائح التنفيذية وغيرها من القرارات اللائحية التنظيمية وبذلك يتم الجمع بين مزايا الاستقرار وتحديد الضمانات التي يكفلها القانون ، وبين مزايا المرونة وإمكانية التطوير التي تكفلها القرارات اللائحية (171)

171 د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. عصام أحمد عجيلة – القانون الإداري – 1985 - مطبعة نهضة مصر ص 428-429

ولكن هناك مسألة أخرى يثيرها موضوع الوظيفة العامة وهي إذا كانت القواعد الأساسية للوظيفة العامة تنظم عادةً عن طريق قانون فهل من الأفضل وضع نظام قانوني موحد لجميع أنواع الموظفين والوظائف العامة في الدولة؟، أم أنه مكن الأفضل أن تتنوع أنظمة الموظفين طبقاً لطوائفهم المختلفة؟. وتكمن إجابة هذا السؤال في مسالك الدول في هذا الموضوع حيث استقرت أغلب الدول على إصدار قانون عام أساسي يضع النظام العام للموظفين، ولكن إلى جانبه توجد أنظمة قانونية خاصة لبعض طوائف الموظفين العموميين أنظمة تصدر بقانون أو بناءً على قانون وتتميز هذه القوانين الفرعية بأنها تخالف النظام الأساسي لموظفي الدولة في بعض الجوانب، وفي هذه الحالة ينطبق على تلك الطوائف الخاصة التشريعات الوظيفية الخاصة بهذا النظام، وفي حالة عدم وجود نص في مسألة معينة يتم تطبيق النظام الأساسي العامة لموظفي الدولة، وذلك تطبيقاً لمبدأ النص الخاص يقيد النص العام⁽¹⁷²⁾. والهدف من تمييز هذه الطوائف من الموظفين بتشريعات خاصة مبعثه طبيعة تلك الوظائف وواجباتها ومسؤولياتها المتميزة في المجتمع، ويحرص بعض الفقه على تأكيد مبدأ هام وهو يجب ألا تتعدد الأنظمة الوظيفية بغير مبرر وإلا كان ذلك معارضاً مع مبدأ المساواة بين الأفراد في تقلد الوظائف العامة، ومن ناحية أخرى يجب أن لا تتعارض هذه القوانين الخاصة مع القواعد والمبادئ العامة التي يتضمنها النظام الأساسي لموظفي الدولة⁽¹⁷³⁾.

المطلب الثاني

أهم الأنظمة المتبعة في تنظيم تشريعات الوظيفة العامة

أولاً: النظام الموضوعي :

يتعامل هذا النظام مع الوظيفة العامة على أساس أنها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهل، فالموضوعية في هذا النظام ترتكز على الوظيفة باعتبارها المحور الذي تدور حوله كافة القرارات المتعلقة بإدارة العمل من اختيار للعناصر البشرية التي يوكل إليها القيام بأعباء الوظيفة واعداد البرامج التدريبية التي يتطلبها شاغل الوظيفة لاكتسابه المعارف والقدرات والمهارات التي يحتاجها لمباشرة وظيفته. ووفقاً لهذا النظام يتم ترتيب الوظائف عن طريق تجميعها وتصنيفها إلى فئات بحيث تضم كل فئة كافة الوظائف التي تتماثل إلى حد كبير في نوع العمل ومستوى صعوبته والمؤهلات اللازمة لأدائه بدرجة تمكن معها معاملتها جميعاً معاملة واحدة في كافة شؤون التوظيف.

¹⁷² ومن أمثلة هذه التشريعات القانون رقم (10) لسنة 1992 بشأن الأمن والشرطة، والقانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن نظام القضاء

¹⁷³ د. محمد رفعت عبدالوهاب - ود. عاصم أحمد عجيلة - مرجع سابق - ص 430.

مزايا النظام الموضوعي

يتماشى هذا النظام مع الاتجاهات الحديثة في الإدارة التي تقوم على أساس تخصيص العمل وتقسيمه .

يكفل هذا النظام الوضوح والسهولة والسرعة في انجاز عمل الوحدة الإدارية في إطار العدل والمساواة اللذين يحققان الرضا بين الموظفين .

يعتبر معياراً سليماً لتحديد مراتب الموظفين بطريقة تحقق المساواة بين شاغلي الوظائف .

أهم الانتقادات الموجهة لهذا النظام

الغرق في التفاصيل الأمر الذي يجعل منه نظاماً معقداً يصعب تطبيقه .

نظراً لقيام هذا النظام على أساس التخصص والمواصفات الدقيقة للوظائف فإن عمليات اختيار شاغليها يقوم على التخصص الزائد في شغل الوظيفة وهذا يعيق حركة الموظف في التنقل من وظيفة إلى أخرى وهذا الأمر لا يؤدي إلى الانتفاع من امكانيات القوى العاملة .

الفصل بين الوظيفة باعتبارها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والموظف الذي يمارس هذه الوظيفة يفقد هذه الممارسة نمط الشخصية

ثانياً : النظام الشخصي :

محور هذا النظام هو الموظف حيث يهتم بتنظيمهم لا بتنظيم الوظيفة ، فالعمل في نظام الترتيب الشخصي غير مقيد سلفاً بمواصفات محددة وتفصيلية للوظائف وانما يسير بناءً على خبرات وخصائص أفراد القوى العاملة ، أي أن الموظف وفقاً لهذا النظام لا يعين في وظيفة معينة ومحددة الواجبات والمسؤوليات ، وانما يكون تعيين الموظفين على أساس التوافق بينهم وبين مجموعة العمل .

أي إن هذا النظام ينظر الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف كليةً ويخضع لنظام قانوني يوفر له المشرع الضمانات اللازمة للاستقرار الوظيفي ، ويركز هذا المفهوم على الموظف ومؤهلاته ويعين الموظف في وظيفته يتدرج فيها من أدنى درجات الهرم الإداري إلى أن يصل لأعلى الوظائف في الهرم ، ويظل الموظف في وظيفته إلى أن تنتهي خدمته بأحد الأسباب القانونية لإنهاء خدمته ، ولا يرتبط مصير الموظف بهذه الوظيفة فإذا ألغيت الوظيفة التي عين بها فإن له الحق في الانتقال إلى وظيفة أخرى تتفق مع قدراته وخبراته ، كما يلتزم الموظف بالتفرع كليةً للوظيفة التي عين بها بجانب التزامات أخرى تنقيد بها (174) .

خصائص النظام الشخصي

174 د. محمد أنس قاسم جعفر - مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري - مطبعة اخوان مورافتي - شارع محمد رياض - عابدين - 1982 - ص 29

لا تحدد درجة الوظيفة والشروط التي يجب أن تتوفر في شاغليها على أساس متطلبات الوظيفة ، وإنما تحدد درجة الموظف ومركزه على أساس مؤهلاته ومميزاته الخاصة وبناءً على هذه المؤهلات يوضع الموظف في الوظيفة التي تناسبه .

يفتقد هذا النظام للإرتباط بين الهيكل التنظيمي للوظيفة العامة وهيكل الدرجات الوظيفية للموظفين .

تعتبر الترقية في هذا النظام حق مكتسب للموظف و لا ترتبط بوجود وظيفة في الهيكل التنظيمي فقد يرقى الموظف إلى درجة أعلى ويظل الموظف يمارس ذات الاختصاصات التي كان يزاولها قبل الترقية .

يقوم هذا النظام على التقسيم النوعي للوظائف حيث تقسم الوظائف إلى مجموعات وظيفية متماثلة في نوع العمل وطبيعته ، وتقسم كل مجموعة وظيفية إلى عدد من الدرجات تمثل مستويات وظيفية يتم تحديدها بطريقة تحكمية لا تستند إلى دراسة تحليلية للوظائف .

يقوم هذا النظام على مبدأ الأجر على قدر العمل وتتساوى الأجور إذا تساوت صعوبة الأعمال ومسؤولياتها وإن اختلفت هذه الأعمال في طبيعتها ونوعيتها .

عيوب النظم الشخصي :

لا يعتمد هذا النظام على التفصيل في تحديد مواصفات الوظائف ، كما لا تحدد لها درجة وظيفية ولا مرتب وإنما يتم تحديد هذه المسائل بناءً على المؤهلات والخبرات الشخصية لشاغل الوظيفة الوظيفة في هذا النظام غير واضحة المعالم حيث تفتقد الدقة والوضوح ، وتفتقر للتخصص وينعدم فيها تقسيم العمل بشكل محدد (175).

المبحث الثاني

فلسفة الالتحاق بالوظيفة العامة

لقد تطورت الوظيفة العامة عما كانت عليه من قبل فبعد أن كانت ملكاً لشاغلها وتشتري وتمارس كسلطة العامة ، وامتياز في مواجهة الشعب ، أصبحت خدمة عامة وتكليفاً تضم مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها شاغلها للصالح العام ، وقد بلغ الاهتمام بها إلى حد أفراد نصوص مستقلة خاصة بها في الدساتير ، وأصبحت موضع اهتمام الكتاب والباحثين وواضعي القوانين من أجل وضع الركائز الأساسية لنجاحها ، وجعلها مواكبة للتطور العلمي الوظيفي للدولة .

المطلب الأول :

متطلبات نجاح تشريعات الوظيفة العامة :

نتيجة تكليف السلطة التنفيذية بأداء أعمال الإدارة العامة من أجل تحقيق أهداف الدولة في جميع المجالات التي تتدخل فيها وتشرف عليها من انتاج وخدمات وترفيه وتصنيع وتطوير دفعها ذلك نحو تنظيم الجهاز الإداري للدولة ، وتحديد الواجبات والمسؤوليات التي يتولاها الجهاز الإداري ، مع تسليم إدارة هذا الجهاز لأفراد مناسبين يتم اختيارهم وفقاً لمعايير كل وظيفة وطبيعتها مع تحفيزهم نحو العمل بجدية وإخلاص بأجور وحوافز تتناسب مع كل وظيفة من وظائف الجهاز الإداري للدولة (176) .

ولن يتحقق ذلك إلا بالمعالجة التشريعية الصحيحة للوظيفة العامة ولأوضاع الموظفين بها انطلاقاً من فكرة أساسية مؤداها أن نجاح العمل الإداري في القطاع الحكومي أمر متوقف في المقام الأول على مدى كفاءة العاملين به وإدراكهم الواعي للمهام المكلفين بأدائها وبالمسؤوليات الملقة على عاتقهم في ظل توافر تنظيم قانوني ينظم بصورة مستقرة وثابتة كافة أوضاعهم الوظيفية ويكون بمثابة القاعدة الصلبة لهم وتعد تلك هي الضمانة الكبرى لحسن أداء وسير العمل الوظيفي والوفاء بمبدأ توسيع نطاق الانتفاع بالخدمات العامة على تشعب فروعها وتنوع أغراضها (177) .

ويجب أن يراعى بصفة دائمة لا تتغير مجموعة من المبادئ التي تحكم فلسفة الوظيفة العامة والتي تتمثل في مبدأ ذاتية التنظيم القانوني للعمل الإداري العام :

أي أن يتم إنشاء وتطوير العمل الإداري للمرافق العامة وفقاً للفلسفة السياسية والاقتصادية والايولوجية السائدة في المجتمع وأن يكون هذا التنظيم معبراً عن الواقع العملي له وأن يتسم بالذاتية والاستقلالية من خلال اسناده إلى فكرتين أساسيتين في الوظيفة العامة هما المرافق العام والمنفعة العامة.

176 (مجدي عزيز جرس – نظام ترتيب الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق في القطاع الحكومي – الهيئة المصرية العامة للكتاب – 1922 – ص 14 .

177 (د. مصطفى محمود عفيفي – الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن)

أن يتسم بالشمول والتطوير المستمر

يلعب الموظفون العموميون دوراً هاماً وأساسياً في مجال الإدارة العامة في الدولة الحديثة فالإدارة هي إدارة أشخاص لا أشياء ومن ثم فإن نجاح الإدارة وبالتالي الدولة يتوقف بدرجة كبيرة على مدى كفاية الموظفين العموميين ومدى قدرتهم على تحقيق أهدافها ويوجد ارتباط وثيق بين مدى نشاط الدولة وعدد موظفيها وعدد موظفيها فكلما كان دور الدولة ونشاطها محدوداً كلما كان عدد الموظفين قليلاً ، والعكس من ذلك ذلك يزداد عدد الموظفين العموميين بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد شهد المجتمع البشري تطورات عميقة في مجال الوظيفة العامة وانتهى هذا التطور إلى إقرار تدخل الدولة في كافة مجالات الحياة مما ترتب عليه اتساع مجالات النشاط الإداري وتعددتها وهو ما استلزم بالضرورة الزيادة الضخمة في عدد الموظفين العموميين ، وهو ما جعل الدولة تضع النظم والقواعد التي تكفل حسن اختيار موظفيها (178) .

بالإضافة إلى القيام بتحديث الإمكانيات البشرية والمادية للوحدة الإدارية عن طريق اتباع الأساليب الفنية في إعداد وتدريب العاملين من أجل مواكبة التطور المستمر اللصيق بالحياة البشرية ، وفي حالة بطء المرفق العام في مواكبة التطور فإنه سيكون عاجزاً عن الوفاء بمسؤولياته إزاء المجتمع ما يترتب عليه انتهاء هذا الفرق بسبب عدم مواكبته للتطور المتطرد والمستمر للمجتمع .
الاختلاف النسبي للتنظيم القانوني باختلاف أوضاع الوظيفة العامة وتنوعها :

تمارس الدولة نشاطها المرفقي بواسطة موظفيها أو عمالها فهم أدواتها لتحقيق أهدافها ، الأمر الذي أوجب على الموظف واجبات والالتزامات معينة يلتزم بها سواء ورد النص عليها أو كانت مستوحاة من مقتضيات المصلحة العامة و النظام العام ، وهذه الواجبات والالتزامات لا تقبل بطبيعتها الحصر أو التحديد بسبب اختلاف مداها من وظيفة إلى أخرى (179) .

هذا الاختلاف مبعثه اختلاف نوع العمل والبيئة التي يتم فيها مباشرة هذا العمل لذلك تهتم الحكومات في وضعها للتشريعات بفرض شروط ومواصفات معينة تتناسب مع المكان الذي يمارس فيه الموظف لعمله بحيث توفر قدرأ كافياً من الأمن للعمال وحمايتهم من الإصابات فالعاملين في الصناعات ذات الطبيعة الكيميائية يتطلب إحاطتهم بتشريع يحتوي على ضمانات تمثل حماية لهم من إصابات العمل في هذا القطاع ، أيضاً القانون المطبق على العاملين في قطاع الشرطة ، والقانون المطبق على قوات

(178) د. رسلان أنور أحمد رسلان - تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي - دار النهضة العربية - 1998 - ص 8 وما بعدها .

(179) د. عصمت عبدالله الشيخ - الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب دراسة مقارنة - دار النهضة العربية القاهرة - الطبعة الثانية ص 8 وما بعدها .

الشعب المسلح تعتبر جزء من تشريعات الوظيفة العامة ، وهذا يثبت أن تشريعات الوظيفة العامة غير مقننة .

الاتصاف بالوضوح في تحديد وشرح الأحكام

تتوقف عملية التطبيق السليم للقاعدة القانونية على مدى ما يتمتع به من وضوح فكلما ارتفعت درجة الوضوح كلما سهل تطبيقه وتضاءلت إلى حد كبير مشاكل الغموض به .

إن عدم وضوح القواعد المتعلقة بالتعيين أو المرتب أو الترقية أو الجزاءات على سبيل المثال من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام ، وبالتالي تقاعسه في تقديم المنفعة العامة للمواطنين لأنه في هذه الحالة سيكون غارقاً في البحث على حلول للمشكلات التي تواجهه مع موظفيه بسبب غموض القاعدة القانونية المطبقة عليهم .

بالإضافة إلى ذلك يجب أن تتسم قواعد أو تشريعات الوظيفة العامة بمبدأ التوازن والمساواة بين حقوق الإدارة العامة وواجباتها من جانب ، وبين حقوق وواجبات العاملين بها من جانب آخر ومن هنا وجب على المشرع أن يوازن عند إعداده لهذه التشريعات وقبل إصدارها أن تكون مبنية على أساس التوازن بين متطلبات الدولة وفلسفة إدارتها لمرافقها العامة وبين الاتجاه نحو تحقيق القدر الكافي من الحقوق والضمانات للعاملين في مرافقها كي لا يختل هذا التوازن بين المصلحتين (180) .

وننتخلص من ذلك أن تشريعات الوظيفة العامة تعتبر تشريعات غير مقننة أي غير مجمعة في مجموعة واحدة أو مدونة واحدة ونذكر على سبيل المثال اللوائح المتعلقة بالملاك الوظيفي يتم اعدادها من الوحدة الإدارية و تعتمد على الجهة التنفيذية وهذا يعني أن لكل وحدة إدارية الملاك الذي يتناسب مع طبيعة وظائفها ، كما أن ليس كل الموظفين يخضعون لذات فهناك موظفي القضاء من قضاة ووكلاء نيابة وقلم كتاب ولهم القانون الخاص بهم وهو قانون القضاء وهو قانون يعتبر جزء من تشريعات الوظيفة العامة ، أيضاً قانون التأمين الصحي ، كذلك القرارات التي تصدر بشأن منح علاوات لبعض الفئات من الموظفين كالعاملين في المهن والصناعات الخطيرة وشديدة الخطورة تعتبر هي الأخرى جزء من تشريعات الوظيفة العامة ، وهذا كله على سبيل المثال .

ثانياً : القواعد المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف :

قبل قبول من يشغل الوظيفة العامة لابد من ترتيب الوظائف العامة خصوصاً وأن الوظائف العامة تتشابه وتختلف في كثير من جزئياتها وتتطلب إدارتها بكفاءة ترتيبها في صور وأشكال تحقق الهدف من إنشاء هذه الوظائف فقد ترتب الوظائف على أساس الموقع الجغرافي أو على أساس مؤهلات شاغليها ، أو على أساس الوحدات التنظيمية المختلفة أو على أساس واجبات ومسؤوليات تلك الوظائف ،

(180) د. مصطفى محمود عفيفي - مرجع سابق - ص 467 .

وفكرة ترتيب الوظائف إنما تعتمد أساساً على نظرية إنشاء الوظيفة فالوظائف العامة هي نتيجة تكليف السلطة التنفيذية بأداء أعمال الإدارة العامة لتحقيق أهداف الدولة من إنتاج وخدمات وحتى يتسنى للسلطة التنفيذية للسلطة تحقيق أهدافها فإنها تقوم بتنظيم جهازها الإداري وتحديد الواجبات والمسؤوليات التي يتولاها علاوة على تنظيم مباشرة هذه الواجبات والمسؤوليات بأفراد مناسبين مع تحفيزهم بأجور مناسبة⁽¹⁸¹⁾.

وترتيب الوظائف يختلف من دولة إلى أخرى نتيجة اختلاف الأساس الذي يقوم عليه النظام الوظيفي ، ففي النظام الأمريكي نجد أن الوظيفة العامة تدل على عمل واحد ومحدد أو جزء محدد من الأعمال داخل مهنة معينة ، وفي النظام الأوروبي فإن الوظيفة العامة تعتبر عن عمل متعدد ومتنوع أي أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الأعمال المتنوعة غير المحددة حيث تفصيلات هذه الأعمال متروك تحديدها للرئيس المختص عند توزيع الأدوار أو المسؤوليات على الأفراد وهكذا ساد في العالم نظامان أساسيان لترتيب الوظائف هما النظام الموضوعي والنظام الشخصي حيث يركز النظام الموضوعي على مبدأ الوظيفة أي على العمل الذي يؤدي ، في حين يركز النظام الشخصي على شاغل الوظيفة ومؤهلاته أي أنه يقوم على أساس الرتبة الشخصية ، ولكل نظام مزاياه وعيوبه .

المراحل التي يمر بها نظام ترتيب الوظائف

يمر إعداد وتنفيذ نظام ترتيب الوظائف بعدة مراحل تمثل خطوات لإنشاء الوحدة الإدارية ومتابعتها ويمكن إجمال هذه المراحل في النقاط التالية :

1- مرحلة الدراسة التحليلية للوظائف :

ويقصد بهذه المرحلة دراسة مكونات وعناصر الوظيفة العامة من واجبات ومسؤوليات والشروط اللازمة فيمن يتقلدها وهذه الشروط ذات علاقة بالمؤهل العلمي والمهارات والقدرات اللازمة لشغلها وتشتمل هذه المرحلة على ثلاث خطوات هامة هي جمع المعلومات – وصف الوظائف – تحليل الوظائف .

2- مرحلة تكوين الفئات

وتتكون هذه المرحلة من خطوتين هما ، مرحلة تكوين الفئات ومرحلة تحديد مواصفات وأسماء الفئات .

3- مرحلة تطبيق نظام ترتيب الوظائف

181 (مجدي عزيز جرس – نظام ترتيب الوظائف العامة – بين النظرية والتطبيق في القطاع الحكومي – الهيئة المصرية العامة للكتاب – 1992 – ص13-14 .

ويتم في هذه المرحلة تنظيم الوظائف في مجموعات وفئات ولكل مجموعة الدرجة التي تناسبها ، ثم إعداد جداول بالوظائف واعتمادها واعتمادها من السلطة المختصة ، ثم تسكين العاملين في الوظائف المعتمدة ، وأخيراً موازنة الوظائف بالوحدات الإدارية .

4- مرحلة متابعة نظام ترتيب الوظائف

وهذه المرحلة مستمرة ودائمة حيث تشترك فيها السلطة المركزية المسؤولة عن اعتماد نظام ترتيب الوظائف والوحدات الإدارية المسؤولة عن تنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، لأن الحاجات الفعلية للخدمات التي تقدمها الدولة تتطلب استحداث الوظائف اللازمة لانجاز تقديم هذه الحاجات للمنتفعين منها ، وهذا التغيير في الوظائف يمكن رده إلى عدة عوامل منها زيادة الاختصاصات ، استحداث وسائل علمية جديدة لانجاز الوظيفة على أكمل وجه ، تبسيط إجراءات العمل وغير ذلك من العوامل التي تؤثر على الوظيفة ، وتغيير الواجبات والمسؤوليات قد يترتب عليه إخراج الوظيفة من نطاقها الأصلي وبالتالي يستلزم الأمر إعادة ترتيبها على سلم الدرجات وهذا جوهر مرحلة متابعة نظام ترتيب الوظائف⁽¹⁸²⁾ .

النتائج المرجوة من تطبيق نظام ترتيب الوظائف

إن نظام ترتيب الوظائف يعتبر القاعدة الأساسية لنظام وظيفي متكامل يساعد على تطوير الوظيفة العامة ورفع كفاية الأداء للأجهزة الإدارية وأهم المكاسب التي نظام ترتيب الوظائف يمكن اجمالها في النقاط التالية :-

وضع أساس علمي لتخطيط القوى العاملة وتيسير إعداد موازنة معبرة للوظائف .

التوصل لأساس عادل للأجور .

يعمل نظام ترتيب الوظائف على منح مسميات للوظائف تتماشى مع نوع الوظيفة ومستواها .

يساعد نظام ترتيب الوظائف في تسهيل عملية اختيار الملتحقين بالوظيفة العامة عن طريق تصميم

اختبارات واضحة تسهل على المرشحين مع معرفة الوظيفة وطبيعتها والمؤهل اللازم لشغلها .

موضوعية إجراءات النقل والندب والتأديب .

رفع كفاءة البرامج التدريبية .

تحسين العلاقة بين الإدارة والعاملين بها .

وطبقاً لمبادئ الوظيفة العامة فإنه لا يجوز إلحاق موظف بالوظيفة العامة إلا بعد ترتيب الوظائف

في الوحدة الإدارية بشكل علمي يكفل التقدم الوظيفي للإدارة والعاملين بها ويضمن استقرار الوظائف

ويحقق الاستمرارية لها .

(182) مجدي عزيز جرس – مرجع سابق – ص 22-40 .

وإنشاء الوحدات الإدارية وفقاً لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 يتم بموجب قرار تصدره السلطة التنفيذية والمتمثلة في اللجنة الشعبية العامة سابقاً ، أو بقرار مباشر من السلطة التشريعية ، وقسمت هذه الوظائف بموجب هذا القانون إلى مجموعات هي الملاك العام ، والملاك الفني ، والملاك الوظيفي للوظائف النظامية ، والملاك الوظيفي للوظائف المهنية والتدريس والتدريب ، والملاك الوظيفي لوظائف الطب البشري والتمريض ، والملاك الوظيفي لوظائف البحرية والطيران التجاري .

وأعتقد أنه كان ينبغي من المشرع أن ينيط اختصاص إنشاء الهيكل التنظيمي وتصنيف وتوصيف الوظائف ومسمياتها ودرجاتها وشروط شغلها والمؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة لشغلها للوحدة الإدارية وباعتماد السلطة التنفيذية أو التشريعية حسب تحديد القانون ويتجنب تعداد الوظائف لأن مرافق الدولة كثيرة ومتنوعة تزيد على ما ذكر في المادة 124 من القانون المذكور .

المطلب الثاني

ضوابط الالتحاق بالوظيفة العامة

1- احترام مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة :

ويقوم هذا المبدأ على أساس عدم التمييز بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة ، بسبب أرائهم أو معتقداتهم السياسية ، وهذا المبدأ لا يُعمل به على إطلاقه بل تحكمه ضوابط حيث يستثنى منه الوظائف ذات الطابع الخاص ، مثل الوظائف ذات الطبيعة السياسية .

وبناءً على هذا المبدأ فإن قيام الإدارة بفصل الموظف من وظيفته بسبب اعتقاد سياسي معين يعد عملاً مخالفاً للقوانين وللدساتير ، التي أعطت للأفراد حرية الرأي والتعبير .⁽¹⁸³⁾

وهذا ما جاء قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 ، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه " العمل في الجماهيرية العظمى حق لكل المواطنين ذكوراً وإناثاً ، وواجب عليهم يقوم على مبدأ لمساواة في الاستخدام فيما بينهم ، أو بينهم وبين غيرهم من الأجانب ، المقيمين بالجماهيرية العظمى إقامة قانونية ويحرم تحريماً باتاً الجبر والسخرة ، ومظاهر الظلم والإستغلال⁽¹⁸⁴⁾ .

183 د. محمد عبدالرحمن الدسوقي – شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة – دار النهضة العربية – 2009

– ص 44

184 د. أنور أحمد رسلان – تقارير الكفاية – دار النهضة العربية – 1998 – ص 15 .

وما جاء به قانون علاقات العمل هو تجسيد عملي لنصوص موثيق وإعلانات حقوق الإنسان ،
والتي عبرت عن ذلك بقولها " أن جميع المواطنين يتمتعون بحق مساوٍ في القبول لشغل الوظائف العامة
(185) .

وبذلك تصبح القاعدة المطبقة هنا هي ضمان الدولة لحرية المواطنين في التقدم لشغل الوظيفة
العامة ، والدخول فيها على قدم المساواة بين كافة أبنائها ، ويتفرع من هذا المبدأ عدة مبادئ أخرى
ضرورية لتطبيقه منها عدم التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الدين أو العقيدة إلا إذا كانت طبيعة
الوظيفة تتطلب ذلك كالمهن التي تتطلب مجهوداً معيناً ، أو تكون ذات خطورة معينة لا تتماشى مع عمل
المرأة .

2- مراعاة الشروط الخاصة بالجدارة والكفاءة العلمية والعملية :

حرصت الكثير من الدول على تقرير مبدأ الجدارة لشغل الوظائف العامة ووضع الضمانات التي
تكفل تطبيق هذا المبدأ ، بل إن بعض الدول نصت على هذا المبدأ في دساتيرها ، ويتطلب تطبيق هذا
المبدأ اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة والكفاءة وحدها ، وبغض
النظر عن أية اعتبارات أخرى .

وهو ما أخذ به المشرع الليبي في القانون المعمول به حالياً رقم (12) لسنة 2010 حيث نصت
المادة الثالثة من هذا القانون على أنه " يكون شغل الوظائف والمهن بكافة مواقع العمل والانتاج على
أساس مبدأ الكفاءة والجدارة والمقدرة والإستحقاق ، ويعتمد الإختيار بين المرشحين على لنزاهة
والشفافية والعدالة ويحرم المحاباة أو التمييز ، بسبب الانتماء النقابي أو الأصل الاجتماعي أو أية روابط
تمييزية أخرى "

والحكمة من مراعاة هذا الشرط تكمن في ضمان قدرة الموظف على ممارسة أعباء العمل
الوظيفي ، وقدرته على التغلب على مشاكلها ومعوقاتها ، وتدل على اكتسابه الخبرة الوظيفية المتخصصة
التي تكفل له مستوى متميز من أداء العمل وضمان حسن سيره على أكمل وجه (186) . ويترتب على
الأخذ بهذا المبدأ أن تلتزم الإدارة باختيار أفضل العناصر لتولي الوظائف العامة، وتحقيق تكافؤ الفرص

¹⁸⁵ (تنص المادة (21) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في 1948 على أنه " لكل فرد الحق في الالتحاق
بالوظيفة العامة في دولته ، وذلك في إطار الشروط والظروف الخاصة بالمساواة " كما نصت المادة 23 من الاعلان
العالمي لحقوق الانسان على أنه " لكل إنسان حق العمل ، وحق اختيار نوع العمل بمحض حريته ، والحق في أن
تكون شروط العمل عادلة ومواتية ، وحق الحماية ضد البطالة ، ولكل إنسان بلا تمييز الحق في أجر متساوٍ مقابل
نفس العمل ، ولكل من يعمل الحق في أجر مجز ومناسب يكفل له ولأسرته معيشة تليق بكرامة الإنسان ، ويتبعه إذا
لزم الأمر وسائل أخرى من وسائل الحماية الاجتماعية ولكل إنسان الحق في تكوين والانضمام إلى نقابات عمالية لحماية
مصالحه .

¹⁸⁶ مصطفى محمود عفيفي – الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري – ص 511

بين المواطنين ؛ لشغل الوظيفة العامة ، وتوفير عناصر الاستقرار في الوظيفة العامة ، والبعد بها عن التغيرات السياسية .

وجاء تأكيد هذا المبدأ في المادة (182) من الأحكام الختامية لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 ، حيث جاء فيها " يقوم مبدأ شغل الوظائف العامة على أساس الأهلية والاستحقاق والجدارة" . واعتبرت قرارات ال

تعيين التي تصدر مخالفة لهذه المبادئ باطلة ، والزم الجهة الصادرة عنها بسحبها ، ومساءلة المسؤول عن إصدارها ، واعتبرت هذه القرارات في حكم عدم ، أي أنها لا تتحصن بمرور المدة (187)
3- مراعاة الشروط المحددة في التنظيم القانوني للوظيفة العامة 188

يمكن حصر هذه الشروط في حمل الجنسية الوطنية ، والتمتع بحسن السيرة والسلوك فلا يحق لمن سبق أن حكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمن أن يتقدم لشغل الوظيفة العامة حرصاً على كرامة الوظيفة العامة ، والمشرع وإن كان قد وضع هذا الشرط إلا أنه لم يحدد ماهية الجرائم المخلة بالشرف والتي تحرم مرتكبها من تقلد الوظيفة العامة ، وأن يستوفي اللياقة الصحية والبدنية اللازمة لحسن ممارسته لأعبائه الوظيفية وضمان خلوه من الأمراض المعدية والوبائية ، ونظراً لتنوع الوظائف فإن مقدار اللياقة الصحية يختلف من وظيفة لأخرى فبعض الوظائف تتطلب قوة جسمانية معينة أكثر من غيرها بالنسبة للوظائف الأخرى .

187 المادة (181) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 .

188 المادة (128) من قانون علاقات العمل والتي جاء فيها يشترط في المرشح لشغل إحدى وظائف ملاكات الوحدات الإدارية ما يلي :

1. أن يكون متمتعاً بجنسية الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى وبحقوقه المدنية .
2. ألا يكون متزوجاً بأجنبية ما لم يكن مأدونا له بذلك من الجهة المختصة .
3. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة .
4. ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمن ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .
5. ألا يكون قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض المدة المقررة لمحو العقوبة .
6. ألا تقل سنه عن ثماني عشرة سنة .
7. أن يكون لديه المؤهل العلمي اللازم لشغل الوظيفة ، واستثناء من هذا الشرط يجوز تعيين الفنيين المهرة من ذوي الخبرة الذين تتطلبهم حاجة العمل ، وفقاً للشروط والأوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية .
8. أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .
9. أن يكون لائقاً صحياً للعمل ، وتحدد بلائحة تصدر عن اللجنة الشعبية العامة شروط اللياقة الصحية .
10. أن تتوفر الوظيفة الشاغرة بالملاك والتغطية المالية اللازمة ، وفي جميع الأحوال يجب الإعلان عن الوظائف الشاغرة .

وبالرغم من أهمية الصلاحية الجسمانية إلا أن هناك قدراً من الاستثناءات في هذا الجانب ، ويتجلى هذا الاستثناء في المادة (87) من لائحة قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 التي جاء فيها " مع مراعاة الأحكام الواردة بالقانون رقم (5) لسنة 1987 بشأن المعاقين ، تلتزم جهات العمل بتشغيل كل من اكتمل تدريبه وتأهيله مع ما أهل له مع تخصيص نسبه في ملاكاتها الوظيفية لتشغيل المعاقين لا تقل عن (5%) من مجموع العاملين لديها ، ويكون تعيينه بدون امتحان " .

إن نص هذه المادة يعتبر تحولاً كبيراً وتطوراً واضحاً في الاهتمام بشريحة ذوى القدرات الخاصة عن طريق التوسع في منح الخدمات التعليمية والصحية لتمكينهم من الاعتماد على أنفسهم ومنحهم فرصة تقلد الوظيفة العامة مساهمةً من المشرع في العمل على إدماج هذه الفئة في المجتمع لتكون لهم نفس الحقوق والواجبات ، بل أكثر من ذلك حيث يتم تعيينهم في الوظيفة التي تنماشى مع إعاقته مباشرةً دون الخضوع لأي اختبارات ، وهذا دليل على أن الدولة الليبية تسعى نحو إلغاء التمييز بين أفرادها بمختلف شرائحهم تنفيذاً للمبادئ التي قامت عليها ، وللاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي هي طرفاً فيها .

واستكمالاً لشروط الواجب مراعاتها فيمن يشغل الوظيفة العامة شرط الأهلية حيث يتعين على طالب الوظيفة أن يبلغ سناً معينة تؤهله لتحمل تبعات الوظيفة وأعبائها حددها القانون بسن ثمانية عشر سنة ، وهذه السن هي الحد الأدنى لمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة ، والمشرع في هذا القانون وإن كان قد حدد الحد الأدنى لعمر المتقدم للوظيفة العامة إلا أنه لم يحدد الحد الأقصى لمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة وأعتقد أن هذه المسألة يجب أن تترك للوحدة الإدارية بحيث تحدد الحد الأقصى لعمر المتقدم للوظيفة العامة تبعاً لطبيعة الوظيفة مادامت تتوخى من هذا التحديد مراعاة المصلحة العامة .

من الشروط الواجب مراعاتها بالمتقدم للوظيفة العامة ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار تأديبي نهائي ما لم تسقط الدعوى التأديبية بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة ، أو خمس سنوات للمخالفات التبعية يترتب عليها ضياع حق الخزانة العامة ، أو يتم محوها بانقضاء الفترات الزمنية التي حددها المشرع في ص المادة (166) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010¹⁸⁹

¹⁸⁹ المادة (164) تسقط الدعوى التأديبية بانقضاء ثلاث سنوات من يوم وقوع المخالفة ، وتكون المدة خمس سنوات بالنسبة للمخالفة التي يترتب عليها ضياع حق الخزانة العامة . وتنقطع المدة في الحالتين بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة إذا اتخذت في مواجهة المتهم ، وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقيين ، ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة .

المادة (166) تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات التالية محسوبة من تاريخ تنفيذ العقوبة :
أ. سنة في حالة عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة أيام .
ب. سنتان في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تقل عن خمسة أيام ولا تجاوز خمسة عشر يوماً .

وأن تقوم الوحدة الإدارية بالإعلان عن وجود وظائف شاغرة بالوسائل التي يحددها المشرع فالالتحاق بالوظيفة العامة يبدأ بالإعلان عن الوظيفة العامة وطبقاً لنص المادة (62) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل يتم الاعلان عن الوظائف الشاغرة بالوسائل الآتية ووسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة ، لوحة الاعلانات بجهات العمل ، شبكة المعلومات الدولية ، ويجب أن يتضمن الاعلان البيانات الآتية : مسمى الوظيفة ، شروط شغل الوظيفة ، الجهة الحكومية التي توجد بها الوظيفة ، ميعاد ومكان تقديم الطلبات ، المستندات الواجب تقديمها ، نوع الامتحان وموعده ومكان إجرائه والجهة التي ستجريه.

ج. ثلاث سنوات في حالة اللوم أو الخصم من المرتب لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً أو الحرمان من العالوة أو الحرمان من الترقية أو خفض الدرجة .
= ويتم محو العقوبة بقرار من الأمين المختص بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، وبقرار من لجنة شؤون الموظفين بالنسبة لغيرهم إذا تبين لهما أن سلوك الموظف منذ توقيع العقوبة مرض وذلك من واقع ملف خدمته ، ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل ، ولا يؤثر المحو على ما تم تنفيذه من العقوبة أو على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها وكل ما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف .

المبحث الثالث

طرق الالتحاق بالوظيفة العامة

أصبحت الأشخاص الاعتبارية العامة على درجة كبيرة من التعدد والاختلاف ، وهذا تبعه حدوث تنوع وتعدد في العاملين في تلك الإدارات والمرافق والمكلفين بأداء مهامها ، ويعزي السبب في ذلك إلى أنه في كل إدارة أو مرفق لابد أن نعثر على العديد من العاملين ذوي المهام الوظيفية المختلفة المسندة إليهم فنية كانت أو إدارية أو كتابية أو متخصصة ، ويستند هذا الاختلاف إلى تعدد وتنوع الأنظمة القانونية المطبقة بشأنهم ، ونتج عن هذا أيضاً اختلاف أساليب الالتحاق بالوظيفة العامة فتنوعت بين التعيين و أسلوب التعاقد ، باتباع إجراءات معينة للالتحاق بالوظيفة العامة ولكل أسلوب أحكامه التي شرعها القانون ونظمها بموجب نصوصه الواردة في تشريعات الوظيفة العامة .

المطلب الأول

فلسفة التعيين في قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010

يتسم قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 بطائفة خاصة ومميزة من الصفات المعبرة عن فلسفته الوظيفية التي ينفرد بها عن غيره من القوانين الوظيفية ، فهو بنصوصه كأنه دستور مصغر للوظيفة العامة ويتجلى ذلك في ما يلي :

نظم هذا القانون الوظيفة العامة في الباب الرابع تحت مسمى العلاقات اللائحية في (61) مادة تناولت أبرز الموضوعات المتعلقة بالوظيفة العامة ، وهذا على عكس قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 الذي كان يحتوي على (134) مادة .

القارئ لهذا القانون يشعر به الأساس للتشريعات التي ستنبثق بناءً على سريانه فهو يمثل دستور الوظيفة العامة والذي على أساسه يتم تنظيم مرافق الدولة بلوائح أو قرارات تكمّل عمل هذا القانون أي أن مواده المختصرة يتم تفصيلها من قبل الوحدات الإدارية التابعة للدولة كل حسب اختصاصها وطبيعة مهامها .

أراد هذا القانون أن يحمي حق الانسحاب في العمل وهذا يتضح من الآتي

أ: سوى القانون في المعاملة بين أفراد القطاع الخاص والقطاع العام ، وهو بذلك يلغي التمييز بين أنواع الأعمال والمزايا الممنوحة لكل قطاع .

ب- أوجب على جهة العمل إجراء التأمين الصحي اللازم للعاملين والموظفين .

ج- أنشأ مجلساً استشارياً لمقابل العمل ، والذي يعمل على تحديد مقابل العمل وفقاً للتطورات الاقتصادية (المادة 19) وهو إجراء يراود منه حماية معاشات الأفراد .

د- أكد على الحوافز المادية للعمال والموظفين (المادة 146) .

ه: أكد على تدريب العمال والموظفين التدريب المناسب الذي يمكنهم من متابعة التطورات العلمية (المادة 142) .

و- أوجب على ضمان خدمات ومعاملات الموظف أثناء أدائه لوظيفته وذلك عن طريق تكليف الإدارة أشخاصاً يقومون بإنجاز هذه الخدمات (142) .

ز- أنشأ مكاتب التشغيل وألزمها بمتابعة الباحثين عن العمل ، وإتاحة الفرص لهم للحصول عليه (المادة 6) .

وفيما يتعلق بشغل الوظيفة العامة وقبل أن تقوم السلطة التنفيذية بقبول من يشغل هذه الوظائف لابد لها من ترتيب الوظائف ترتيباً يتماشى مع طبيعة الوحدة الإدارية ، وتجميعها على أساس تشابهها في صفة أو أكثر ، وطبقاً لمبادئ الوظيفة العامة فإنه لا يجوز تعيين الموظف العام ، أو تحديد مرتبه ، أو ترقية إلا بعد ترتيب الوظائف بشكل علمي يكفل التقدم الوظيفي للإدارة والعاملين بها ، ويضمن استقرار الوظائف واستمراريتها ،

والوحدات الإدارية طبقاً لقانون علاقات العمل يتم إنشاؤها وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار من اللجنة الشعبية العامة سابقاً أي أن إنشاء الوحدات الإدارية هو من اختصاص السلطة التشريعية ويمكن لها تفويض هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية .

- أسلوب اختيار الموظفين

نظراً لأن الوظائف العامة تجذب أعداد كبيرة من الأفراد بالذات بسبب ما يكفله نظام الموظفين العموميين من ضمانات الاستقرار الوظيفي ، لذلك عادةً يتقدم لشغل الوظيفة العامة عدد من المرشحين يزيد عددهم عن عدد الوظائف المطلوب شغلها ، وتكون شروط التعيين متوافرة فيها جميعاً ، لذلك يثور تساؤل هام كيف يتم المفاضلة بين المترشحين للوظيفة العامة (190).

طريقة المسابقات

وهي الطريقة الأكثر شيوعاً في مختلف دول العالم حيث أنه تضمن عدالة أكثر بين المتقدمين ، كما أن هذه الطريقة تحقق المساواة في تولي الوظائف العامة ، وقد اختار المشرع طريقة التوظيف عن طريق المسابقة على أساس نظام الامتحانات ، حيث تجرى اختبارات كتابية وشفوية في عدة مواد مختلفة

190 د. محمد رفعت عبدالوهاب - د. عاصم أحمد عجيلة - القانون الإداري - الطبعة الثانية 1985 - مطبعة نهضة مصر
- 448 .

تخصصية وثقافية متنوعة ومختلفة يتم إعدادها من لجنة الامتحانات ، المشكلة بقرار من أمين القطاع المختص أو رئيس الوحدة الإدارية ، ويتم ترتيب الناجحين حسب درجة الاستحقاق (191).

2- الدخول للوظيفة العامة بدون امتحان

إذا رأت الإدارة التعيين عن طريق المسابقة بدون امتحان فإنه يجب أن تراعي الضوابط التالية :
إذا كانت الشهادة العلمية تمثل أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة العامة فيمكن التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى ، وعند التساوي تكون الأولوية في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً .

فإذا كانت الخبرة هي المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة (192) .

3- التعيين الحر أو التكليف المباشر :

ويقصد به تكليف بعض المواطنين في وظائف معينة دون الخضوع لأي اختبار وقد حددت لائحة قانون علاقات العمل الحالات التي يجوز فيها التعيين بدون امتحان وهي :
التعيين في الوظائف الإدارية العليا :

يقصد بالوظائف الإدارية العليا هي الوظائف التي يملك شاغلها سلطة إصدار القرارات المتعلقة بتنظيم وتسيير العمل الإداري في الوحدة الإدارية ، ولاشك أن كفاءة وفاعلية الوحدة الإدارية وقدرتها على تحقيق أهدافها يتوقف إلى حد كبير على نجاح تلك القيادات في تنفيذ التزاماتها وتحمل مسؤولياتها (193) .

ومن الوظائف العليا التي يتم تعيين شاغليها بشكل مباشر بناءً على حرية الإدارة المطلقة في الاختيار الوزراء ، والمديرون العموميون ، والسفراء ، والمحافظون ونوابه ، والمراقبين الماليين الخ.

(191) الفصل الثالث نظام الامتحانات يكون الامتحان تحريراً وشفوياً ويجوز أن يقتصر على إعداد مواد الامتحان أن تكشف عن مقدرة المتقدمين وصلاحياتهم لشغل الوظائف الشاعرة المراد التعيين فيها ، وفي جميع الأحوال يجب أن يشمل الامتحان على قسمين

القسم الأول : ويتضمن اختبار قدرة الممتحن ومدى صلاحيته لشغل الوظيفة الشاغرة طبقاً لواجباتها واختصاصاتها ومسؤولياتها ، وما تتطلبه من شروط ومواصفات خاصة في شغلها .

القسم الثاني : ويشمل اختبار ثقافة المرشح ومعلوماته العامة ويكون المجموع الكلي لدرجة الامتحان (100 مائة درجة) يخصص منها (70 درجة للقسم الأول) (و30 للقسم الثاني) من درجات كل قسم على الأقل ، على أنه يجوز للجهة التي تقوم بالامتحان أن تقصره على القسم الأول ، أو أن تجري امتحاناً عملياً ، وذلك بالنسبة للوظائف الفنية إذا اقتضت طبيعة الوظيفة ذلك

192 المادة (77) يرتب المرشحون للتعين بدون امتحان من حملة المؤهلات العلمية على أساس تقديم الحاصل على مؤهل أعلى في ذات مجال الوظيفة ، فالأقدم تخرجاً ، فالأعلى تقديراً في درجات النجاح وعند التساوي يقدم الأكبر سناً ، ويكون ترتيب المرشحين للتعين بدون امتحان لغير الحاصلين على مؤهلات دراسية ، على أساس الأكثر خبرة في الوظيفة فالحاصل على مستوى دراسي أعلى فالأكبر سناً

193 د. مجدي عزيز جرس - مرجع سابق ص 186 .

2- تعيين من يتم إعدادهم وتخرجهم من المؤسسات العلمية المتخصصة بإشراف الوحدات الإدارية :

نص المشرع في المادة (78) على أنه يكون التعيين في الوظائف العامة بدون امتحان في الحالات الآتية :التعيين في وظيفة يشترط لشغلها الحصول على مؤهل من المؤهلات العلمية التي تتعهد الجهات الإدارية بتعيين من يحصلون عليها " ، يشير هذا النص إلى المؤسسات العلمية التي تنشؤها الدولة لإعداد الأشخاص الراغبين في تولي وظائف معينة في الدولة وتتوافر فيهم شروط شغلها ، ويرى بعض الفقه أن هذه الطريقة وإن كان لها مزاياها بتحديد عدد الأشخاص الذين تؤهلهم فنياً وإدارياً بما يتفق وعدد الوظائف الشاغرة ، والدولة تأكد خلال فترة الإعداد من قدرة الشخص على ممارسة أعباء الوظيفة ، ولكن هذا الأسلوب يتطلب نفقات كبيرة وتستلزم جهداً كبيراً من الدولة (194) .

3- تشغيل المعاقين وقد سبق الإشارة لهذا الموضوع في هذا البحث .

المطلب الثاني

وسيلة التعيين في الوظيفة العامة

نصت المادة (126) " يكون شغل الوظائف الشاغرة بملاكات الوحدات الإدارية بطريقة التعيين أو التعاقد أو الترقية أو الندب أو الإعارة أو النقل " وهذه المادة جاءت على خلاف المادة (17) من قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 الملغي والتي تنص على أن "

يكون شغل الوظائف التالية بطريق التعيين ::

أدنى الوظائف في كل مجموعة وظيفية .

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

ويجوز شغل وظائف الإدارة العليا بطريق التعيين .

فقد عدد المشرع وسائل الالتحاق بالوظيفة العامة ولم يحصرها في وسيلة واحدة وهي التعيين ، وهذا له دلالاته فهمال الإدارة العامة ليسوا جميعهم موظفين في السلك الوظيفي فهناك العمال المؤقتين أو العرضيين ، وهناك العمال الدائمين ، والمستخدمين ، ولكل طائفة أحكامها ، وبالتالي تختار الوحدة الإدارة الوسيلة التي تتناسب مع نوع العمل الإداري .

194 د. محمد أنس جعفر - مبادئ الوظيفة العامة - 1982 - ص 70 .

والالتحاق بالوظيفة العامة إما أن يكون بموجب قرار بالتعيين يصدر من الجهة التي تملك صلاحية إصداره بموجب القانون ، أو عن طريق إبرام عقد استخدام مع من تختارهم الوحدة الإدارية للالتحاق بالوظيفة العامة .

وفي تحليل لنص المادة (126) يقول الدكتور محمد عبد الله الحراري " وإذا كان طريق التعيين بقرار هو الأصل وطريق التعاقد هو الاستثناء إلا أن المشرع فضّل أن يترك للوحدات الإدارية حرية واسعة في اختيار أحد الطريقتين أو الدمج بينهما ، كما نصت على ذلك المادة (80) من قانون التعليم رقم (18) لسنة 2010 " يعين عضو هيئة التدريس بقرار من اللجنة الشعبية للجامعة ، أو الأكاديمية ويكون التعيين عن طريق التعاقد ، وتحدد النظم بنود العقد وشروطه " .

ويستطرد قوله " وأياً كان طريق التعيين لشغل الوظائف العامة القرار الإداري أم عقد الاستخدام فإن الموظف المعين بقرار إداري أحادي الجانب يستوي مع الموظف المعين بمقتضى عقد استخدام كونهما يتمتعان بمركز قانوني تنظيمي لائحي (195) .

في حين يرى بعض الفقه أن الأشخاص الذين تلجأ إليهم الإدارة بأسلوب التعاقد لا يعتبرون موظفين عموميين ، وإنما يعتبرون عمالاً يرتبطون معهم بعقود إجارة ، والبعض اعتبرهم في مركز متوسط بين الموظف ذي المركز اللائحي وعامل القانون الخاص ذي المركز التعاقدية ، ويرجع ذلك إلى الرابطة المزدوجة وتتمثل في العنصر التعاقدية ، والذي يشمل على تحديد مدة العقد ومقدار المرتب ، ونوع الوظيفة وموضوع العقد وشروطها ، أما العنصر اللائحي فيبدأ بعد انتهاء مرحلة التعاقد وصدور قرار التعيين .

وما نلاحظه على اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (595) الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة سابقاً لسنة 2010 أنها تناولت مسألة شغل الوظيفة العامة عن طريق التعيين بشكل مفصل في حين شغل الوظيفة العامة عن طريق التعاقد تم تنظيمها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (217) لسنة 2012 وبمنظرة مختصرة على هذه اللائحة نجد أنها تضمنت الآتي :

إن اختيار وسيلة التعاقد لشغل الوظيفة العامة أمر جوازي للوحدات الادارية .

تضمنت اللائحة المجموعات الوظيفية التي يجوز شغلها بطريق التعاقد كالوظائف الادارية ، والوظائف الفنية ، والوظائف المهنية العلمية .

تضمنت الشروط الواجب توافرها في المتعاقد .

أنطت اختصاص إعداد نماذج عقود الاستخدام إلى وزارة العمل والتأهيل .

195 أ. د. محمد عبد الله الحراري – أصول القانون الإداري الليبي – الطبعة السادسة – 2011- منشورات المكتبة الجامعة – ص 401-402 .

حددت مدة العقد بسنة قابلة للتجديد باتفاق الطرفين .

من حق الموظف بعقد في التمتع بالزيادة السنوية بناءً على تقارير الكفاءة الصادرة بشأنه
إن المشرع رخص هذه الوسيلة لكي يخفف على عائق الخزانة العامة عبء العدد المتزايد من
شاغلي الوظيفة العامة عن طريق التعيين قرار إداري ، وبالتالي تستطيع الوحدة الإدارية أن تستعين بمن
يدير مهامها خلال فترة زمنية معينة وبانتهائها تنتهي العلاقة الوظيفية ، وبالتالي يتم تخفيف الكم الهائل
من المرتبات التي تلزم ميزانية الدولة بدفعها للموظفين الدائمين .

الخاتمة

كما سبق القول فإن قانون علاقات العمل جاء لينظم كافة أشكال علاقات العمل وهو قانون يعكس اتجاه الدولة في ذلك الوقت ، وهذا القانون تم طرحه بفلسفة جديدة تقوم على تنظيم جميع أشكال علاقات العمل في قانون واحد .

جاء هذا القانون في بعض نصوصه على خلاف القانون الملغي فلم يحصر سبل الالتحاق بالوظيفة العامة في أسلوب واحد ، وإنما ذكرها على سبيل التعدد ومنح الوحدة الإدارية صلاحية اختيار الوسيلة التي تناسبها .

3. النتائج

إذا عقدنا مقارنة بين قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 ، وقانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 نجد أن تنظيم الوظيفة العامة في الأول طرح بشكل مختصر على عكس القانون الملغي الذي كان يحتوي على نصوص مفصلة لأحكام الوظيفة العامة ولعل سبب ذلك أن المشرع أراد بهذا القانون أن يكون دستوراً مصغراً للوظيفة العامة تاركاً التفصيل لكل وظيفة على حدة نظراً لاختلاف طبيعة الوظائف وتنوعها واختصاصها فالوظائف الطبية على سبيل المثال تختلف عن الوظائف الهندسية الإدارية ، ووظائف المرافق الخدمية تختلف عن وظائف المرافق الاقتصادية الخ .

4. التوصيات

تماشياً مع التطورات السياسية والاقتصادية التي طرأت على ليبيا في الآونة الأخيرة فنرى أن يتم تعديل هذا التشريع بما يتفق مع المسميات الجديدة للسلطة التنفيذية ، وأن يتم تنظيم أحكام الوظيفة العام بتشريعات منفصلة عن علاقات العمل الفردية وعلاقات الشراكة .

5. المراجع

- د. أنور أحمد رسلان – تقارير الكفاية – دار النهضة العربية – 1998 .
- د. رسلان أنور أحمد رسلان – تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي – دار النهضة العربية – 1998 .
- د. عصمت عبدالله الشيخ – الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب دراسة مقارنة – دار النهضة العربية القاهرة – الطبعة الثانية .
- مجدي عزيز جرس – نظام ترتيب الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق في القطاع الحكومي – الهيئة المصرية العامة للكتاب – 1922 .
- د. محمد أنس قاسم جعفر – مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري – مطبعة اخوان مورافتي – شارع محمد رياض – عابدين – 1982 .
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. عاصم أحمد عجيلة – القانون الإداري – 1985- مطبعة نهضة مصر
- أ. د. محمد عبد الله الحراري – أصول القانون الإداري الليبي – الطبعة السادسة – 2011- منشورات المكتبة الجامعة .
- د. محمد عبدالرحمن الدسوقي – شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة – دار النهضة العربية – 2009
- د. مصطفى محمود عفيفي – الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن – الكتاب الثاني – الطبعة الرابعة – بجون سنة نشر
- التشريعات
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان اعتمد ونشر بقرار الجمعية العامة المؤرخ في 10 الكانون الاول ديسمبر 1948 ونشر في الجريدة الرسمية - مدونة التشريعات – عدد خاص – السنة التاسعة – 2009.
- قانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل – مدونة التشريعات – العدد (7) – السنة العاشرة – 1378/5/18 و.ر – 2010 .