

موانع الترقية في الوظيفة العامة

د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

أستاذ القانون الإداري المشارك، بقسم القانون، كلية الشريعة، جامعة القصيم

(أرسل بتاريخ 8/4/2026م، وقبل للنشر بتاريخ 13/5/2026م)

المستخلص:

يتناول البحث موانع الترقية في الوظيفة العامة، وتبدو أهميته من أهمية الترقية نفسها، فهي تلعب دوراً بارزاً وأساسياً في تحفيز الموظف في القطاع العام لبذل الجهد وتحقيق المطلوب وتنفيذ العمل؛ ليحقق الشروط، ومن ثم يحصل على الترقية التي بها يزداد راتبه. كما أن قيام الترقية على أساس موضوعي سليم، وأسس نظامية وفقهية معتبرة، يسهم في الارتقاء بمستوى الجهاز الإداري، ويحقق التوازن المطلوب بين مصلحة الموظف العام في الترقية، ومصلحة الجهاز في إنجاز المطلوب. ويهدف البحث إلى بيان العوارض التي تشوب الترقية والموظف فتحرمه منها، وهذا راجع؛ إما لمانع عام، كالتحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة، أو كف اليد وعدم استيفاء متطلبات الترقية، أو العقوبات التأديبية، أو موانع خاص، كالإجازة والإعارة والنقل. وقد اعتمد البحث المنهج التحليلي في دراسته. وخرج البحث بعدة توصيات منها: التوصية بالنص على استحقاق الموظف للترقية من تاريخ تبرئته بعد المحاكمة إذا استحقها، كما يوصي باعتبار الإجازة المرضية إذا تجاوزت السنة مانعاً للترقية، وكذا الإعارة بجميع أحوالها.

الكلمات المفتاحية: العوارض، الترقية، الوظيفة، الموانع.

Barriers to Promotion in Public Service

Dr Ahmed Suliman Ahmed Alfarraj

Associate Professor of Administrative Law, Department of Law, College of Sharia, Qassim University

Abstract:

This study addresses the barriers to promotion in the civil service. Its importance is on par with that of promotion itself, as it plays a prominent and fundamental role in motivating public sector employees to exert effort, meet requirements, and carry out their duties—so that they may fulfill the conditions and thereby receive a promotion that increases their salary. Furthermore, when promotions are based on sound objective criteria and established regulatory and legal principles, they contribute to raising the standard of the administrative apparatus and achieve the necessary balance between the public employee's interest in promotion and the institution's interest in accomplishing its objectives. This study aims to identify the obstacles that prevent an employee from receiving a promotion, which may stem from either a general impediment—such as an administrative investigation, referral to trial, suspension, or failure to meet promotion requirements—or disciplinary sanctions, or a specific impediment, such as leave, secondment, or transfer. The study adopted an analytical approach. It concluded with several recommendations, including: stipulating that an employee is entitled to promotion as of the date of his or her acquittal following a trial, if he or she is eligible; and recommending that sick leave exceeding one year, as well as secondment in all its forms, be considered an impediment to promotion.

Keywords: symptoms, promotion, job, contraindications.

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، وبعد:

تتكون السلطة الإدارية من عنصرين مهمين لازمين، هما العنصر البشري، والعنصر المالي، فأما العنصر المالي فهو توافر الميزانية اللازمة للقيام بأداء المهام والأنشطة الموكلة للجهاز الإداري، وأما العنصر البشري فهم الموظفون العموميون، فعن طريقهم تقوم السلطة الإدارية بأداء المهام وإعداد الخطط وتنفيذها، لهذا ازدادت أهمية الوظيفة العامة واتسع نطاقها.

وقد حرص المنظم على تنظيم الوظيفة العامة، ووضع الأطر والقواعد التي تنضج بها آلية شغل الوظيفة والشروط لذلك، ومن ثم الاستمرار في هذه الوظيفة لتحقيق غايات الجهاز الإداري، وهي تحقيق الصالح العام.

غير أن الموظف العام - وهو: "من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية - بأي صفة كانت - سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة" (نظام الانضباط الوظيفي، 2021، م1) - يضع نصب عينيه عددًا من الاعتبارات، أثناء تقديمه للوظيفة، ومن أهم تلك الاعتبارات: المزايا التي يمكن أن يحصل عليها من هذه الوظيفة مقابل العمل الذي يقوم به؛ لهذا حرص النظام على تضمين هذه المزايا، واستقر عليها الفقه القانوني، وحكم بها القضاء الإداري.

ومن أهم المزايا التي يمكن أن يحصل عليها الموظف أثناء مباشرته لوظيفته، الترقية.

إذ تلعب الترقية دورًا بارزًا وأساسيًا في تحفيز الموظف العام لبذل الجهد، وتحقيق المطلوب، وتنفيذ العمل؛ ليحقق الشروط، ومن ثم يحصل على الترقية التي بها يزداد راتبه. وقيام الترقية على أساس موضوعي سليم، وأسس نظامية وفقهية معتبرة، يساهم في الارتقاء بمستوى الجهاز الإداري، ويحقق التوازن المطلوب بين مصلحة الموظف العام في الترقية، ومصلحة الجهاز في إنجاز المطلوب.

غير أن الترقية، قد يحرم منها الموظف؛ وهذا راجع إما لمانع عام أو مانع خاص، فجاء هذا البحث كاشفًا عن موانع الترقية في الوظيفة العامة في نظم الخدمة المدنية السعودية، واللوائح التنفيذية لهذه الأنظمة، بتتبع هذه النصوص وتحليلها.

أهمية الدراسة:

تحتل الترقية أهمية كبيرة في حياة الموظف العام الوظيفية، ويبدل لأجلها جهدًا كبيرًا؛ إذ بها يتحسن الراتب الذي يتقاضاه نظير العمل الموكول إليه، فيحتاج الموظف إلى أن يجتنب ما يمنعه من الترقية، وذلك بمعرفته معرفة تفصيلية، لئلا يمتنع نقله إلى الرتبة التي تلي رتبته التي هو عليها.

كما أن حصر الترقية وتبسيط الضوء عليها يحقق المصلحة العامة، ويضمن سير الجهاز الإداري بكفاءة، ويجول دون تعسف الجهة الإدارية في تطبيق هذه الموانع بشكل يهدد الموظف العام.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في بيان الإطار القانوني لموانع ترقية الموظف العام، والمركز القانوني للموظف الذي يطبق عليه أحد هذه الموانع، وي طرح البحث سؤالاً مهمًا، به يكشف عن موانع الترقية في الوظيفة العامة في نظم الخدمة المدنية السعودية، وهو: ما موانع الترقية؟ وما أنواعها؟

منهج الدراسة:

سي تتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي، مع إيراد التطبيقات القضائية الداعمة للموضوع إن وجدت، مع المقارنة بالقانون المصري.

الدراسات السابقة:

بعد البحث والتحري في مصادر المعلومات عن هذا الموضوع، تبين أن هناك عددًا من الباحثين تناول أصل فكرة الترقية وموانعها، لكنها تختلف عن هذه الدراسة، ومن أبرز تلك الدراسات:

الدراسة الأولى: موانع الترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة تطبيقية في القانون الأردني، عصام محمد العسود، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، 2015.

تناقش هذه الرسالة موانع الترقية في الوظيفة العامة في القانون الأردني وبالمقارنة مع القانون المصري، سواء أكانت موانع عامة أم موانع خاصة، وقد قسمت هذه الرسالة إلى ثلاثة فصول يتضمن كل منها مجموعة من المباحث والمطالب والفروع؛ حيث تناول الباحث في الفصل الأول منها وبإيجاز الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة. أما الفصلان الثاني والثالث فيعالجان -على التوالي- الموانع العامة للترقية في الوظيفة العامة، والموانع الخاصة للترقية التي تحول دون ترقية الموظف العام. وتختلف هذه الدراسة عن دراستي في كونها تتناول موانع الترقية في الوظيفة وفقًا للقانون الأردني مقارنةً بالقانون المصري، أما هذه الدراسة فتتناول موانع الترقية في الوظيفة العامة وفقًا لأنظمة الخدمة المدنية السعودية.

الدراسة الثانية: موانع الترقية في الرتبة في الإدارات العمومية الجزائرية، هني رشيدة، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مج3، ع2، ديسمبر 2019.

ويتضح من عنوان البحث أنه يتناول موانع الترقية وفقًا للقانون الجزائري، بينما تتناول دراستي موانع الترقية وفقًا لأنظمة الخدمة المدنية في المملكة.

الدراسة الثالثة: موانع الترقية، نعيم عطية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، مج15، ع3، سبتمبر 1971.

وتتناول هذه الدراسة هذا الموضوع وفقًا للقانون المصري، بينما تتناول دراستي موانع الترقية في الوظيفة العامة وفقًا لأنظمة الخدمة المدنية في المملكة.

الدراسة الرابعة: ضوابط الترقية وموانعها طبقًا لقانون الموارد البشرية المدنية رقم "15" لسنة 2016 ولائحته التنفيذية، إيهاب حسني عوض، مجلة مركز الدراسات القانونية والقضائية، قطر، س11، ع2، 2017.

وتتناول هذه الدراسة البحث ضوابط الترقية وموانعها طبقًا لقانون الموارد البشرية المدنية رقم 15 لسنة 2016 القطري ولائحته التنفيذية، وتطرق البحث إلى موانع الترقية في القانون القطري، ومنها الإحالة للمساءلة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الوقف عن العمل أو التعرض لأحد الجزاءات التأديبية.

بينما ستتناول دراستي -بإذن الله- الحديث عن موانع الترقية وفقًا لأنظمة الخدمة المدنية السعودية.

خطة البحث

المقدمة: وتشتمل على أهمية الدراسة، ومشكلتها، والدراسات السابقة.

مبحث تمهيدي: الطبيعة القانونية للترقية.

المطلب الأول: التعريف بمصطلحات البحث

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للترقية

المبحث الأول: موانع الترقية العامة

المطلب الأول: التحقيق الإداري، والإحالة للمحاكمة

المطلب الثاني: كف يد الموظف العام عن العمل

المطلب الثالث: عدم استيفاء متطلبات إشغال الوظيفة، وفيه فرعين:

الفرع الأول: عدم توافر شاغر وظيفي

الفرع الثاني: تقييم الأداء للموظف العام

المطلب الرابع: العقوبات التأديبية

المطلب الخامس: الترقيات الاستثنائية

المبحث الثاني: موانع الترقية الخاصة

المطلب الأول: الإجازة

المطلب الثاني: الإعارة

المطلب الثالث: النقل

الخاتمة، وتشتمل على النتائج والتوصيات.

مبحث تمهيدي: الطبيعة القانونية للترقية

المطلب الأول: التعريف بمصطلحات البحث

يعتبر الموظف العام، الركيزة الأساسية التي تعتمد عليه الجهة الإدارية في إنجاز أعمالها، وخدمة المنتفعين. وتعتبر الترقية للموظف من الحوافز التي تشجعه على تنفيذ المهام المطلوبة منه، وفي حالات معينة قد يمنع الموظف من الترقية.

فما المقصود بموانع ترقية الموظف العام في الوظيفة؟

المنع: لغة: جمع مانع، وكل ما منعك فهو عارض، وهو: "أن تحول بين الرجل وبين الشيء الذي يريده، وهو خلاف الإعطاء، ويقال: هو تحجير الشيء، منعه يمنعه منعاً، ومنعه فامتنع منه وتمنع، ورجل ممنوع ومناوع ومناع: ضنين ممسك". (ابن منظور، 1993، ص.343)

الترقية: تعددت التعريفات التي تدل على معنى الترقية، ومن تلك التعريفات:

1. "نقل الموظف من وضع وظيفي أقل إلى وضع أكبر" (بلعربي، 2013، ص.25).

ويظهر من هذا التعريف أنه واسع؛ إذ يشمل الترقية السنوية في الدرجة، والترقية في الوظيفة.

2. "أن يشغل العامل في وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها قبل الترقية" (الطماوي، 1973، ص.503).

وبالنظر إلى نظام الخدمة المدنية السعودي، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، ونظام الانضباط الوظيفي ولائحته التنفيذية؛ فإن المنظم لم يضع تعريفاً محدداً للترقية؛ ولهذا يمكن أن يقال إن الترقية هي: انتقال الموظف من وظيفته التي يشغلها إلى وظيفة أعلى وبمرتبة أفضل، ومسؤوليات أكبر.

الموظف العام: تباينت تعريفات الموظف العام بين الفقه والنظام والقضاء الإداري، وكان التباين بين هذه التعريفات راجع لاعتبارين:

الاعتبار الأول: هل ديمومة الوظيفة شرط لاعتبار الموظف موظفاً عاماً؟

الاعتبار الثاني: هل من يعمل لدى أجهزة الدولة ذات الشخصية العامة في حكم الموظف العام؟

وعرف الفقه الموظف بعدد من التعريفات، ومنها: "كل شخص يسند إليه عملاً بصورة دائمة من خلال إحدى الوظائف المعتمدة في الميزانية، ليقوم بخدمة مرفق عام عن طريق الاستغلال المباشر، أو بواسطة أحد أشخاص القانون العام" (الخولي، 2012،

ص.164). ويلحظ هنا أن التعريف اشترط الديمومة للموظف في وظيفته، فالموظف المؤقت لا ينطبق عليه وفقاً لهذا التعريف وصف الموظف العام.

وقد عرفه القضاء بأنه: "كل شخص تعينه السلطة العامة المختصة؛ كي يؤدي بقدر من الدوام والاستمرار خدمة في مرفق عام" (المحكمة الإدارية، 1993، رقم الحكم (6، د، ف، 30)، رقم القضية 91/3/ق). كما يلحظ أن القضاء هنا كان يشترط أن يكون الموظف دائماً ليكون موظفاً عاماً.

وقد عرفه نظام الانضباط الوظيفي (2021) بأنه: "من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية - بأي صفة كانت - سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة" (م.1)، ويلحظ أن المنظم قد أخذ الاعتبارين السابقين في الحسبان؛ إذ الديمومة ليست شرطاً، كما أن من يعمل لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة فهو موظفاً عاماً. والذي يظهر أن تعريف النظام للموظف العام هو الأدق والأرجح؛ إذ جمع كل الاعتبارات وراعى المتغيرات. فيظهر مما سبق أن مفهوم موانع ترقية الموظف العام: العوارض التي تصيب الموظف العام نتيجة فعل منه أو سبب خارجي عنه، تمنعه من الانتقال من وظيفته التي يشغلها إلى الرتبة الأعلى منها.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للترقية

اختلفت التشريعات في الطبيعة القانونية للترقية، هل هي حق للموظف أو هي سلطة لجهة الإدارة؟ وبالنظر في بعض التشريعات العربية، نجد أن القانون الجزائري قد أخذ بالرأي الأول، وهو أن الترقية حق للموظف العام، ولهذا جاء النص: "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية" (القانون الأساسي للوظيفة العامة، م.38). بينما نجد أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية (2017) أخذ بالرأي الثاني، وهو أن الترقية ليست حقاً مطلقاً للموظف، ويستنتج هذا من نصوص النظام التي جعلت للترقية شروطاً محددة، ونصت على أن لجهة الإدارة الحق في تأجيل الترقية ومنها: "إذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها، تؤجل الترقية، وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي في أول ترقية تالية" (م.29).

وفي أنظمة الخدمة المدنية في المملكة، جاء النص صريحاً في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، في أن ترقية الموظف العام ليست حقاً مكتسباً ملزماً لجهة الإدارة: "تعد الترقية وسيلة للتقدم والتطور الوظيفي للموظف، وترتبط بمستوى أدائه، ولا تعد بأي حال من الأحوال استحقاقاً ملزماً على الجهة الحكومية تجاه موظفيها" (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية، 2019، م.47) والأثر المترتب على هذا الأمر، هل يستطيع الموظف العام إلزام الجهة الإدارية بترقيته من تاريخ استحقاقها، أو المطالبة بالأثر الرجعي لتاريخ استحقاقه للترقية؟

بالإطلاع على الأحكام القضائية، نجد أن المحكمة الإدارية تصدت لها النوع من الدعاوى، وأصدرت فيها عدداً من الأحكام، ومنها:

وأما بنسبة لطلب الترقية للمرتبة التي يستحقها نظاماً، فترقية الموظف ليست حقاً مكتسباً للموظف، بل أمرها موكول للسلطة المنوط بها تقدير كفاية الموظفين وصفاتهم، مراعية في ذلك الصالح العام، تأسيساً على أن تقدير مدى صلاحية الموظف للوظيفة التي يرقى إليها متروك للإدارة، تقدره بحسب ما تلمسه من كفاية الموظف أثناء قيامه بأعماله، مراعية في ذلك تنظيم العمل والصالح العام، ودرجة إنتاج الموظف إلى غير ذلك من الاعتبارات التي تقدرها جهة الإدارة. ولما كانت الترقية سلطة جوازية لجهة الإدارة، وليست حقاً مكتسباً للموظف فلا يحق له المطالبة بها بوجه عام (المحكمة الإدارية، 1993، القضية رقم 344/1/ق).

إلا أن السلطة الجوازية لجهة الإدارة في ترقية الموظف قد تتحول إلى سلطة مقيدة وواجب عليها، وذلك في حالة تخطي الموظف

الأحق بالترقية إلى من هو أقل منه، ولهذا جاء في حكم لديوان المظالم يؤيد هذا الأمر: الترقية أمرها جوازي لجهة الإدارة، وهو مسلم به في حال لم يرد ما يؤكد وجوبية الترقية، وأما الحال كما هو من صدور الأمر الملكي رقم (أ/69) وتاريخ (2011)، والمتضمن رفع أسماء جميع الأفراد من منسوبي الأمن العام المستحقين للترقية، فالحال تحول من الجواز إلى الوجوب، في حال توافر شروطه وانتفاء موانعه، وهو ما يتحقق في المدعي كما سلف بيانه، مما تنتهي معه الدائرة إلى إلزام المدعى عليها بترقية المدعي إلى رتبة ملازم التي يستحقها. نظامًا (الحكمة الإدارية، 2015، القضية رقم 1179/ق)

المبحث الأول: موانع الترقية العامة

بالنظر في أنظمة الخدمة المدنية السعودية، وبعض التشريعات العربية المقارنة، نجد أن هناك عددًا من الموانع قد نص عليها المنظم؛ إذا توفرت تلك الموانع تعذر ترقية الموظف العام، ويمكن تقسيم تلك الموانع إلى موانع عامة خارجية عن الموظف، وموانع خاصة يختص بها شخص الموظف العام. فأما الموانع العامة فهي كالتالي:

المطلب الأول: التحقيق الإداري، والإحالة للمحاكمة

عرف التحقيق الإداري بعدد من التعريفات، وكلها راجعة إلى فكرة أنه: أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة التي تتمثل في مجموعة من الإجراءات، يقصد بها أساسًا التأكد من الاتهام المنسوب إلى الموظف. (عليات، 2018، ص. 313)

ويظهر من هذا التعريف أنه ركز على الجانب الشكلي للتحقيق الإداري الذي تتخذه السلطة الإدارية بعد وقوع المخالفة، بقصد تحديد الأفعال المرتكبة، وتحديد الفاعل، وتكييف الفعل قانونيًا، وهو التعريف الصحيح.

ويعتبر التحقيق الإداري مع الموظف العام واحدًا من الحالات والأنواع التي اعتبرت بعض التشريعات أحد أسباب منع الموظف من الترقية إذا ثبتت المخالفة، فنجد أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية (2016) عدّد الجزاءات التي يجوز إيقاعها على الموظف، ومنها: "4- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين" (رقم 60). ومعلوم أن الجزاء لا يجوز إيقاعه على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، فيظهر هنا أن الترقية تتأجل لحين صدور نتيجة التحقيق مع الموظف عن الفعل المنسوب إليه.

وبالمقارنة مع نظم الخدمة المدنية السعودي، نجد أن نظام الانضباط الوظيفي قد تطابق مع قانون الخدمة المدنية المصري في هذا الأمر، فجاء النص صريحًا بأنه: "لا يجوز إيقاع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، وإثبات ذلك كتابة في محضر" (نظام الانضباط الوظيفي، 2021، م. 4). ثم عدد المنظم الجزاءات التي يجوز إيقاعها على الموظف، ومنها: "عدم النظر في ترقّيته بما لا يتجاوز سنتين من تاريخ استحقاقه للترقية" (نظام الانضباط الوظيفي، 2021، م. 6).

لكننا ننبه إلى التحقيق الإداري ليس مانعًا بذاته من الترقية، بل ما ثبت أثناء التحقيق من الأدلة الظاهرة أن الموظف قد ارتكب مخالفة تستوجب العقاب، أما مجرد التحقيق الإداري فإنه سلطة تقديرية لجهة الإدارة للتحقق من سير العمل وضبطه، وهو من الإجراءات التمهيدية للقرار. وبالتالي، لا يجوز حتى الطعن على فكرة التحقيق، مالم يصدر بذلك قرار نهائي بجزاء على الموظف. وقد جاء التأكيد على هذا في حكم لديوان المظالم:

وبما أن المدعي يطلب في دعواه إلزام المدعى عليها بأن تطلعه على نتائج تحقيق أجرته معه، وبما أن التحقيق مع الموظف حق تقديرى للجهة الإدارية، تمارسه في سبيل تسيير أعمالها على أكمل وجه... لا سيما وأن مجرد التحقيق لا يعود على المحقق معه بضرر، فلا يلزم منه إثبات التهمة عليه، ولا يحدث أثرًا قانونيًا في مركزه، وإنما الأثر فيما يصدر من الجهة الإدارية من عقوبة أو قرار. (الحكمة الإدارية، 2015، القضية رقم 11061/3/ق)

ولهذا لم نجد أن التحقيق الإداري بذاته مانعاً من الترقية، وذلك بالنظر إلى اللائحة التنفيذية للموارد البشرية التي عدت في المادة 49 الحالات التي لا يجوز فيها ترقية الموظف العام.

الإحالة للمحاكمة:

تعتبر إحالة الموظف للمحاكمة - وهو إجراء قانوني يتخذ ضد الموظف العام نتيجة ارتكابه أفعالاً تعتبر إخلالاً بالواجبات الوظيفية وفق ما ورد بالنظام - واحدة من موانع الترقية في بعض التشريعات، وهو إجراء لا بد أن يسبقه تحقيق إداري كواحدة من ضمانات النزاهة والعدالة، وهي أحد نتائج التصرف في التحقيق.

ف نجد أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية (2016)، قد نص صراحة على أن الإحالة للمحاكمة واحدة من موانع الترقية: "لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية" (م.65). وجاء النص على هذا صراحة من المنظم السعودي في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (2019) في الخدمة المدنية: "لا يجوز النظر في ترقية الموظف في الحالات الآتية: ... إذا كان مكفوف اليد أو محالاً للمحاكمة في أمور ذات علاقة بالوظيفة، أو أمور مخلة بحسن السيرة والأخلاق" (م.49). على أنه يلحظ أن المنظم السعودي قيدها بما كان مخلاً بالوظيفة أو بحسن السيرة والأخلاق، وهو أيضاً قيد عام داخل فيه ما رآته جهة الإدارة إخلالاً بهذين الأمرين مما هو منصوص عليه نظاماً.

ويقصد بالإخلال بالوظيفة، وحسن السيرة والأخلاق ما فسره القضاء الإداري بقوله:

... أن المادة حصرت التحقيق في أن يكون في أمور ذات علاقة بالوظيفة العامة، والجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة، هي الجرائم المنصوص عليها نظاماً، كما هو المنصوص عليها في لائحة انتهاء الخدمة وغيرها، وهي الجرائم الموجبة لحد من الحدود الشرعية، أو موجبة القصاص في النفس، أو جريمة الرشوة أو التزوير، أو الاختلاس أو تهريب أو ترويع أو المتاجرة بالمسكرات أو المخدرات.... أما التحقيق في أمور مخلة بالشرف والأمانة فهي تتداخل مع الجرائم المتقدمة المتعلقة بالوظيفة العامة، وقد استقر الرأي لدى قضاء ديوان المظالم أن الجريمة المخلة بالشرف والأمانة هي تلك التي ينظر إليها المجتمع بعين الازدراء، ويعتبره ضعيف الخلق، منحرف الطبع، ساقط المروءة، ذاك أن الشرف والأمانة صفتان لمجموعة من المبادئ العامة، والمثل العليا التي تعارف الناس على إجلالها، وإعزازها في ضوء ما تفرضه قواعد الدين والأخلاق السائدة في المجتمع.

وبالنظر إلى المخالفات التي ذكرتها المدعى عليها، وأحيل المدعى للتحقيق بسببها، فهي لا تعدو كونها مخالفات إدارية، للجهة الحق في تطبيق العقوبة التأديبية الملائمة بعد التحقق من صحتها (الحكمة الإدارية، 2015، رقم القضية 1265، 6، ق).

ونبه إلى أن قواعد العدالة تقتضي أن مجرد الإحالة للمحاكمة ليست مانعاً نهائياً من الترقية؛ إذ إنه إذا أحيل الموظف للمحاكمة، ثم ثبتت براءته أمام القضاء، فإنه يستحق الترقية من تاريخها، وقد أحسن المشرع المصري بالنص على هذا صراحة:

وإذا برئ الموظف المحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإلزام أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام، وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل إلى المحاكمة، ويُمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ.. (قانون الخدمة المدنية المصري، 2016، م.65)

ويلحظ هنا أن الترقية أصبحت وجوبية على جهة الإدارة بعد أن كانت سلطة تقديرية لها.

وباستقراء أحكام ديوان المظالم نجد أنه حكم بمثل هذا في بعض القضايا المعروضة عليه، ومنها: "يراعى بالنسبة للمحال إلى المحاكمة أو الموقوف عن العمل ما يلي.. إذا لم تثبت إدانته تحتسب أقدميته في الرتبة التي استحق الترقية إليها من التاريخ الذي كانت فيه لو لم يوقف أو يحاكم..." (الحكمة الإدارية، 2019، القضية رقم 4821). فالترقية في هذه الحال معلقة على شرط أن تثبت براءته أو عدم إدانته، وإلا اعتبرت مانعاً للترقية إذا ثبتت الإدانة.

ويظهر من نصوص أنظمة الخدمة المدنية السعودية أن المنظم لم يفرق في الأثر بين الإحالة للمحاكمة التأديبية والمحاكمة الجزائية.

المطلب الثاني: كَفَّ يد الموظف العام عن العمل

في حال ارتكب الموظف العام مخالفة تستوجب مساءلته أو اتخاذ إجراء معه، فقد تعددت الوسائل والإجراءات التي تتبع مع هذا الموظف المرتكب للمخالفة، وذلك بتعدد المخالفات وتنوعها.

ومن المهم التفريق بين أنواع كَفَّ اليد عن العمل الذي يتعرض له العامل أثناء حياته الوظيفية، فهناك كَفَّ اليد كعقوبة أصلية توقع على العامل، وهناك كَفَّ اليد لصالح التحقيق، وهناك كَفَّ اليد عن العمل بقوة القانون نتيجة لحبس العامل احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي. (الطماوي، 1987، ص.328)

ويقصد بكَفَّ اليد عن العمل وفقاً لتعريف القضاء الإداري بأنه: "إبعاد الموظف بصفة مؤقتة عن مزاولة عمله إما بقرار إداري أو بقوة النظام، وذلك بمناسبة ارتكابه إحدى المخالفات المالية أو الإدارية أو اتهامه بإحدى الجرائم المخلة بالشرف والأمانة أو حبسه احتياطياً". (ديوان المظالم، 1992، القضية رقم 847/1ق)

وعرفه نظام الانضباط الوظيفي (2022) بأنه: "إيقاف الموظف عن تأدية مهمات وظيفته بصفة مؤقتة". (م.1) ويتضح من خلال هذه التعريفات، أن كَفَّ اليد عن العمل هو: إجراء إداري لوقف الموظف عن أداء مهامه الوظيفية بشكل مؤقت، حتى يتم الانتهاء من التحقيق معه؛ وذلك حماية للوظيفة العامة.

ويعد كَفَّ اليد عن العمل واحداً من موانع ترقية الموظف العام؛ إذ جاء النص على ذلك صراحة. ففي قانون الخدمة المدنية المصري (2016): "لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف". (م.65)

وبصريح النص النظامي جاء التأكيد في نظم الخدمة المدنية السعودية، فقد جاء في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (2019) في الخدمة المدنية: "لا يجوز النظر في ترقية الموظف في الحالات الآتية: ... إذا كان مكفوف اليد أو محالاً للمحاكمة في أمور ذات علاقة بالوظيفة، أو أمور مخلة بحسن السيرة والأخلاق" (م.49).

وبالاطلاع على اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية (2019)، فإننا ننبه إلى بعض الأمور المهمة في هذا الشأن: الأمر الأول: احتساب مدة كَفَّ اليد لأغراض الترقية.

يتبين من النصوص النظامية أن المنظم فرّق في هذا الأمر بين مكفوف اليد الذي صدر عليه عقوبة، وبين مكفوف اليد الذي لم يصدر عليه عقوبة، فأما مكفوف اليد الذي صدر عليه عقوبة، فلا تحتسب مدة كَفَّ اليد لغرض إكمال مدة الخبرة المطلوبة للوظيفة التي يراد أن يرقى عليها الموظف العام. (م.48)، وأما مكفوف اليد الذي لم يصدر عليه عقوبة فيظهر من مفهوم المخالفة لمنطوق النص النظامي أن المدة محتسبة لأغراض الترقية.

الأمر الثاني: إذا تمت تبرئة الموظف مكفوف اليد.

يظهر من نصوص الأنظمة والتشريعات المقارنة أنه إذا تمت تبرئة الموظف العام مكفوف اليد فإنه تتم ترقيته من تاريخها؛ ولهذا نص المشرع المصري في المادة السابق ذكرها، على أنه: "وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف"، فقواعد العدالة تقتضي أن البراءة تعيد الأمر على سابقه، فيستحق بها الترقية من تاريخها، ويشهد لهذا، أنه إذا تمت تبرئته استعاد راتبه الذي لم يصرف طيلة فترة كَفَّ اليد. "ومن الواضح أن قرار كَفَّ يد الموظف عن عمله يتميز بأنه قرار مؤقت سوف ينتهي حتماً بعد مدة طالت أم قصرت، إما بعودة الموظف لعمله بعد ثبوت براءته من التهمة التي كَفَّ يده بسببها أو مجازاته بعقوبة تقل عن عقوبة الفصل أو بإدانته..."

الأمر الثالث: إذا صدر قرار بترقية موظف خلال فترة كف اليد.

فإن هذا القرار يعد معيياً، ويجوز الطعن به بالإلغاء أمام ديوان المظالم، ويتحصن هذا القرار ضد الإلغاء، بفوات مدة الطعن وهي ستون يوماً. (نوح، 2015، ص.23)

المطلب الثالث: عدم استيفاء متطلبات إشغال الوظيفة، وفيه فرعين:

تتطلب الترقية في الوظيفة عدداً من المتطلبات النظامية أو الإجرائية، التي بتوافرها يتم ترقية الموظف إلى الرتبة التالية للرتبة التي يشغلها، ويمكن تقسيم هذه المتطلبات إلى قسمين؛ فأما الأول فتوافر شاغر وظيفي، وأما الثاني فحصول الموظف على تقييم أداء موافق للمتطلبات. وبالتالي، فإن تخلف هذين الأمرين يعتبر مانعاً من موانع الترقية، وتفصيلها على النحو التالي:

الفرع الأول: عدم توافر شاغر وظيفي

تعتبر ترقية الموظف هي استجابة فعلية لحاجة جهة الإدارة، في حجم العمل والعبء الملقى على عاتق الموظفين (العسود، 2015، ص.62)، ولأجل هذا الاحتياج؛ فإن جهة الإدارة تطلب وظيفة لهذا النوع من العمل، فإذا انتفت تلك الحاجة، فلا وظيفة شاغرة لها. ومن جهة أخرى، فإن الموظف العام يتطلع دائماً للترقية لعدد من الاعتبارات، منها تحسين الراتب، وتقديم خدمة أعلى من تلك التي يقدمها، فإذا لم توجد تلك الخدمة التي أراد تقديمها في الجهة فلا وظيفة فيها. ويعتبر عدم وجود شاغر وظيفي يشغله الموظف أحد الموانع للترقية؛ إذ تعتبر الترقية أمراً جوازياً في الأصل لجهة الإدارة يحكمه الصالح العام، ووجود شاغر وظيفي للموظف.

وقد اشترط المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية، وجود شاغر وظيفي لتتم ترقية الموظف، ويفهم هذا الاشتراط من وجوب أن يوضع جدول للوظائف، مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة، تتضمن تحديد مستواها الوظيفي، وطريقة شغلها، والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها، والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها، وتعتبر كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة في مجال الترقية. (قانون الخدمة المدنية المصري، 2015، م.9)

كما يؤكد هذا الأمر الأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن، ومنها: "لا يجوز ترقية الموظف إلا لوظيفة شاغرة، أي لا تكون مشغولة بموظف آخر". (المحكمة العليا، 1984، م.917)

لكن المنظم السعودي في نظم الخدمة المدنية، قد نص صراحة على اشتراط وجود شاغر وظيفي لتتم ترقية الموظف على تلك الوظيفة:

" يجوز ترقية الموظف للمرتبة (العاشرة فما دون) بالشروط الآتية: -1 شغور الوظيفة المراد الترقية إليها فعلاً" (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.48)، فإذا لم تشغور الوظيفة فلا يجوز ترقية الموظف العام عليها.

وننبه هنا إلى عدد من الأمور:

الأمر الأول: اشتراط وجود شاغر وظيفي من المنظم السعودي ليس حصراً على المرتبة العاشرة فما دون؛ إذ جاءت المادة التي بعدها، في شروط ترقية الموظف من المراتب الأعلى فأحالت على هذه المادة (مع مراعاة ما تضمنته المادتان 48-49)، فالشرط عام لكل الوظائف العامة في الأصل، التي يتم إشغالها بالتعيين ثم الترقية.

الأمر الثاني: وجود الشاغر الوظيفي ليس شرطاً ملزماً للترقية؛ إذ هناك شروط أخرى لا بد من استيفائها، وسيأتي بيانها بإذن الله. **الأمر الثالث:** وجود الشاغر الوظيفي ليس ملزماً لجهة الإدارة بترقية الموظف العام؛ إذ "لا تعد بأي حال من الأحوال استحقاقاً ملزماً على الجهة الحكومية تجاه موظفيها" (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.47). وقد مر معنا في المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للترقية أنها سلطة جوازية لجهة الإدارة.

الفرع الثاني: تقييم الأداء للموظف العام

لا يكفي توافر شاغل وظيفي لكي تتم ترقية الموظف، فهناك متطلب آخر مهم لابد من استيفائه؛ إذ به يتميز الموظف ذي الكفاءة عن غيره، كما أن لكل وظيفة متطلبات لابد أن يحققها الموظف. ولما كانت الترقية هي أحد الحوافز التي يبذل لها الموظف جهده، وتكافئ بها الإدارة الموظف؛ كان لابد أن يُمايز بين الموظفين على أساس الكفاءة، والمعياري في ذلك هو تقييم الموظف السنوي.

ويقصد بتقييم الموظف: "قياس مدى وجود الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغليها" (قاسم، 1973، ص. 157). وقد عرفه المنظم السعودي بأنه: "قيمة كمية تعبر عن المستوى الإجمالي لأداء الموظف المرتبط بالأهداف والجدارات في نهاية فترة زمنية محددة من دورة الأداء" (أطر العمل التنظيمية لللائحة التنفيذية للموارد البشرية، 1440، المرجع النظامي لإطار م. 117) وقد نصت على هذا الأمر اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (2019) في الخدمة المدنية: "تعد الترقية وسيلة للتقدم والتطور الوظيفي للموظف، وترتبط بمستوى أدائه" (م. 47). فإذا كان تقييم الموظف أقل مما هو مطلوب فإنه لا يجوز ترقيته، ويعتبر الأداء الأقل من جيد مانعاً من موانع الترقية.

وتتفق أغلب التشريعات على أن تقييم الموظف غير المرضي مانعاً من موانع الترقية، فنرى أن قانون الخدمة المصري (2016) قد اشترط أن يتم تقييم الموظف مرتين في السنة على الأقل، ويكون الأداء العادي هو الأساس المعول عليه في تقييم أداء الموظفين بما يحقق أهداف الوحدة ونشاطها، وتكون الترقية على أساس بيانات تقوم الأداء، وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز. لكن المنظم في نظم الخدمة المدنية السعودي، جاء بنص واضح وصريح في أن تقييم الموظف غير الجيد يعد من موانع الترقية، فقد جاء في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية (2019) في الخدمة المدنية: "لا يجوز النظر في ترقية الموظف في الحالات الآتية: إذا أعد عنه في السنة الأخيرة تقييم أداء وظيفي بتقدير أقل من جيد أو ما يعادله" (م. 49).

ونبه إلى أن تقييم الأداء للموظف هو بمثابة قرار إداري صادر من الجهة الإدارية، وبالتالي يجوز الطعن عليه بالإلغاء؛ لأنه يحدث أثراً قانونياً كما تبين؛ ولهذا تصدى القضاء الإداري لهذا النوع من الدعاوى وفصل فيها: "وذلك لأن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين، أن تقارير الأداء الوظيفي هما بمثابة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مختصة نظاماً بإصدارها، ومن شأنه التأثير مباشرة في المركز الوظيفي للموظف المعد عنه التقرير" (المحكمة الإدارية، 1992، القضية رقم 1/1708/ق).

المطلب الرابع: العقوبات التأديبية

تعد الترقية، مكافأة للموظف الذي اجتهد في عمله، وحقق متطلبات الوظيفة الأعلى؛ ولهذا فإن قواعد العدالة تقتضي أن يكافئ المجتهد، ولا يساوى به غيره.

فإذا كان الموظف قد ارتكب مخالفة أدت إلى إصدار عقوبة عليه، فإن العقوبة التأديبية تعتبر مانعاً من موانع الترقية. ولم يعرف المنظم السعودي في نظم الخدمة المدنية المقصود بالعقوبة التأديبية، وقد عرفها بعض فقهاء القانون الإداري بأنها "جزاء يوقع على الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن جريمة تأديبية" (الملط، 1967، ص. 297)، وعرفها القضاء الإداري بأنها: "جزاء على الموظف عما بدر منه من خطأ، نتيجة الوقوع في محذور أو إخلاله بواجب" (المحكمة الإدارية، 1999، القضية رقم 1/965/ق/ عام 1999)، ويمكن تعريفها بعد النظر في نظام الانضباط الوظيفي بأنها: جزاء إداري على كل عمل، أو امتناع عن عمل، يصدر عن الموظف، يتضمن خروجاً على الواجبات، أو ارتكاباً للمحظورات الوظيفية المنصوص عليها نظاماً، أو يشكل مساساً بشرف وكرامة الوظيفة (نظام الانضباط الوظيفي، م 1).

وقد جاء النص من المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية في تعداد الجزاءات التي يجوز إيقاعها على الموظف، ومنها: "4- تأجيل

الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين" (قانون الخدمة المدنية، 2016م، 60) فاعتبر المشرع المصري أنه إذا تم التثبيت من المخالفة والتحقق من المخالفة المنسوبة للموظف، فيوقع عليه الجزاء، ومن هذا الجزاء تأجيل الترقية.

وبعد استعراض نصوص القانون، فإن قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لعام 1978م الملغى، قد اعتبر الجزاءات التأديبية مانعاً من موانع الترقية: "لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة...". (قانون العاملين المدنيين، 1978م، 85) وفي القانون الجديد لعام 2016م، نلاحظ أن المشرع اعتبر العقوبة التأديبية ليست مانعاً من موانع الترقية على إطلاقها، بل هي مقيدة في حالة: "إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه" (اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، 2017م، 92)

وبالنظر إلى نظم الخدمة المدنية السعودية، نجد أن المنظم قد اعتبر المنع من الترقية أحد الجزاءات التي توقع على الموظف المخالف، فقد عدد المنظم الجزاءات التي يجوز إيقاعها على الموظف، ومنها: "عدم النظر في ترقبته بما لا يتجاوز سنتين من تاريخ استحقاقه للترقية" (نظام الانضباط الوظيفي، 2022م، 6).

كما جاء النص الصريح على اعتبار العقوبة التأديبية أحد موانع الترقية، لكن المنظم السعودي قيد العقوبة التأديبية المانعة من الترقية بأحد أمرين:

الأمر الأول: أن تكون العقوبة بالحرمان من العلاوة.

الأمر الثاني: أن تكون العقوبة بالحسم من الراتب مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو متفرقة، وأن تكون خلال السنة السابقة لتاريخ الترقية. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019م، 49)

المطلب الخامس: الترقبات الاستثنائية

يقصد بالترقية الاستثنائية: انتقال الموظف -بغير الطريقة العادية- من وظيفته التي يشغلها إلى وظيفة أعلى وبمرتبة أفضل، ومسؤوليات أكبر. وتعد الترقية الاستثنائية واحدة من أدوات تكريم الموظف المميز؛ ولهذا فإنها تخضع لعدد من الشروط والاعتبارات. وبالمقابل، فقد تكون هناك موانع لترقية الموظف استثنائياً.

ولم أجد في قانون الخدمة المدنية المصري ولائحته التنفيذية النص على الترقبات الاستثنائية، فضلاً عن اعتبارها مانعاً من موانع الترقية.

لكن المنظم السعودي في نظم الخدمة المدنية نص على الترقبات الاستثنائية، وذلك في التفصيل الآتي:

- 1 - يجوز بموافقة الوزير المختص ترقية الموظف استثناءً على وظيفة شاغرة لمرتبتين أعلى من المرتبة المثبت عليها بالشروط الآتية:
أ- أن يتوافر لديه الحد الأدنى من المؤهل العلمي المطلوب للوظيفة التي يراد أن يرقى إليها وفقاً لما هو محدد في تصنيف الوظائف في الخدمة المدنية.
- ب- أن يكون قد حصل على نتيجة تقويم أداء وظيفي في السنة الأخيرة لا يقل عن (ممتاز) أو ما يعادله.
- ج- أن لا يتجاوز عمر المرشح (خمس وخمسين) سنة.
- د- أن يكون قد أمضى بالمرتبة التي يشغلها ما لا يقل عن سنة.
- هـ- ألا يتجاوز عدد من يُرقون في السنة المالية نسبة (1%) من عدد الوظائف الخاضعة لسلم رواتب الموظفين العام في الجهة، وبما لا يتجاوز (50) موظفاً في السنة.
- ز- أن لا يتجاوز عدد الترقبات الاستثنائية التي يحصل عليها الموظف ترقيتين خلال خدمته في الدولة.

ح- أن تكون الترقية من خلال لجنة برئاسة من يراه الوزير المختص، وعضوية من يراه على أن يكون من بينهم المسؤول عن الموارد البشرية في الجهة، والمسؤول عن الشؤون المالية فيها، إضافة إلى ممثل من وزارة المالية، وممثل من وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، وتعتمد الترقية بقرار من الوزير المختص. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.54) وخصصت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، الترقية الاستثنائية للمرتبتين: الرابعة عشرة والخامسة عشرة ببعض الشروط:

مع مراعاة ما تضمنته المادتان (48-49) من اللائحة من شروط وضوابط، للوزير المختص استثناءً مما تضمنته المادة (52) من اللائحة، ترشيح من يراه مناسباً لشغل أي من الوظائف الشاغرة في المرتبتين (الرابعة عشرة أو الخامسة عشرة) إذا توافرت لديه مدة خبرة على النحو التالي:

- أ- المرتبة الرابعة عشرة: يشترط أن يتوافر لشغلها خبرة مناسبة لا تقل عن أربع سنوات في أي من المرتبتين: الثانية عشرة أو الثالثة عشرة، أو كليهما أو ما يعادلها في السلم الوظيفية الأخرى.
- ب- المرتبة الخامسة عشرة: يشترط أن يتوافر لشغلها خبرة مناسبة لا تقل عن أربع سنوات في أي من المرتبتين: الثالثة عشرة أو الرابعة عشرة أو كليهما أو ما يعادلها في السلم الوظيفية الأخرى. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.53).

وقد أورد المنظم السعودي عددًا من موانع الترقية الاستثنائية، وهي:

1. إذا لم تتحقق الشروط المبينة في المواد النظامية السابق ذكرها، كأن يتجاوز عمر المرشح خمس وخمسين سنة.
2. لا يجوز ترقية الموظف، ما لم تمض على الترقية الاستثنائية السابقة سنتان على الأقل. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.55)
3. لا يجوز ترقية الموظف ترقية استثنائية، ما لم تمض على الترقية الاستثنائية السابقة (ثلاث) سنوات على الأقل. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.56)
4. لا يجوز الجمع بين أكثر من ترقية خلال السنة الواحدة. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.57).
5. أن لا يتجاوز عدد الترقيات الاستثنائية التي يحصل عليها الموظف، ترقيتين خلال خدمته في الدولة. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.53)

المبحث الثاني: موانع الترقية الخاصة

تتحقق في الموظف العام أحياناً بعض موانع الترقية، وترجع هذه الموانع إلى أمور خاصة به، وليست منفكة عنه، كما سبق في موانع الترقية العامة؛ لهذا نسميها: موانع الترقية الخاصة، وبيانها فيما يأتي:

المطلب الأول: الإجازة

تتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف، وذلك أن التوازن بين انتظام سير العمل الحكومي، واحتياجات الموظف العام، تدعو المنظم إلى المرونة في ذلك. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.125)، ويتتبع قانون الخدمة المدنية المصري، نجد أن المشرع المصري قد عدد أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف، وهي:

1. الإجازة الاعتيادية.

2. الإجازة المرضية.
3. الإجازة الخاصة بأجر كامل، وذلك في حالات قيدها القانون بأداء الحج أو إجازة الوضع أو المخالط لمريض بمرض معد، أو إصابة عمل، أو أداء امتحان.
4. الإجازة بدون أجر. (قانون الخدمة المدنية المصري، 2016، م. 53-47)
- وقد اعتبر المشرع المصري أن الإجازة المانعة من الترقية هي: إذا كان حاصلاً على إجازة بدون أجر، إلا بعد عودته من الإجازة، باستثناء الإجازة المرضية، وإجازة رعاية الطفل. (اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، 2017، م. 92)
- أما المنظم السعودي في نظم الخدمة المدنية فقد صنف الإجازات على النحو التالي:
- أ- الإجازة العادية.
- ب- إجازة الامتحان الدراسي.
- ج- الإجازة الدراسية.
- د- الإجازة الاضطرارية
- هـ- الإجازة المرضية
- و- إجازة مرافقة مريض
- ز- الإجازة الاستثنائية
- ح- إجازة الوفاة
- ط- إجازة الوضع
- ي- إجازة الأمومة
- ك- إجازة الأبوة
- ل- إجازة المشاركة الوطنية
- م- إجازة تعويض (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م. 126)
- وقد اعتبر المنظم السعودي أن الإجازة المانعة من الترقية، هي: الإجازة الدراسية، والإجازة الاستثنائية. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م. 49) فقط دون غيرها من الإجازات.
- وننبه إلى أن مدة الإجازة الاستثنائية، والإجازة الدراسية إذا لم تحقق الغرض منها، ومدة الغياب إذا لم تحتسب إجازة رسمية، لا تحتسب لغرض إكمال مدة الخبرة المطلوبة للتوظيف التي يراد أن يرقى إليها الموظف العام، وذلك في نظم الخدمة المدنية السعودية.
- (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م. 48)
- ومن البدهي أن تعتبر هذه الإجازات من موانع الترقية، ذاك أن أحد مقاصد الترقية: أن يشغل الموظف الوظيفة المتاحة الآن، ويأشر واجباتها، ويولي احتياجاتها، والموظف الذي يتمتع بإجازة طويلة ونحوها لن يحقق للجهة الإدارية الغرض من الترقية.

المطلب الثاني: الإعارة

عرف القضاء الإداري، الإعارة بأنها: تفرغ الموظف العام للقيام بعمل تابع لجهة أخرى، غير الجهة التي يتبعها، سواء كانت جهة عامة أو خاصة. (المحكمة الإدارية، 1995 رقم 78 / 1 ق)، بينما عرفها المنظم السعودي، بأنها: عمل الموظف المشمول بنظام الخدمة المدنية عملاً مؤقتاً لدى أحد الأجهزة العامة، أو مؤسسات القطاع الخاص، أو المؤسسات غير الربحية، أو الحكومات الأجنبية، أو الهيئات أو المنظمات الإقليمية أو الدولية. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م. 73)

ويظهر أنه لا فرق جوهري بين التعريفين، إلا أن تعريف النظام كان أكثر تفصيلاً، يجعله مؤقتاً، وتوسيع نطاق عمل الموظف المعار. وللإعارة أهمية كبرى في مجال التعاون بين الدول والهيئات والشركات في مجال تبادل الموظفين؛ إذ تعمل الإعارة على نقل الخبرات والمهارات التي لدى الموظف المعار إلى الجهة الأخرى، فتتطور تلك الجهة وينتعش الاقتصاد، كما أنه يلبي حاجات عمل المنظمات الدولية والإقليمية، ويعود بالنفع إلى الموظف المعار بزيادة دخله. (بطارسة، 1997، ص. 176)

وقد اختلفت التشريعات في النظر للإعارة بكونها مانعاً من موانع الترقية أم لا؟

ف نجد أن المشرع الأردني مثلاً لم يعتبر الإعارة من موانع الترقية، وقد نص على أنه: "ت حسب مدة الإعارة لغايات الترفيع الوجوبي" (نظام إدارة الموارد البشرية الأردني في القطاع العام وتعديلاته حتى تاريخ 24/2/2025م، م. 43) بينما لم ينص المنظم السعودي في نظم الخدمة المدنية على أن الإعارة من موانع الترقية، وذلك بالنظر للمادة (49) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، التي عددت الحالات التي بتحقيقها لا يجوز ترقية الموظف، إلا أن المنظم اعتبر أن المدة التي قضاها الموظف في الإعارة غير محتسبة في المدد اللازمة للترقية، وعلى الموظف أن يقضي المدد المنصوص عليها نظاماً: "لا تحتسب المدد الآتية لغرض إكمال الخبرة المطلوبة للوظيفة التي يراد أن يرقى إليها: -2 مدة الإعارة لغير الأجهزة العامة والهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية" (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م. 48) فبالنظر للمادة 48 والمادة 49 من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، يظهر أن المنظم فرق بين أمرين:

فأما الإعارة لغير الأجهزة العامة والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية فإنها تعتبر مانعاً من موانع الترقية. وأما الإعارة للأجهزة العامة والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية، فلا تعتبر مانعاً من موانع الترقية.

وفي مصر، فإن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية قد نص على أن الإعارة من موانع الترقية: "ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة، واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة، ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية". (قانون الخدمة المدنية، 2016م، م. 35)

المطلب الثالث: النقل

يقصد بنقل الموظف العام: انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى في نفس مستواها أو أعلى منها. (خديري، 2015)، والنقل قد يكون بناءً على طلب الموظف، وقد يكون بناءً على طلب جهة الإدارة، فإن كان النقل بناءً على طلب الموظف، فلا بد من موافقة جهة الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في هذا الأمر بعد مراعاة الأولوية.

وإن كان النقل بناءً على طلب جهة الإدارة فيفترق بين أمرين: هل كان النقل جزاءً تأديبياً؟ أم هو لمصلحة العمل حقيقة؟

فإن كان جزاءً تأديبياً في التشريعات التي اعتبرت النقل أحد الجزاءات فلا بد من ضمانات تسبقه كالتحقيق ونحوه.

وإن كان لمصلحة العمل فإن للإدارة سلطة تقديرية تراعي فيه المصلحة العامة عند اتخاذها هذا القرار، وقد قضى ديوان المظالم: "وما سبق يظهر أن النقل في الأصل سلطة جوازية لجهة الإدارة يراد بها تحقيق مصلحة العمل". (المحكمة الإدارية، 2008، رقم 7022/1ق)

وهل يعتبر النقل مانعاً من ترقية الموظف العام؟

بالنظر في بعض التشريعات المنظمة لموضوع النقل والترقية، نجد أن المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين الملغى قد اعتبر النقل مانعاً من موانع الترقية: "لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل" (قانون العاملين المدنيين، 1978، م. 36)، إلا أنه في قانون الخدمة المدنية الجديد (2016) لم يعتبر النقل أحد موانع الترقية ابتداءً؛ إذ عدد موانع الترقية ولم يرد النقل كأحد هذه الموانع، لكن المشرع المصري في ذات النظام نص على أنه لا يجوز نقل الموظف العام من وحدة إلى أخرى إذا كان النقل سيفوت

عليه دوره في الترقية "يجوز بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى، وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية، أو كان بناءً على طلبه". (م.31)

وبالاطلاع على نظم الخدمة المدنية السعودية، نجد أن اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، لم تعتبر النقل أحد موانع الترقية، ذلك أن النقل بين الوظائف، هو دورة طبيعية في تنظيم العمل الإداري، خصوصاً إذا كان الموظف ينتقل داخل الإدارة، وبطلب من الإدارة. إلا أن لائحة النقل الصادرة بقرار من مجلس الخدمة المدنية قد منعت نقل الموظف قبل مضي سنة من ترقيته. (لائحة النقل الصادرة بقرار من مجلس الخدمة المدنية، 2003، 1/929، م.3)

وتحتسب للموظف المنقول مدة خدمته السابقة لأغراض الترقية. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م49-48)، كما يجوز نقل الموظف الحكومي بترقية من جهة حكومية إلى جهة حكومية أخرى، لكن يشترط في هذه الحالة عدم وجود موظفين مؤهلين للترقية على الوظيفة المراد النقل إليها، لدى الجهة الراغبة في النقل. (اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، 2019، م.60).

لهذا يمكن القول إن النقل في الأصل لا يعتبر مانعاً من موانع الترقية، إلا إذا وجد في الجهة المنقول إليها الموظف بترقية، موظف مؤهل للترقية، فهنا يعتبر مانعاً، وقد قضى ديوان المظالم: "وحيث ثبت وجود مرشح لدى الجهة المطلوب النقل إليها، وذلك من خلال ما ظهر من محاضر الترشيح، بل هو المرشح الوحيد لهذه الوظيفة؛ الأمر الذي يجعل القرار معيباً بعبء مخالفة النظم واللوائح". (المحكمة الإدارية، 2012، رقم 10/2620/ق)

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبعد:

ففي خاتمة هذا البحث الذي ناقشت فيه مسألة موانع الترقية بتقسيماتها: الخارجية والداخلية، قد توصلت إلى بعض النتائج والتوصيات.

النتائج:

1. المقصود بموانع الترقية: العوارض التي تصيب الموظف العام نتيجة فعل منه أو سبب خارجي عنه، تمنعه من الانتقال من وظيفته التي يشغلها إلى الرتبة الأعلى منها.
2. تعد موانع ترقية الموظف العام، موانعاً مؤقتة؛ إذ بزوالها يزول السبب المانع، فيستحق الموظف للترقية، فنهاية التحقيق بالبراءة، أو استيفاء متطلبات شغل الوظيفة يجعل الموظف مستحقاً للترقية.
3. لا تعد الترقية حقاً واجباً على جهة الإدارة تجاه الموظف، بل هي سلطة تقديرية لجهة الإدارة، لكنها قد تنقلب إلى سلطة مقيدة في بعض الحالات.
4. اعتبر المنظم السعودي أن الإجازة المانعة من الترقية، هي: الإجازة الدراسية، والإجازة الاستثنائية.
5. الإعاقة لغير الأجهزة العامة والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية تعتبر مانعاً من موانع الترقية.
6. النقل في الأصل لا يعتبر مانعاً من موانع الترقية، إلا إذا وجد في الجهة المنقول إليها الموظف بترقية، موظف مؤهل للترقية.
7. أحسن المنظم في تحديد مدة زمنية أعلى في منع الموظف من الترقية كجزاء عليه، ومنح الإدارة سلطة تقديرية في تقليل تلك المدة.

التوصيات:

1. نوصي المنظم السعودي بالنص على: أنه إذا أحيل الموظف للمحاكمة ثم ثبتت براءته أمام القضاء، فإنه يستحق الترقية من تاريخها، على غرار المشرع المصري.
2. نوصي المنظم السعودي باعتبار الإجازة المرضية إذا تجاوزت السنة، واحدة من موانع الترقية، وذلك يناسب مقصود الترقية.
3. نوصي المنظم السعودي بالنص على اعتبار الإعارة بجميع أحوالها مانعاً من موانع الترقية؛ إذ مقصود الترقية: شغل الوظيفة الأعلى بكفاءة متدربة في العمل مستوفية للمتطلبات، والإعارة قد تقطع خبرة الموظف المعار.

المراجع:

- أطر العمل التنظيمية للاتحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (1551)، وتاريخ 1440/6/9 هـ. الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية. بطارسة، سليمان. (1997). نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- بلعراي، عبد الكريم. (2013). نظام الترقية في الوظيفة العمومية. مجلة دراسات في الوظيفة العامة، (1)، 21-45.
- خديري، عبد الغفور. (2015). النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري [رسالة ماجستير غير منشورة] جامعة العربي التبسي، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- الخولي، عمر. (2012). القانون الإداري السعودي. د.ن.
- ديوان المظالم. مجموعة الأحكام الإدارية لديوان المظالم. للأعوام 1402-1436 هـ.
- الطماوي، سليمان. (1973). الوجيز في القضاء الإداري. دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان. (1987). القضاء الإداري، الكتاب الثالث قضاء التأديب. دار الفكر العربي.
- العسود، عصام. (2015). موانع الترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة [رسالة دكتوراه غير منشورة]. الجامعة الأردنية.
- عليات، محمد نجم. (2018). الضوابط القانونية للتحقيق الإداري. مجلة علوم الشريعة والقانون، 45(1)، 311-325.
- قاسم، جعفر محمد أنس. (1973). نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة. (ط.3). دار النهضة العربية.
- القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائر الصادر في الأمر 06-30 بتاريخ 15/7/2006.
- قانون الخدمة المدنية المصري الصادر 1 نوفمبر 2016.
- قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لعام 1978.
- قرار المحكمة العليا رقم 917، 9 ديسمبر، 1984.
- الاتحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري. رقم 1216، بتاريخ 2017.
- الاتحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم 1550 وتاريخ (14 فبراير 2019).
- الملط، محمد جودت. (1967). المسؤولية التأديبية للموظف العام. دار النهضة العربية.
- ابن منظور، محمد بن مكرم. (1993). لسان العرب. (ط.3). دار بيروت.
- نظام إدارة الموارد البشرية الأردني في القطاع العام وتعديلاته حتى تاريخ 2025/2/24.
- نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/18) وتاريخ (15 ديسمبر 2021).
- نوح. مهدي. (2015). آثار قرار كف اليد. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 31(2)، 9-28.

Arabic References:

- Uṭur al-‘amal al-tanzīmīyah li-Lā’ihāt al-tanfīdhīyah lil-mawārid al-basharīyah al-šādirah bi-al-qarār al-wizārī raqm (1551), wa-tārīkh 9/6 / 1440h. al-mawārid al-basharīyah wa-al-tanmiyah al-ijtimā’īyah.
- Bṭārsh, Sulaymān. (1997). Niẓām al-wazīfah al-‘Āmmah fī al-Mamlakah al-Urdunīyah. Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī‘.
- Bl’rāby, ‘Abd-al-Karīm. (2013). Niẓām al-tarqīyah fī al-wazīfah al-‘Umūmīyah. Majallat Dirāsāt fī al-wazīfah al-‘Āmmah, (1), 21-45.
- Khdhyry, ‘bdālgfwr. (2015). al-niẓām al-qānūnī li-naql al-muwazzaf al-‘āmm fī al-tashrī‘ al-Jazā’irī [Risālat mājistīr ghayr manshūrah] Jāmi‘at al-‘Arabī al-Tabasī, al-Jazā’ir, Kullīyat al-Ḥuqūq wa-al-‘Ulūm al-siyāsīyah.
- al-Khulī, ‘Umar. (2012). al-qānūn al-idārī al-Sa‘ūdī. D. N.
- Dīwān al-Mazālīm. majmū‘ah al-aḥkām al-Idārīyah li-dīwān al-Mazālīm. lil-a‘wām 1402-1436h.
- al-Ṭamāwī, Sulaymān. (1973). al-Wajīz fī al-qaḍā’ al-idārī. Dār al-Fikr al-‘Arabī.
- al-Ṭamāwī, Sulaymān. (1987). al-qaḍā’ al-idārī, al-Kitāb al-thālith Qaḍā’ al-ta’dīb. Dār al-Fikr al-‘Arabī.
- al-‘Asūd, ‘Iṣām. (2015). Mawānī‘ al-tarqīyah fī al-wazīfah al-‘Āmmah dirāsah muqāranah [Risālat duktūrāh ghayr manshūrah]. al-Jāmi‘ah al-Urdunīyah.
- Lyāt, Muḥammad Najm. (2018). al-ḍawābiṭ al-qānūnīyah lil-Taḥqīq al-idārī. Majallat ‘ulūm al-sharī‘ah wa-al-qānūn, 45 (1), 311-325.
- Qāsim, Ja‘far Muḥammad Anas. (1973). naẓm al-tarqīyah fī al-wazīfah al-‘Āmmah wa-atharuhā ‘alā fā‘iliyat al-Idārah. (Ṭ. 3). Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah.
- al-Qānūn al-asāsī llwzyf al-‘Āmmah al-Jazā’ir al-šādir fī al-amr 06-30 bi-tārīkh 15/7 / 2006.
- Qānūn al-khidmah al-madanīyah al-Miṣrī al-šādir 1 Nūfimbir 2016.
- Qānūn al-‘āmilīn al-madanīyīn al-Miṣrī raqm 47 li-‘ām 1978.
- Qarār al-Maḥkamah al-‘Ulyā rqn917, 9 Dīsimbir, 1984.
- al-Lā’ihāt al-tanfīdhīyah li-Qānūn al-khidmah al-madanīyah al-Miṣrī. raqm 1216, bi-tārīkh 2017.
- al-Lā’ihāt al-tanfīdhīyah lil-mawārid al-basharīyah fī al-khidmah al-madanīyah al-šādirah bi-al-qarār al-wizārī raqm 1550 wa-tārīkh (14fbrāyr2019).
- Almlt, Muḥammad Jawdat. (1967). al-Mas’ūliyah al-ta’dībīyah lil-muwazzaf al-‘āmm. Dār al-Nahḍah al-‘Arabīyah.
- Ibn manzūr, Muḥammad ibn Mukarram. (1993). Lisān al-‘Arab. (ṭ3.). Dār Bayrūt.
- Niẓām Idārat al-mawārid al-basharīyah al-Urdunī fī al-qitā‘ al-‘āmm wa-ta’dilātuh ḥattā Tārīkh 24/2 / 2025.
- Niẓām al-inḍibāt al-wazīfī al-šādir bi-al-marsūm al-Malakī raqm (M / 18) wa-tārīkh (15 dysmbr2021).
- Nūh. Muhannad. (2015). Āthār qarār Kaff al-yad. Majallat Jāmi‘at Dimashq lil-‘Ulūm al-iqtisādīyah wa-al-qānūnīyah, 31 (2), 9-28.

Biographical Statement	معلومات عن الباحث
Author’s name is Dr. Ahmed bin Sulaiman bin Ahmed Al-Farraj is an Associate Professor of Administrative Law in the Department of Law at the College of Sharia, Qassim University, Saudi Arabia. He received his PhD in Law from the Islamic University in 1439 AH. His research interests focus on administrative and constitutional law.	د. أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج، أستاذ القانون الإداري المشارك في قسم القانون، بكلية الشريعة، في جامعة القصيم، (المملكة العربية السعودية). حاصل على درجة الدكتوراه في القانون من الجامعة الإسلامية عام 1439 تدور اهتماماته البحثية حول قضايا القانون الإداري والدستوري.

Email: a.alfarraj@qu.edu.sa