

أثر تنظيم ودمج العلاقات التعاقدية واللائحية في تشريع واحد

"دراسة في القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل"

تاريخ التقديم 04 أبريل تاريخ القبول 10 ابريل تاريخ النشر 30 أبريل

د. محمد عثمان عبدالسيد

أستاذ القانون العام بكلية القانون جامعة نالوت

2013abdalalem@gmail.com

المقدمة

لقد دأبت الدولة الليبية عادة استقلالها، إلى وضع نظام قانوني ينظم علاقات العمل الفردية التعاقدية، أي، ينظم العمل، ومركز العامل، وعلاقته بصاحب العمل، والأجر، وكان أول قانون للعمل صدر بموجب مرسوم بقانون بتاريخ 1957/12/5، ثم القانون الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 1962، ثم القانون رقم 58 لسنة 1970، ثم أخيراً، القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل⁽¹⁾.

وقد كان الأمر نفسه فيما يخص تنظيم المراكز التنظيمية اللائحية، أي الموظف والوظيفة العامة، فقد صدرت تشريعات عديدة تنظم الوظيفة العامة منها: قانون للخدمة المدنية برقم 19 لسنة 1964، ثم القانون رقم 55 لسنة 1976، ناهيك عن قوانين الإدارة المحلية، حتى صدور القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، قد صدر في ظروف سياسية، واقتصادية، غير هذه الظروف التي نعيشها، وقد ضم بين دفتيه تنظيم علاقات العمل التعاقدية، التي كان قد أفرد لها المشرع سابقاً قانوناً مستقلاً، وتنظيم الخدمة المدنية، أي الوظيفة العامة، ناهيك عن تنظيمه العمل التشاركي.

وتبدو أهمية هذا البحث، في أنه يسلط الضوء على دراسة القانون المنظم للوظيفة العامة، والمنظم للعمل التعاقدية، من حيث بحث الأسباب والدوافع، والإيجابيات التي دعت المشرع الليبي لإدماج هذين القانونين في تقنين واحد، وكذلك بيان سلبيات هذا الإدماج، والإشكاليات الناجمة

(1) نشر بمدونة التشريعات، العدد 7 ص 260، وبخصوص نشأة قانون العمل، وانتقادات الفقه لتسمية قانون علاقات العمل راجع كل من د. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، الجزء الأول: قانون العمل، الطبعة الأولى، الشركة الليبية للحديد والصلب، دار ومكتبة الشعب للطباعة والنشر والتوزيع، 2021، ص 8، 9، وما بعدها. ود. عبدالغني عمرو الرويمض، القانون الاجتماعي، الجزء الأول علاقات العمل الفردية وفقاً لأحكام قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 (الباب الأول والثالث) الطبعة الثامنة، 2018، ص 4 وما بعدها.

عنه، وغني عن البيان، ما تشكله المراكز التي عنى هذا القانون بتنظيمها من أهمية، سواء للمواطن، أم الدولة ككل.

وتتمثل أهم الأهداف التي خصص هذا البحث لأجلها، في بيان لأهم مزايا دمج القانونين، وأسبابه، وبيان عيوب هذا الدمج بين قانوني الوظيفة العامة، وقانون العمل في تقنين واحد، لنصل لأهم مقترحات إصلاح وتطوير هذا القانون، ودون الخوض في كل نصوصه وما احتوت عليه من نقائص موضوعية، أو شكلية متصلة بصياغته مثلا، (إلا ما اقتضت الضرورة لعرضه)، وذلك لأن هذا الأمر يحتاج إلى مجلدات لبحثه، كما أن تلك التفاصيل، تعرض لها الزملاء والباحث في بحوثهم، وكتاباتهم⁽¹⁾.

فما هي الأسباب التي دعت المشرع الليبي لانتهاج هذا النهج؟ وماهي الآثار الإيجابية المترتبة على إدماج القانونين؟ وماهي سلبياته، أو الإشكاليات التي ترتبت على هذا الإدماج؟ هذه التساؤلات وغيرها مما سيجيب عنها هذا البحث، بعد الاعتماد على الله أولا، ثم على المنهج الوصفي التحليلي، وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: مزايا إدماج علاقات العمل التعاقدية واللائحية في تشريع واحد ودوافعه

المبحث الثاني: عيوب وإشكاليات إدماج وتنظيم علاقات العمل التعاقدية واللائحية في

تشريع واحد.

(1) على سبيل المثال راجع أعمال ورشة عمل حول قانون العمل الليبي بين النص والتطبيق، تنظيم، عمل، مشاركة، المنعقدة بكلية القانون جامعة مصراتة مارس 2016، وقد نشرت تلك الأعمال بمجلة البحوث القانونية تصدر عن كلية القانون بجامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.

المبحث الأول

مزايا إدماج علاقات العمل التعاقدية واللائحية في تشريع واحد ودوافعه

لاشك بأن إدماج قانوني الوظيفة العامة، مع قانون العمل التعاقدية، له بعض المزايا أغلبها شكلية، كما له دوافع وأسباب من شأنها جعلت المشرع يعتقد بجدواها، حتى وإن كان لهذا الإدماج عيوبه أيضا، وسيتم عرض مزايا الإدماج في مطلب أول، ثم بحث أسبابه دوافعه في مطلب ثان، وعلى النحو التالي.

المطلب الأول

مزايا الإدماج

تجب الإشارة إلى أن صدور القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، يضم بين دفتيه نصوص منظمة للمراكز التنظيمية الوظيفية، وأخرى خاصة بالعمل التعاقدية، له بعض المزايا، كما أنه من سلطة المشرع التقديرية، في سن القوانين وتنظيم المسائل التي يتم تنظيمها ابتداء، فهذا الجمع لا ينال من دستورية القانون، ولا يجعله محل طعن أمام الدائرة الدستورية، وهو ما أكدته المحكمة العليا الليبية في الطعن الدستوري رقم 57/01ق، بجلسة 2013/12/2، حيث قالت "...لا شيء يمنع من الناحية الدستورية أن يقوم المشرع بتنظيم علاقة العمل التعاقدية اللائحية في تشريع واحد، إذ أن ذلك مما يدخل في السلطة التقديرية للمشرع العادي... فضلا عن أن القانون موضوع الطعن... أفرد لكل من علاقة العمل الخاصة والوظيفة العامة أحكاما متميزة، بما لا يكون معه من مجال للخلط بين الأحكام المنظمة لكل منهما..."

ونرى أن أهم مزايا إدماج وتنظيم قانون علاقات العمل التعاقدية، وقانون العلاقات اللائحية(قانون الوظيفة العامة) في تشريع واحد، تتمثل في الآتي:

أولا: سهولة الرجوع للأحكام القانونية المنظمة لعلاقات العمل التعاقدية، واللائحية في وقت واحد، من قبل المعنيين بتنفيذهما، لاسيما وزارتي الخدمة المدنية، ووزارة العمل والتأهيل.

ثانيا: سهولة الرجوع لهما من قبل الطلاب والباحث القانونيين، الذين يجرون في دراسات مقارنة لهما.

ثالثا: يساهم في الاقتصاد في النفقات، من حيث أن إصدار قانونين مستقلين سيكلف خزانة الدولة الكثير من الأموال: تكلفة اللوائح التنفيذية، والطباعة، ورق، حبر، لجان فنية، ومراجعة، وغيرها من الإجراءات الأخرى.

رابعا: إن مسألة التقنين للقواعد القانونية المنظمة لأي عمل، من شأنها أن تساهم في حفظ تلك القواعد، سواء أكانت تتعلق بقانون العمل، أم بقانون تنظيم الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

أسباب ودوافع الإدماج

نعتقد أن من بين الأسباب والدوافع التي جعلت المشرع الليبي ينتهج نهج التقنين الواحد لقانون علاقات العمل التعاقدية، وقانون العلاقات اللائحية، بالقانون رقم 12 لسنة 2010، ما يلي:

أولاً: أن هناك الكثير من الأحكام المشتركة ما بين العامل، والموظف العام، مما جعل تلك الأحكام في القانون رقم 12 لسنة 2010 ربما تفوق موادها المواد المنظمة لكليهما.

ثانيا: دأب المشرع الليبي في سنوات سابقة على دمج وزارتي العمل والتأهيل، والخدمة المدنية في وزارة واحدة، وبالتالي رؤي إن إدماج القانونين في تشريع واحد أكثر فائدة عمليا.

ثالثا: نعتقد كذلك من الأسباب التي شجعت على الإدماج، انتهاج مبدأ وحدة القضاء في ليبيا، فمطالعة قوانين نظام القضاء المتعاقبة، آخرها القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء، والقانون رقم 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة العليا، والقانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، نجد أن المشرع الليبي أنشأ محاكم واحدة تختص بالجرائم والمنازعات كافة، إلا ما استثنى بنص خاص، وهي المحاكم المدنية، وأنشأ بداخل محاكم الاستئناف المدنية دوائر للقضاء الإداري، وأخرى للقضاء المدني، وغيرها من التخصصات، وهذا يعد عاملا مشجعا للمشرع

في أن يوحد قانوني العمل والوظيفة العامة، خاصة أن كثير من المنازعات الإدارية تدخل في اختصاص القضاء المدني.

المبحث الثاني

عيوب وإشكاليات إدماج وتنظيم علاقات العمل التعاقدية واللائحية في تشريع واحد

على الرغم من وجود مزايا لإدماج قانوني العمل والوظيفة العامة - كما سبق ذكره- وعلى الرغم من وجود بعض الصلات التي لا يمكن إنكارها بين القانون العام، وهو قانون الوظيفة العامة، أو القانون الإداري من جهة، وبين القانون الخاص، أو قانون العمل من جهة أخرى⁽¹⁾، أو حتى في حالة خضوع قانون العمل لبعض المبادئ الدستورية، أو تقارب القانون الإداري معه في بعض المسائل، إلا أنه يظل دائما لصيقا بالقواعد المدنية⁽²⁾، كما أنه إضافة إلى عيوب الصياغة، والعيوب الموضوعية التي شابت القانون رقم 12 لسنة 2010، مقارنة بما جرى عليه العمل في قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 الملغي، أو القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية الملغي، وهو ما يخرج عن نطاق البحث (كما سبق القول) فإن إدماج، أو تنظيم قانون علاقات العمل، وقانون الوظيفة العامة في تشريع واحد، له مساوئ وإشكاليات عديدة، سواء على مستوى الأفراد، أو المؤسسات، وسواء على مستوى التنفيذ، أم التطبيق، أم على القانون نفسه، وتفصيل ذلك سيكون وفق المطلوبين التاليين:

المطلب الأول

(1) للمزيد راجع د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة، الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، 1982، ص 74 وما بعدها، ود. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، الطبعة الثالثة، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، 2022، ص 22.

(2) د. عبدالغني الرويمض، مرجع سابق، ص 43.

ملاحظات عامة على القانون رقم 12 والإشكاليات القضائية

أولاً: تجب الإشارة أولاً إلى أن قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 تضمن 183 مادة وثلاثة وثمانون مادة، منها ما تضمن تنظيم علاقات العمل حوالي 54 مادة، ومنها ما تضمن تنظيم أحكام الوظيفة العامة بحوالي 61 مادة، وحوالي 13 مادة تناولت علاقات الشراكة، أما بقية المواد كانت تنظم أحكاماً مشتركة يصل عددها لأكثر من 50 خمسين مادة، وفي هذه الخمسين مادة يجتمع (تقريباً في كل مرة) مصطلحي الموظف والعامل، فربط هذين المصطلحين في تلك المواد، سيستقر في أذهان الكثيرين بأنهما مترادفين⁽¹⁾، ومما زاد الأمر تعقيداً، جاءت اللائحة التنفيذية للقانون، والصادرة بقرار اللجنة الشعبية (سابقاً) برقم 595 لسنة 2010، بالكيفية نفسها التي جاء بها القانون، من حيث تنظيمها لقانون العمل والوظيفة العامة في لائحة واحدة! وهذا كله أثر في المنفذ والمطبق لهذا القانون، الذي هو غالباً من المتخصصين، فما بالك بغير المتخصص⁽²⁾! وهو ما برهنه العدد الهائل من طلبات الرأي الواردة لإدارة القانون، سواء من أشخاص اعتبارية عامة، أم أشخاص اعتبارية خاصة⁽³⁾ يطلبون فيها الرأي والتوضيح لكثير من الموضوعات الواردة في قانون العمل،

- (1) أكد الكثير من المستشارين القانونيين بشركة مليتة للنفط والغاز، (أثناء تدريبي لهم أكتوبر الماضي) بأن هناك خلط كثير في المفاهيم والمصطلحات، وترد إليهم استفسارات عن موضوعات مثل التمييز ما بين الموظف والعامل، والقرار الإداري والقرار العادي، والشخص الاعتباري العام والخاص...إلخ.
- (2) راجع مثلاً بحث سماح عبدالسلام البيرة، ونجية إبراهيم السعداوي، حول حقوق والتزامات العامل في ظل قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، منشور بمجلة البحوث القانونية، مرجع سابق، حيث أكدنا على أن كثير من الناس يخلطون ما بين مصطلحي الموظف والعامل، ص2.
- (3) راجع على سبيل المثال آراء إدارة القانون بتاريخ 2015/5/20 بشأن طلب رئيس مجلس إدارة شركة الإنشاءات الكهربائية، حول ما إذا كانت القرارات الصادرة عن إدارة الشركة بتعيين مستخدميها على درجات وظيفية من شأنها أن تغير العلاقة بين الشركة والمستخدم من تعاقدية إلى علاقة لائحية، بتاريخ 2020/2/25، بشأن طلب مدير عام المركز الوطني للقلب، بتاريخ 2021/2/7، طلب رئيس مجلس إدارة مصلحة أملاك الدولة، عن مدى جواز خصم دين نفقة الزوجة، أو المطلقة وأولادها بما يجاوز ربع المرتب، وغيره.

وهذا لخير دليل على وجود عيوب صياغة، ناهيك عن العيوب الموضوعية، والتي سيرد ذكر بعض منها في الفقرات التالية.

ثانياً: إن ما أورده حكم المحكمة العليا الليبية- الذي أشرنا إليه قبل قليل- المتعلق بالطعن الدستوري رقم 57/01ق، بجلسة 2013/12/2، يحتاج، حقيقة، إلى دراسة تحليلية مستقلة ومستفيضة، لكونه تضمن الكثير من التساؤلات التي ينبغي الوقوف عليها والإجابة عنها. فمن جهة إلى أي مدى هي سلطة المشرع التقديرية؟ وهل في حال مخالفة القانون لاتفاقية أو معاهدة دولية، يصم القانون بعدم المشروعية؟ أو بعدم الدستورية؟ طالما كانت تلك الاتفاقيات والمعاهدات التي تمت المصادقة عليها، في مرتبة أعلى من القانون؟ وإذا كان ذلك كذلك، فلم لم تقم المحكمة بالحكم بعدم دستوريته؟

ومن جهة أخرى، أعتقد أن المحكمة قد نحت في حكمها منحى مغاير لما ينبغي أن يكون، وذلك بقولها "...للعامل في ليبيا الحق في الاستعادة مما قد تكون قررته تلك الاتفاقيات من حقوق بمجرد مصادقة الدولة الليبية عليها دون حاجة إلى تعديل أية تشريعات داخلية قد تكون متعارضة معها..." وهنا نتساءل كيف للعامل، الذين منهم من يقرأ ويكتب، ومنهم عكس ذلك، أن يتعرف على المزايا، أو الحقوق التي تفرضها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لاسيما عند عدم تضمينها في التشريع الداخلي؟ مع أنه حتى تلك الحقوق الواردة في التشريع قد يصعب على العامل الاستفادة منها، لأسباب كثيرة، سواء لعدم اطلاع، أو لعدم فهم، أو لأمية العامل، أو لعدم وصول التشريع إليه، فما بالك بحقوق لم يتم تضمينها في القوانين الداخلية أصلاً!

وأعتقد أنه لو كان الأمر المطالبة بتعديل المواد المتصلة بتلك الحقوق والمزايا وتضمينها في التشريع، أو إلزام جهة العمل، بأن تقوم بإعلان عن النصوص الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات المصادقة عليها لليبيا، والمتصلة بحقوق وامتيازات العامل في لوحة الإعلانات بمقرها مثلاً، لكان ذلك ادعى لحماية حقوق العمال المنصوص عليها في اتفاقيات العمل الدولية.

ثالثاً: إن من خصائص القانون الإداري أنه قانون حديث النشأة، وأنه قانون غير مقنن، وأنه قانون قضائي ومتطور، (وهذه الخصائص مما يتميز بها قانون العمل أيضاً)⁽¹⁾ وبالتالي فإن مسألة تقنينه، وإن كانت لها مزايا كما سبق ذكره، إلا أنها مسألة ربما تتعارض مع تطوره، والذي يقع على عاتقه هذا الأمر هو القضاء الإداري ، الذي مهمته تختلف عن مهمة القضاء المدني، وهو ما أكدته المحكمة العليا الليبية بقولها "إن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدما، بل هو في الغالب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها وضرورة استدامتها التي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص..."⁽²⁾

(1) راجع د. عبدالغني الرويمض، مرجع سابق، ص 64 وما بعدها.

(2) الطعن الإداري رقم 22/12ق، بجلسة 1976/2/26، مجلة المحكمة العليا، السنة 12، العدد الرابع، ص 49.

المطلب الثاني

مسألة النقص والإغفال التشريعي

إن إغفال القانون رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية عن تنظيم بعض المسائل بصورة كافية، من شأنه أن يربك الموظف، والعامل، والجهات التابع لهما، ويمكن الإشارة، بإيجاز، لبعض الحالات، وفق التوضيح الآتي:

1- بعض حالات الإغفال في القانون. حيث نجد أنه أغفل تنظيم المفاوضة الجماعية، واتفاقيات العمل الجماعية، وغير ذلك مما ذكر في أسباب الطعن في القانون، الذي سبق ذكره، وأيدته المحكمة؛ إضافة إلى إغفاله مسألة تنظيم الأجر، حيث جاء قاصرا، فلم يوضح القانون الكثير من الموضوعات المتصلة به، مثل تحديد العملة، ومكان الوفاء، كذلك تنظيم وحماية الأجر، وغيره مما أشار له فقه القانون الخاص الليبي⁽¹⁾.

وتجب الإشارة هنا، إلى أنه مع وجود شبه إجماع فقهي على أن القانون رقم 12 قد أغفل تنظيم الأجر، وأنه أمر مستغرب، وتوجه منتقد، إلا أنه لم يتم بحث، أو ذكر الأسباب التي أدت إلى ذلك الإغفال، وأعتقد أن السبب الرئيس لعدم تنظيم قانون العمل للأجر، يرجع إلى فلسفة وأيدولوجية النظام الجماهيري، وهو النظام الذي ولد فيه هذا القانون، وتلك الفلسفة تعتمد على نظام المشاركة في الإنتاج (شركاء لا أجراء)، وتستبعد الأخذ بالنظام الرأسمالي، الفردي، وهذا ما ترجمته المادة الأولى من القانون بنصها "علاقات العمل بين المواطنين في ليبيا، علاقات حرة غايتها التخلص من عبودية الأجرة وإقرار الشراكة في الوحدة الاقتصادية التي ينشئونها، وتكون الشراكة بينهم ويجوز أن تكون مع غير الليبيين..." وبالتالي هذا الأمر يعد عاملا قويا

(1) راجع مثلا د. عبدالغني الرويمض، المرجع السابق، ص5 وما بعدها، و. عمر حسين، مرجع سابق، ص27، ود. علي أحمد شكورفو، بعض مظاهر قصور قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 المتعلقة بالأجر، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون جامعة مصراتة، مرجع سابق، ص93 وما بعدها.

آخر، على أن هذا القانون ينبغي تعديله، وتطويره بما يتماشى وتطورات الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية التي تشهدها البلاد.

2- بعض حالات نقص الصياغة في القانون. إن وجود نقص في صياغة بعض العبارات، أو نقص بعض الكلمات قد تتجم عنه العديد من الإشكاليات العملية، وتركيب النظام القانوني، فمثلا المواد 142/147/148/149/150، من القانون نظمت مسائل التدريب، ونظام الندب والإعارة وشروطهما، إضافة إلى فصل خاص يتكلم عن التدريب، وهو الفصل السابع من اللائحة التنفيذية والمتضمن ثلاثة عشر مادة، لم تشر أي مادة إلى مدى أحقية الموظف المنتدب، أو المعار في الإيفاد سواء للتدريب، أو للدراسة، وسواء بالداخل، أو للخارج. وهو ما جعل الكثير من المؤسسات تطلب الرأي من إدارة القانون بشأن أحقية الموظف في ذلك الإيفاد⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى، ألا يعد نص المادة 149 المتعلق بجواز إعارة الموظف إلى الأشخاص الاعتبارية الخاصة، متعارضاً ولو بشكل غير مباشر - مع نص المادة 146 الفقرة 3 (الذي سنعرض له تفصيلاً بعد قليل) وفقاً لمفهوم المخالفة له، وهو عدم جواز نقل عمال الشركات للوحدات الإدارية، حيث أن إعارة الموظف العام لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة، قد تثير جملة من الإشكاليات، حتى مع وجود النص على عدم الإضرار بالمعار مالياً بأي حال من الأحوال، حيث سيتضرر إدارياً وتأديبياً، فلن يسر بشأنه قانون الوظيفة العامة، أي القانون الإداري، من حيث إجازاته مثلاً، أو تأديبه، إلى غير ذلك، مما يترتب عليه إهدار مبدأ مساواة الموظفين أمام القانون، وهم يتمتعون بالمركز القانوني نفسه.

(1) راجع مثلاً: رأي إدارة القانون الصادر بتاريخ 2013/2/26. حيث أشارت إلى عدم أحقية الموظف المعار أو المنتدب من الإيفاد للخارج، وهو رأي محل نظر لدينا، حيث قيدت نصاً مطلقاً في القانون، وهو ما يعني الإباحة.

3- أيضا حدث النقص في المادة 146 فقرة 3 من القانون رقم 12 لسنة 2010، حيث نصت "يجوز نقل الموظفين بالوحدات الإدارية إلى الشركات العامة" وسكت النص عن مدى جواز نقل مستخدمي وعمال الشركات العامة إلى الوحدات الإدارية، مع أنه بمفهوم المخالفة لا يجوز ذلك، إلا أن هذا الأمر دعا بعض الجهات إلى طلب الرأي القانوني من إدارة القانون، لاستيضاح الأمر⁽¹⁾، فلو أُضيف عبارة (والعكس غير صحيح مثلا) لازال الغموض أكثر، ويقودنا الحديث عن هذه الفقرة إلى موضوع من الأهمية بمكان، حيث أن هذه الفقرة من شأنها تشجيع نقل الموظف العام للشركات والمنشآت العامة، أي أشخاص القانون الخاص، وبالتالي تخفف من التضخم، والتكدس الوظيفي الذي تشهده الوحدات الإدارية اليوم، إلا أن هذا النص يبقى غير ذي فائدة عملية، ما لم تتبعه خطوات أخرى، حيث يعد اختلاف المركز القانوني للموظف في وحدة إدارية، عن مركز العامل الذي يتبع شخص معنوي خاص، عقبة في انتقال الموظفين من الوحدات الإدارية، وبالتالي ينبغي لكي نحد من هذا التكدس، ونضمن تنفيذ هذا النص، لابد من اعتراف المشرع بالشخصية الاعتبارية العامة، للشركات والمنشآت العامة ذات النفع العام على الأقل، من جهة، ومن جهة أخرى على السلطة التنفيذية أن تقوم بخلق فرص عمل أكثر في القطاع الخاص، بحيث تقدم على منح قروض حسنة لآجال طويلة المدى نسبيا، لإقامة مشاريع تنموية مربحة لهم، صغيرة ومتناهية الصغر، تشجع الموظفين للانتقال للعمل بالقطاع الخاص.

4- أخيرا هناك نقص تشريعي في اللائحة التنفيذية للقانون من شأنه أن يهدر مبدأ المساواة، وذلك في المادة 119، حيث أكدت على وجوب إخطار الموظف "كتابة بتقرير تقييم كفاءة (وهذا خطأ في الصياغة، فالصحيح كفاية) الأداء المعد عنه إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعتماد التقرير...".

حيث غفلت اللائحة عن الموظف المتحصل على تقرير كفايته بدرجة جيد، حيث لم يدرج إخطاره بدرجة، وهو سيخل بمبدأ مساواة الموظفين أم القانون، وأمام المرافق العامة. كما أن المادة

(1) راجع رأي إدارة القانون الصادر بتاريخ 2020/4/13 .

138 التي بينت شروط ترقية الموظف العام، أن من تلك الشروط أن يحصل الموظف على تقدير (كفاءة) جيد جدا فما فوق لآخر ثلاث سنوات، وبالتالي يدخل من تحصل على درجة جيد، في المركز نفسه، مع المتحصل على درجة متوسط أو ضعيف، من حيث وجوب إخطاره.

ومن زاوية أخرى، فإن المادة 138 كانت اشترطت للترقية أيضا، أن يكون الموظف قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية ولا يترتب على انقضاء الحد الأدنى أي التزام بالترقية! ومع أن الترقية ليست حقا مكتسبا للموظف، وهو ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2001/12/30، بقولها إن "الترقية ليست حقا ذاتيا 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..."⁽¹⁾، إلا أن منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة لإجراء الترقية من عدمه، لاسيما بعد أن يستوفي الموظف كل الشروط والضوابط، نرى أن فيه نوع من الظلم للموظف العام، ونؤكد ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور خليفة احواس⁽²⁾ بأن هذا الأمر يعد افتئات على حق الموظف وطموحه في الترقية، ففي استيفاء الموظف المدة المقررة، واستيفائه للمتطلبات الأخرى كتقارير الكفاية، يعد بمثابة التزام قبل الإدارة يقضي الالتزام به وتنفيذه إداريا وماليا.

وبالتالي فإن الضرورة العلمية، والعملية تقتضي إجراء تعديلات جوهرية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار علاقات العمل ولائحته التنفيذية، وفق ما سيتم عرضه من توصيات ومقترحات في خاتمة هذا البحث.

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب

(1) الطعن الإداري رقم 45/2 بجلسة 2001/12/30، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2001، ص 857. وراجع أيضا الطعن الإداري رقم 48/73 بجلسة 2005/1/16، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، ص 66.

(2) راجع مؤلفه، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سابق، ص 155.

الخاتمة

بحمد الله وتوفيقه أنهيت هذا البحث، والذي تناولت فيه أثر إدماج قانوني العمل والوظيفة العامة بالقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار قانون علاقات العمل، وبينت مزايا هذا الإدماج ودوافعه، كما وضحت عيوبه والإشكاليات التي تترتب عليه. وقد توصلت إلى بعض النتائج والتوصيات، تمثلت في الآتي.

أولاً: النتائج.

1- هناك دوافع، وأسباب دفعت المشرع الليبي لانتهاج تنظيم ودمج قانوني علاقات العمل التعاقدية، واللائحية، منها، دأب المشرع الليبي في سنوات سابقة على دمج وزارتي العمل والتأهيل، والخدمة المدنية في وزارة واحدة، وانتهاج مبدأ وحدة القضاء في ليبيا الذي طالب الكثير من فقه القانون في ليبيا، بالاستعاضة عنه بمبدأ ازدواج القضاء والقانون، لما فيه من إيجابيات، عن نظام وحدة القضاء، كما أن نظام دمج وزارتي الخدمة المدنية، ووزارة العمل والتأهيل لم يعد قائماً، وبالتالي ينبغي على المشرع الليبي التدخل وفصل قانون علاقات العمل التعاقدية عن اللائحية.

2- هناك أسباب لافتقار القانون لتنظيم أجور العمال، ومن أهمها أن القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، قد صدر في ظل نظام لا يتعرف بالملكية الفردية، ولا بالمذهب الرأسمالي، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون المذكور.

3- مع وجود بعض المزايا في إدماج وتنظيم قانون علاقات العمل التعاقدية، مع قانون العلاقات اللائحية في تشريع واحد، إلا أن ما شاب قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، ولائحته التنفيذية من عيوب، فاق بكثير مزاياه، سواء كانت عيوب موضوعية، أو شكلية.

ثانياً: التوصيات

1- إن فلسفة المشرع، والظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية التي صدر القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن قانون علاقات العمل، في ظلها قد تغيرت، وبات الأمر ملحا أكثر

من أي وقت مضى، بضرورة فصل قانون علاقات العمل الذي يحكم العلاقات التعاقدية، عن قانون الوظيفة العامة، أو قانون الخدمة المدنية، مع الأخذ بعين الاعتبار، المقترحات المقدمة بشأن تعديل بعض الموضوعات التي نظمها القانون، سواء أكانت متصلة بالعلاقات التعاقدية، أم اللائحية..

2- بعد استقلال القانونين ينبغي إصدار لكل منهما لائحة مستقلة تهتم بكيفية تنفيذه، وتوضح قواعده، وفي هذا الخصوص ندعو المشرع إلى إنشاء محاكم للقضاء الإداري، تكون مستقلة عن محاكم القضاء المدني، تتولى مهمة مراجعة مشاريع القوانين واللوائح قبل اعتمادها.

3- ضرورة حفظ المذكرة الإيضاحية للقانون، ومحاضر اجتماعات اللجان القائمة على صياغته، حتى يتم الرجوع إليها حين يحصل غموض في بعض مصطلحات القانون، ولمعرفة قصد وإرادة المشرع بشكل جلي.

4- نشر بنود الاتفاقات والمعاهدات الدولية ذات الصلة بالعمل، التي صادقت عليها ليبيا في لوحة إعلانات أماكن العمل، لاسيما النصوص المتعلقة بحقوق وواجبات العمال.

5- تشكيل لجان فنية، ذات خبرة وكفاية في مجالي العمل، والوظيفة العامة، تقوم بمراجعة القانونين، وإدخال التعديلات والمقترحات التي تم إقرارها في الورش والندوات العلمية، وكذلك مراجعة اللائحة التنفيذية وتعديلها.

6- الرجوع عند سن قانون جديد ينظم العمل، أو الوظيفة العامة، إلى القوانين السابقة للدولة الليبية، والتشريعات المقارنة في هذا الخصوص، للاستهداء بها واقتباس أفضل النصوص والموضوعات منها، بما يتماشى وتطور العمل والوظيفة العامة، وبما يتماشى وخصوصية المجتمع الليبي.

7- للحد من التكدس الوظيفي في جل مؤسسات الدولة، على المشرع الليبي أن يمنح الشخصية الاعتبارية العامة لبعض شركات القطاع العام (وبطبيعة الحال حينما يمنح المشرع الشخصية الاعتبارية العامة لجهة ما، شركة مثلا أو غيرها، فأنها ستكون ضمن الهيئات أو المؤسسات التي هي دائما وفقا للقانون الليبي، أشخاص اعتبارية عامة) وينبغي

على الحكومة أيضا، أن تدعم القطاع الخاص، وتمنح القروض الحسنة طويلة الأجل،
لتشجيع موظفي الدولة للانتقال لهذا القطاع.
والله أسأل أن يوفقنا وإياكم لما فيه خير هذا الوطن

2023/4/24

قائمة بأهم المراجع

- 1- د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، الطبعة الثالثة، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، 2022.
- 2- سماح عبدالسلام البيرة، ونجية إبراهيم السعداوي، حقوق والتزامات العامل في ظل قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، منشور بمجلة البحوث القانونية، تصدر عن كلية القانون بجامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.
- 3- د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة، الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، 1982.
- 4- د. عبدالغني عمرو الرويمض، القانون الاجتماعي، الجزء الأول علاقات العمل الفردية وفقا لأحكام قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 (الباب الأول والثالث) الطبعة الثامنة، 2018.
- 5- د. عمر إبراهيم حسين، القانون الاجتماعي الليبي، الجزء الأول: قانون العمل، الطبعة الأولى، الشركة الليبية للحديد والصلب، دار ومكتبة الشعب للطباعة والنشر والتوزيع، 2021.
- 6- د. علي أحمد شكورفو، بعض مظاهر قصور قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 المتعلقة بالأجر، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون جامعة مصراتة، عدد خاص، سبتمبر 2017.
- 7- قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 595 لسنة 2010، بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل، الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2010، نشر بالجريدة الرسمية في ليبيا، السنة الحادية عشرة، العدد الثاني.

- 8- القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن إصدار علاقات العمل، نشر بمدونة التشريعات،
(تصدر عن أمانة مؤتمر الشعب العام سابقا) العدد7.
- 9- مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الثاني، 2001.
- 10- مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005.
- 11- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة12، العدد الرابع.
- 12- الموقع الإلكتروني لإدارة القانون عبر موقع وزارة العدل الليبية aladel.gov.ly