

الملخص

تكمن أهمية تقييم أداء الموظفين في الحكم على جدارة الموظفين للاستمرار في العمل واستحقاقهم للترقية والترقية، ويتم بصورة دورية خلال مدة زمنية محددة ويسمح للرئيس الأعلى الإحاطة بسير العمل في الإدارة؛ وإزالة المعوقات التي تحول دون سير الأعمال على وجه مُرضٍ، وتعد الرقابة الادارية وسيلة في يد الادارة تراقب بها أعمالها بنفسها , ولم تتفق التشريعات والفقه الاداري في مدى وجوب التظلم من تقييم أداء الوظيفي كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من عدمه كما خلا التشريع العراقي من تنظيم التظلم الاداري لقرارات تقييم أداء الموظفين.

المقدمة

اولا - التعريف بالموضوع

يعد تقييم أداء الموظفين أداة مهمة من الأدوات الرئيسية لقياس كفاءة الموظفين، ومؤشراً حقيقياً وواقعياً لنجاح أو فشل الطرق المتبعة في اختيار الموظفين، اذ يدفع الموظفين إلى بذل أقصى جهد ممكن في العمل. والرؤساء الإداريين من جهة أخرى إلى متابعة نشاط وأداء موظفيهم بطريقة مستمرة ، ويعد وسيلة فعالة يمكن عبرها مراجعة ومتابعة مختلف السياسات الوظيفية؛ فعن طريقها تستطيع الإدارة مراجعة مدى نجاح وفاعلية نظم التعيين في الوظيفة العامة. وتبدو صعوبة وضع التقارير من خلال العوامل الشخصية التي تربط الرئيس المباشر بالموظف في عملية تقييم أداء الموظفين للتكامل والتعسف في مواجهته ، والاعتماد على جميع عناصر التقييم ، اذ يجب اتخاذ الحيادية من قبل الرئيس مع الموظفين كافة، والنظر لأداء الموظف وفق جميع المدد التي قضاه في الوظيفة

ويمكن للموظف الذي صدر بحقه تقييم أداء ضعيف ان يتظلم منه بوصفه قرارا اداريا ، كما يمكن للموظف اللجوء الى الطعن القضائي ، اذ حظرت التشريعات تحصين القرارات الادارية من الطعن امام القضاء ومنها المشرع العراقي وذلك بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص في المادة (١٠٠) على انه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن"

ثانيا - اهمية الموضوع

يترتب على تقييم أداء الوظيفي اثار عديدة تتعلق بمركز الموظف و مستقبله في وظيفته ، منها مايؤثر في ترقية الموظف إلى الوظائف الأعلى ومنها مايؤثر في منحه العلاوات على أساس مدى ما حققه من كفاية في أداء أعمال وظيفته .

ثالثا - مشكلة البحث

تعد الرقابة الادارية وسيلة في يد الادارة تراقب بها أعمالها بنفسها ، وتصحح الخاطئ منها بإرادتها حتى يسلم نشاطها من الانحراف وبما يجعل تصرفاتها متفقة مع مبدأ المشروعية، وتظهر مشكلة البحث في اختلاف التشريعات والفقهاء الاداري في مدى وجوب التظلم من تقييم أداء الوظيفي كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من عدمه ، وخلو التشريع العراقي من تنظيم التظلم الاداري لقرارات تقييم أداء الموظفين ، وتظهر مشكلة البحث في تحديد الية الرقابة الملائمة لقرارات تقييم أداء الموظفين، وما هي الوسيلة المناسبة للطعن بهذه القرارات اذ يلجأ الموظف للتظلم الإداري من تقييم أداء الموظفين؟ ، والية اللجوء إلى القضاء وماهي المواعيد المقررة لذلك ، اذ يجوز للموظف أن يطعن قضائياً في تقييم أداء الموظفين الخاص به خلال مدة معينة من علمه بالتقرير، وكيفية تحديد الجهة المختصة

الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة الثانية عشر ٢٠٢٠

بالطعن القضائي هل يكون امام محكمة قضاء الموظفين امام محكمة القضاء الاداري ، وماهي أسبابه؟

رابعاً - منهج البحث

سنتبع منهج البحث التحليلي المقارن للاطلاع على اراء الفقه والقضاء بخصوص تقييم اداء الموظفين ، عبر تحليل النصوص القانونية في فرنسا ومصر والعراق.

خامساً - تقسيم البحث

سنقسم دراسة البحث على مبحثين نعالج في الاول الرقابة الادارية على تقارير تقييم اداء الموظفين، وفي الثاني الرقابة القضائية تقارير تقييم اداء الموظفين ، وسيتم تناول الخطة بالشكل الاتي :

المبحث الاول : الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء

المطلب الاول : انواع الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء

الفرع الاول : الرقابة الإدارية الذاتية (التلقائية)

الفرع الثاني : الرقابة الإدارية غير التلقائية

المطلب الثاني : الجهة التي يقدم إليها التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي ومدى وجوبه

الفرع الاول : الجهة التي يقدم إليها التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي

الفرع الثاني : مدى وجوب التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على تقارير تقييم الاداء

المطلب الاول : الجهة المختصة بالطعن القضائي واسبابه

الفرع الاول : الجهة المختصة بالطعن القضائي

الفرع الثاني: أسباب الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين
المطلب الثاني : شروط الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين والطعن بقرارات
محكمة قضاء الموظفين
الفرع الثاني : الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين

المبحث الاول

الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء

تعد الرقابة الادارية وسيلة في يد الادارة تراقب بها أعمالها بنفسها , وتصحح
الخطئ منها بإرادتها حتى يسلم نشاطها من الإنحراف وبما يجعل تصرفاتها متفقة مع
مبدأ المشروعية , ذلك المبدأ الذي يجب عليها الامتثال له في جميع تصرفاتها .وللإحاطة
بالرقابة الادارية سنتناول هذا المبحث في مطلبين نتناول في المطلب الاول : انواع
الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء ، ونخصص المطلب الثاني لدراسة الجهة التي
يقدم إليها التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي ومدى وجوبه.

المطلب الاول

انواع الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء

تنقسم الرقابة الادارية الى قسمين رقابة ادارية ذاتية ورقابة بناء على تظلم ،
مايدفعنا ان نقسم دراسة هذا المطلب في فرعين ؛ نبحث في الاول الرقابة الإدارية الذاتية
(التلقائية) وفي الثاني الرقابة الإدارية غير التلقائية.

الفرع الاول

الرقابة الإدارية الذاتية (التلقائية)

ان الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون او ملاءمتها للظروف المحيطة بها , فقد تكتشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة , أنها ارتكبت بعض الأخطاء كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنّها المشرع لصالح الأفراد او الموظفين والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها , ولذا تتجه الإدارة إلى الرجوع عن هذه القرارات وإبطالها بقصد احترام حكم القانون , مع مراعاة مصالح الأفراد (الموظفين) الذين تعلقت حقوقهم بتلك القرارات , ومن ناحية أخرى ان هناك من الظروف الجديدة مايدعوها إلى إعادة النظر في قراراتها السابقة التي عدت غير مشروعة أو غير ملائمة , وفي هذه الحالة تتجه إلى إصدار قرارات أخرى تتلاءم مع الظروف الجديدة, ويكون من شأن هذه القرارات إما إلغاء او سحب القرارات السابقة أو تعديلها^(١).

وتتحقق الرقابة الإدارية بطريقتين هما :

- ١ - إصدار الرؤساء للأوامر والتعليمات والقرارات إلى مرؤوسيههم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح
- ٢ - رقابة الرؤساء لأعمال وأوامر المرؤوسين لإقرارها او وقفها أو تعديلها أو إلغائها , وهذه الرقابة تتم عن طريق إصدار قرارات إدارية بسحب أو إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية محل الرقابة .

اذ تتمثل الرقابة الادارية في قيام الادارة بنفسها بمراقبة مايصدر عنها من تصرفات وذلك ليس فقط من حيث توافقها مع القانون وإنما أيضا من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله , فهي رقابة مشروعية وملاءمة في الوقت نفسه, ويتم

تحريك هذه الرقابة إما بصورة تلقائية من جانب الادارة بنفسها أو بناء على تظلم يقدم للإدارة ممن يهمله الأمر.

وفي ضوء ماتقدم يتضح بأن الأساس القانوني لممارسة الإدارة الرقابة الادارية هو مبدأ المشروعية , وبمقتضى هذا المبدأ يجب على الإدارة عند اصدارها لقراراتها أن تتقيد قبل كل شيء بالقانون , ومن ثم انتهاء القرارات اذا كانت مخالفة للقانون^(٢) .

وتنتحق الرقابة الإدارية الذاتية عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة اعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها , وقد يقوم بذلك الموظف نفسه الذي قام بالتصرف , فيقوم بالغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته وتسمى حينئذ ولائية , او يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استنادا إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه , فيكون له ان يلغي تصرف المرؤوس كليا او الإكتفاء بتعديله جزئيا , أو الحلول محله احيانا واتخاذ تصرف جديد بدلا من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو ملاءمته وتسمى هذه الرقابة رئاسية, وقد تمارس هذه الرقابة من قبل هيئة مركزية يكون لها وصاية إدارية على هيآت لا مركزية وهنا تقتصر سلطتها على رفض التصديق على التصرف غير المشروع اذ يكون لها تعديله , او الاعتراض عليه في قانون المحافظات كما قد تنهض لجنة إدارية خاصة مهمتها مراقبة أعمال الإدارة لتقوم بعد ذلك إما بإلغاء القرار غير المشروع او إبلاغ الرئيس الإداري بما يتكشف لها من مخالفات قانونية ليتصرف في الأمر بالطريقة التي يراها^(٣).

والأصل أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الادارية غير المشروعه , فتستطيع الادارة إلغاء هذه التصرفات او سحبها أو الإكتفاء بتعديلها فيمكن للادارة سحب القرار الاداري الصادر بتقييم أداء الموظفين اذا كان غير مشروع , إما القرارات الادارية الفردية الصحيحة فالقاعدة العامة أنه لايجوز سحبها أو إلغائها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملاءمة إصدارها إلا استثناء لاعتبارات معينة بقرار اداري مضاد^(٤).

ويتضح مما تقدم ان للادارة سلطة واسعة في انهاء القرارات الصادرة عنها وذلك لتصحيح الأخطاء الواردة بها بالالغاء او السحب او التعديل. وبخلاف ذلك يمكن للموظف اللجوء الى القضاء للحصول على حكم بالغاء القرار على وفق ما سنبينه.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية غير التلقائية

يعد هذا النوع من الرقابة أيسر من حيث الاجراءات وأقل تكلفة من الرقابة القضائية وتتحقق هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تقييم أداء الموظفين، نتيجة تظلم يرفع إليها من الموظف الذي صدر بحقه التقييم^(٥)، اذ كفل القانون وسيلة التظلم الإداري للموظف الذي صدر بحقه تقرير تقييم أداء منافياً للواقع، إما لسوء استعمال السلطة وإما لسوء فهم في تطبيق اللوائح والقوانين من جانب واضع التقرير، ويعرّف التظلم الإداري أنه: "لجوء الفرد إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، طالباً منها رفع الضرر الذي وقع عليه نتيجة لصدور القرار محل التظلم"^(٦).

وقضت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري: "إن التظلم هو وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري أو التأديبي، يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه، وتكفي العامل مؤونة الالتجاء للتقاضي طلباً لإلغاء القرار"^(٧).

فالتظلم هو إجراء قانوني يتيح الموظف من أن يعترض إلى الجهة الإدارية المختصة على القرار المشوب بالخطأ الصادر بحقه مطالبة إياها بإعادة النظر في قرارها متى كان لذلك مقتضى.

ويكتسب التظلم الإداري بوصفه وسيلة يلجأ إليها الأفراد لغرض اقتضاء حقوقهم أهمية من نواحي متعددة، اذ أن اللجوء لجهة الإدارة قد يغني عن اللجوء إلى القضاء وذلك في حالة استجابت الإدارة للتظلم، وهذا ما يؤدي إلى عدم سلوك الطريق القضائي وحل كثير من المنازعات الإدارية في وقت قصير ودون أدنى نفقات^(٨)

والتظلم على نوعين ، فهو إما ان يكون تظلماً ادارياً اختيارياً او وجوبياً على وفق ما سنشرحه :

١ - التظلم الاداري الاختياري

ان الأصل العام في التظلم أنه اختياري اذ يترخص الموظف في اللجوء إليه إذا رأى وجهاً لذلك، وإذا انتهج هذا الطريق فبوسعه أن يطعن قضائياً في القرار دون رد الإدارة على تظلمه، وكذلك العكس فمن طعن قضائياً له أن يتقدم بالتظلم، إلا أنه يلزم أن يقدم هذا التظلم في الميعاد المحدد له ، وإذا ما قدم هذا التظلم فإنه يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء^(٩)، ولا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص أو صيغة معينة أو إتباع أوضاع محددة

ويعرف التظلم الاختياري في مصر بأنه التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع خلال مدة السنتين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري، سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني^(١٠).

لذا يقصد بالتظلم الاختياري قيام المتظلم اختيارياً بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة طالباً منها انصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله أو من خلال إزالة وجه عدم الملاءمة المنطوي عليه ذلك القرار ، اذ أن التظلم الاختياري قد ينظر إليه كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء ولكن يجب مراعاة الدقة في المدد الواجبة والمحددة للطعن، لأن التظلم دليل على العلم اليقيني في الأمر الإداري - محل التظلم ، والتظلم لم ان يقدم الى الجهة الادارية التي اصدرت القرار فيسمى تظلماً ولائياً او الى السلطة الرئاسية فيسمى تظلماً رئاسياً^(١١) .

ويعد التظلم من تقييم اداء الموظفين بمثابة ضماناة أرادها المشرع لصالح الموظف نظراً للخطورة التي يترتبها التقرير المذكور ، فيحق له ابداء التظلم على هذا التقييم^(١٢).

ويشترط في التظلم المنتج للآثر شروط عدة :

- ١- ان يقدم التظلم باتجاه قرار اداري نهائي ، ويقصد بالقرار الاداري النهائي القرار الصادر من سلطة مختصة مستنفذاً مراحلته دون الحاجة الى تصديق من جهة اخرى
- ٢- ان يقدم الى الجهة الادارية المختصة (١٣)
- ٣- ان يقدم ضمن المدة القانونية المحددة
- ٤ - ان يكون واضحاً ومحدد المعنى
- ٥ - ان يكون التظلم مجدي بان يدفع الجهة التي اصدرته الى اعادة النظر فيه

٢ - التظلم الإداري الوجوبي :

وهو التظلم الذي يلزم القانون تقديمه إلى الجهة الإدارية صاحبة القرار ويرتب على إغفاله رفض قبول الدعوى^(١٤). ولا يأخذ المشرع في فرنسا ومصر بالتظلم الوجوبي إلا في حالات استثنائية . ففي فرنسا لم ينص قانون مجلس الدولة على التظلم الوجوبي، عدا حالة تعلق الطعن بالقرار الاداري غير المشروع بحصول الطاعن على تعويض ، فضلا عن بعض التشريعات الخاصة نصت على وجوب استنفاد هذا الطريق قبل مراجعة القضاء^(١٥) ، وفي مصر فان المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ اشترطت التظلم تجاه عدد من عدد من القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة قبل رفع دعوى الإلغاء بصدها^(١٦). وان المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ عدت أن تقديم التظلم يؤدي إلى انقطاع سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء وأوجبت على الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهة الرئاسية البت في التظلم خلال سنتين يوماً وعدت عدم إجابة الإدارة خلال هذه الفترة بمثابة رفض وتسري عندئذ مدة إقامة دعوى الإلغاء المحددة بستين يوماً من تاريخ البت بالتظلم أو انقضاء مدة البت فيه. كما عدت محكمة القضاء الإداري المصرية اعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار بمثابة تظلم ويترتب عليه نتائج التظلم نفسها^(١٧).

وقد ورد حق التظلم من تقييم اداء الوظيفي في نظم العاملين المدنيين المتعاقية باستثناء

القانونيين رقم (٥٧٩) لسنة ١٩٥٣ ورقم (١٧٣) لسنة ١٩٥٧^(١٨).

وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على انه : (للموظف أن يتظلم من تقرير أدائه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلانه به ، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض ، ويكون تظلم الموظف من شاعلى الوظائف القيادية ووظائف الادارة الاشرافية الى السلطة المختصة ، ويكون تظلم باقى الموظفين الى لجنة التظلمات المنصوص عليها فى المادة "٢٦" من القانون وعلى إدارة الموارد البشرية أن تمسك سجلا لتدوين التظلمات المقدمة من تقارير تقويم الأداء وأن تسلم الموظف المتظلم صورة من تظلمه بعد التأشير عليه بما يفيد تسلم الأصل.) (١٩).

وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على انه : (تكون مداوالات لجنة التظلمات سرية ولها استيفاء ما تراه لازما من بيانات ومعلومات من الموظف أو رئيسه المباشر أو رئيسه الاعلى أو إدارة الموارد البشرية اضافة الى مراجعة سجل الاداء الوظيفى الخاص بالموظف خلال السنة السابقة للتظلم ويصدر قرار اللجنة مسببا بأغلبية الأصوات وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس) (٢٠).

قد جاء المشرع المصري بنصين مهمين حول اسلوب التظلم الوجوبي عن قرار تقييم اداء الموظفين اذ نص على انه (يُعرض أمر الموظف الذي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، لنقله لوظيفة أخرى ملائمة فى ذات مستوى وظيفته، لمدة لا تجاوز سنة. وإذا تبين بعد انقضاء المدة المشار إليها فى الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، اقترحت خصم ٥٠ % من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر.

وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة فصله من الخدمة مع حفظ حقوقه التأمينية إن وجدت. وفى جميع الأحوال ترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للاعتماد") (٢١).

ولعل هذه الأهمية التي منحها المشرع المصري حول الية عرض تقييم الاداء بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، والسلطة المختصة للاعتماد ترجع للآثر المترتب على تقييم اداء الموظفين اذ قرر المشرع المصري انه (تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الذين يُقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقهم في المعاش)^(٢٢).

اذ نلاحظ ان المشرع المصري رتب نتيجة الفصل من الخدمة بالنسبة للوظائف العادية اذا جاءت نتيجة تقييم الاداء بمرتبة ضعيف لمدة سنتين متتاليتين ، اما في حالة الوظائف القيادية فتشدد المشرع المصري في تقييم الاداء اذ عد تقديم تقييم الاداء بمرتبة أقل من فوق المتوسط لمدة سنتين سبب لانتهاء الصلاحية الوظيفية لشاغلي الوظائف القيادية ، وهو ماندعو المشرع العراقي الى الاخذ به كونه يسهم في زيادة كفاءة المرفق العام لانه يستبعد العناصر غير الكفاءة

وأن أحكام التظلم من تقييم اداء الموظفين في مصر تعد حقاً مقررًا لكل موظف بصرف النظر عن المرتبة التي حصل عليها في التقرير، وللموظف الحق في التظلم من التقرير خلال عشرين يوماً من تاريخ إعلانه بصورة من تقرير كفايته، والعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المتظلم إليها صاحبة الاختصاص^(٢٣).

المطلب الثاني

الجهة التي يقدم إليها التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي ومدى وجوبه

يعد تحديد الجهة التي يقدم إليها التظلم من المسائل المهمة في الرقابة الادارية على قرارات تقييم الاداء الوظيفي ، ومن ناحية اخرى اختلف الفقه حول مدى وجوب التظلم في هذه القرارات وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين ، نبحت في الاول الجهة التي يقدم إليها

التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي ، واما الثاني فنبحث فيه مدى وجوب التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي.

الفرع الاول

الجهة التي يقدم إليها التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي

تختلف الجهة التي يقدم إليها التظلم باختلاف المرتبة الوظيفية التي يشغلها الموظف، فيكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف العليا إلى السلطة المختصة، أما بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها فقد أناط هذا الاختصاص بلجنة تظلمات خاصة تشكل لهذا الغرض^(٢٤). فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على انه : (يكون للجنة التظلمات أمين تختاره السلطة المختصة من بين موظفي إدارة الموارد البشرية يقوم بتلقى التظلمات وقيدها في السجل المنصوص عليه في المادة السابقة حسب اسبقية ورودها.) (٢٥).

وتشكل لجنة التظلمات من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، ومقتضى ذلك ألا يكون من بين أعضاء لجنة التظلمات أي من الرؤساء الإداريين الذين سبق لهم إبداء الرأي في تقرير صاحب التظلم أو أي من أعضاء لجنة شؤون العاملين التي اعتمدت تقريره وأيضاً فإن عضو اللجنة النقابية الذي يشارك في لجنة التظلمات لن يكون هو نفسه الذي شارك في عضوية اللجنة شؤون العاملين التي اعتمدت التقرير^(٢٦).

وتفصل اللجنة في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها ويكون قرارها نهائياً، والمقصود بالنهائية هنا هو أن يكون القرار نهائية على مستوى السلطة الإدارية أي أنه يجوز إعادة النظر في القرار مرة أخرى بواسطة السلطة القضائية إذا توافرت شروط الطعن فيه بالإلغاء^(٢٧).

وقد عدّ القضاء المصري أن "فوات ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه اللجنة هو بمثابة قرار ضمني برفض التظلم - إلا أنه متى سلكت الإدارة مسلكاً إيجابية في بحث التظلم فإن هذا المسلك يعتبر مانعاً لسريان قرينة الرفض الضمني - ولا يسري ميعاد دعوى الإلغاء إلا من تاريخ الإبلاغ بالموقف النهائي لجهة الإدارة"^(٢٨).

ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه، وفي هذا الصدد أوضحت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها "أن التقرير الذي يعد من أحد العاملين لا يعتبر نهائية إلا في حالتين:

١ - أن يفوت الموظف على نفسه ميعاد التظلم إلى لجنة شئون العاملين وهو شهر من تاريخ إعلانه بالتقرير وذلك دون تظلم.

٢: أن يتظلم العامل في الميعاد القانوني فتصدر لجنة شئون العاملين في شأنه قراراً بما تراه ومن حيث أنه حتى أصبح التقرير نهائياً في أي من هاتين الصورتين فإنه يصبح بمثابة قرار إداري نهائي"^(٢٩).

الفرع الثاني

مدى وجوب التظلم في قرارات تقييم الاداء الوظيفي

اختلف الفقه المصري حول مدى وجوب التظلم من تقييم اداء الوظيفي كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من علمه، إذ اتجه جانب من الفقه إلى أن التظلم من تقييم اداء الوظيفي يعد وفي الأحوال جميعها جوازياً وليس وجوبياً، فالموظف ليس ملزماً بتقديمه، وإنما له أن يتظلم، وفقاً لنص المادة (٣٠) من قانون العاملين ، ومن ثم يعد رخصة للموظف له أن يستعمله أو لا يستعمله.

إذ يرى اصحاب هذا الاتجاه ان التظلم الوجوبي المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة^(٣٠) يقدم في شأن قرارات إدارية محددة على سبيل الحصر وليس من بينها تقييم اداء الوظيفي ، فضلاً عن أن التظلم الوجوبي من بعض القرارات الإدارية يعد استثناء من الأصل وهو التظلم الاختياري، والاستثناء يقدر بقدره فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه^(٣١).

ويرى جانب آخر من الفقه أن التظلم من قرار تقييم أداء الموظفين المنصوص عليه في المادة (٣٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هو من قبيل التظلمات الوجوبية بما يترتب على ذلك من آثار ، وذلك لان تقييم أداء الموظفين يتصل أوثق اتصال بالترقية ومنح العلاوات، ومن ثم يندرج في عموم الطلبات المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة فبالتالي تنقيد الدعاوى المتعلقة بهذه القرارات من حيث عدم قبول الدعاوى بالطعن في تقدير الكفاية قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية المختصة بنظر التظلم^(٣٢).

وقد حسمت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة هذا الجدل وقررت صراحة، بأن قرارات كفاية الأداء لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي وقد جاء في الفتوى "ولما كانت القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعاوى بإلغائها محددة حصراً في قانون مجلس الدولة بأنها قرارات التعيين والترقية والعلاوات وليس من بينها قرارات كفاية الأداء، فإن هذه القرارات لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي قبل رفع الدعاوى بإلغائها أمام القضاء"^(٣٣).

وفيما يتعلق بالعراق فان المشرع العراقي تبنى موقفاً مغايراً لما هو عليه في فرنسا ومصر بصدد التظلم فجعل منه شرطاً واجباً لقبول دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري اذ نص على (يشترط قبل تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أن يتظلم الطاعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تثبت في التظلم وفقاً للقانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني)^(٣٤) وهو ما اكدته محكمة القضاء الاداري ، اذ قضت (كما اوضح بانه لم يقدم اي تظلم قبل اقامة الدعوى الى المدعى عليه وجدت المحكمة ان المدعي قد خالف الاجراءات المنصوص عليها في المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ التي توجب التظلم قبل اقامة الدعوى وحيث ان هذه الاجراءات تعد من النظام العام التي لايجوز تجاوزها لذا قرر بالاتفاق رد دعوى المدعى من الناحية الشكلية)^(٣٥)

وكذلك في اختصاص محكمة قضاء الموظفين في مجال العقوبات الانضباطية اذ نص قانون مجلس الدولة على (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية :

(١)- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبينالجهة التي يعمل فيها. (٢)- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن فيالعقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. ^(٣٦) . وقضت المحكمة الادارية العليا في العراق (يشترط لقبول الدعوى امام محكمة القضاء الاداري خلال(٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكما) ^(٣٧) .

أن التظلم الإداري وبالرغم من الإيجابيات التي تترتب عليه من كونه يخفف العبء عن القضاء الإداري وانه يعطي فرصة كافية للإدارة من اجل إعادة النظر بقرارها ومحاولة تصحيحه ، إلا أنه يجعل من الادارة الخصم والحكم في ان واحد ما يجعل الموظف عاجزاً عن تلبية مطالبه فيما لو اصررت الادارة على قرارها

ونرى في مسلك المشرع لعراقي في توسيع مساحة التظلم الوجوبي مسلكا محمودا وندعوا الى ان يشمل ذلك اختصاص محكمة قضاء الموظفين في حقوق الخدمة المدنية رغم الاتجاه الذي يعده قيذا على حق التقاضي وذلك للأسباب الآتية :

١ - المزايا التي تتسم بها الرقابة الادارية

٢- فيما يتصل بالعراق لاتزال لغاية كتابة سطور هذه الرسالة المحاكم التي نص عليها التعديل الخامس غير مشكلة ومن ثم فمن الصعوبة ان يمارس القضاء دوره في نظر المنازعات في ظل وحدة جهة القضاء ، وحتى لو تشكلت هذه المحاكم فهي لاتكفي ازاء كثرة المنازعات ومن ثم يسهم التظلم في التخفيف عن كاهل القضاء كثيرا بل انه يبدو حلا واقعيا يفرضه الواقع.

وفي فرنسا يعطي القانون للموظفين العموميين - عند إحساسهم بأن ظلما ما وقع عليهم في تقدير الكفاية المهنية - الحق في التوجه بطلب إلى رئيس المصلحة لمراجعة التقدير , إلا ان هذا الطلب لايقدم مباشرة إلى رئيس المصلحة وإنما عبر اللجنة الإدارية المشتركة والتي تملك في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة^(٣٨).

ولذلك فإن اللجنة المشتركة أو اللجنة المتساوية الاعضاء في فرنسا تؤدي دورا هاما في معظم الشؤون الوظيفية اذ تتكون من ممثلين متساوي العدد نصفهم يمثل الادارة والنصف الاخر ينتخب من بين موظفي الوحدة الادارية وتختص هذه اللجنة بالنظر في الامور الوظيفية المختلفة كتثبيت الموظفين وترقيتهم وتاديبهم , وذلك فضلا عن سلطتها في فحص تقييم اداء الموظفين وتعديله وفقا لاحكام القانون.

وقد اجازت المادة السادسة من نظام الموظفين الصادر سنة ١٩٥٩ للموظف ان يطلب من اللجنة المشتركة مراجعة الدرجة الرقمية أو التقدير الرقمي , وفي هذه الحالة تطلب اللجنة المشتركة بعد بحث الطلب من السلطة الادارية المختصة مراجعة الدرجة , فإذا رفضت السلطة الإدارية المختصة مراجعة الدرجة , يجوز لصاحب الشأن التظلم للوزير المختص , فالتظلم من الدرجة لا يتم للجهة الادارية مباشرة بل يقدم بطريقة غير مباشرة اذ يقدم التظلم من الموظف للجنة المشتركة التي ترسل التظلم - بعد بحثه - إلى رئيس الادارة أو المرفق الذي يبيت فيه التظلم , هذا الى جانب حق الموظف بالتظلم مباشرة الى الوزير المختص^(٣٩).

ولم يتغير الأمر كثيرا في ظل قانون عام ١٩٨٣ , اذ يجوز للموظف ان يطلب من اللجنة المشتركة مراجعة الدرجة او التقدير الرقمي , وفي هذه الحالة تطلب اللجنة المشتركة من السلطة الادارية المختصه مراجعة الدرجة , فإذا رفضت السلطة الإدارية المختصة مراجعة الدرجة , يجوز لصاحب الشأن التظلم للوزير المختص , فالتظلم من الدرجة لا يتم للجهة الإدارية مباشرة بل يتم بطريقة غير مباشرة اذ يقدم التظلم من الموظف للجنة المشتركة التي ترسل التظلم بعد بحثه إلى رئيس الإدارة أو المرفق الذي يبيت فيه التظلم , فضلا عن حق الموظف في التظلم مباشرة للوزير المختص , وطبقا لما قرره المادة العاشرة ومن المرسوم رقم ٢٠٠٢-٦٨٢ والصادر في ٢٩ نيسان ٢٠٠٢ والخاص بتقييم وترقية موظفي الدولة يكون

للجنة الإدارية المشتركة ان تطلب من رئيس المرفق بناء على تقرير الموظف مراجعته تقرير كفايته^(٤٠).

وطبقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي تملك اللجنة الإدارية المشتركة رفض طلب مراجعة التقرير بدون إبداء أسباب , كما يملك واضع التقرير رفض مراجعته بدون أسباب , وإن كان ذلك لا يمنع الموظف من تقديم تظلم رئاسي خلال شهرين من تاريخ إخطاره بالتقرير النهائي واللجوء إلي القضاء الإداري^(٤١).

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (ومن حيث أن الثابت مما سلف ان تشكيل لجنة التظلمات التي نظرت تظلم الطاعن على النحو السالف جاء مخالفا للمادة (٣٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة السالفة ذلك أن كل من رئيس اللجنة وعضو اللجنة اشتركا في لجنة التظلمات وهو الامر الذ يحظره المشرع في المادة المذكورة حينما نص على ان تشكل لجنة التظلمات ممن لم يشتركوا في وضع تقرير الكفاية وقد جاء هذا الحظر بمثابة ضمانة أساسية لصيانته حقوق العاملين نظرا لما يترتب عليه تقرير الكفاية من اثار بعيدة المدى تمس الوضع الوظيفي للعاملين ولها فاعلىتها سواء في الترقية او منح العلاوة الدورية أو حتي في الاستمرار في الخدمة , ومن ثم فقد اتاح المشرع للموظف التظلم من تقرير كفايته إلى لجنة التظلمات فقد حرص المشرع على ان يتوافر في تكوين هذه اللجنة المكونة من كبار العاملين عنصر الحيادة والتجرد حتي يكون فصلها في التظلم ادعي إلي تحقيق العدالة في المهم الموكولة إليها وعلى هذا المقتضي فإن إنطواء تشكيل لجنة التظلمات على رئيس او اعضاء سبق لاي واحد منهم الإشتراك في وضع تقرير الكفاية المتظلم منه بالمخالفة للحظر الذي أورده المشرع في هذه المادة إذ يترتب عليه بطلان عمل هذه اللجنة وبطلان ماصدر عنها من قرار في شأن هذا التظلم الأمر الذي يكون معه قرار لجنة التظلمات المشار إليها غير مشروع وخليقا بالالغاء مع ما يترتب على ذلك من اصدار أخصها عرض هذا التظلم على لجنة تظلمات مشكلة تشكيلا صحيحا طبقا للقانون ويعتبر تقرير الكفاية غير نهائي بعد الغاء قرار لجنة

التظلمات طبقاً لحكم المادة (٣٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة^(٤٢). وفي العراق قضت محكمة القضاء الإداري (أن هذه المحكمة هي محكمة الغاء يشترط في الأمر أو القرار المطعون فيه إمامها أن يكون قراراً إدارياً نهائياً وقد ترتب عليه أثراً قانونياً وحيث أن الكتاب المطعون فيه لا يرقى إلى الأوامر أو القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن فيها أمام هذه المحكمة مما يجعل الدعوى خالية من محلها ...)^(٤٣)

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء

يعد حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد ومنها الدستور العراقي الذي نص بأن التقاضي حق مصون ومكفول للجميع^(٤٤)، ولدراسة الطعن القضائي سنتناول دراسة الجهة المختصة بالطعن القضائي وأسبابه وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الجهة المختصة بالطعن القضائي وأسبابه

يقتضي تناول هذا المطلب تقسيمه على فرعين ، نبحث في الأول الجهة المختصة بالطعن القضائي ، وأما الثاني فنبحث فيه أسباب الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين.

الفرع الأول

الجهة المختصة بالطعن القضائي

يعد حق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة الإدارة في تقييم أداء الموظفين، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ينظر نظرة فاحصة

عادلة إلى قرار تقييم أداء الموظفين ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بالقرار^(٤٥).

ويلجأ الموظف أولاً للتظلم الإداري من تقييم أداء الموظفين ، وإذا لم يحصل على ما يبغيه من هذا الطريق، جاز له اللجوء إلى القضاء خلال المواعيد المقررة لذلك ، إذ يجوز للموظف أن يطعن قضائياً في تقييم أداء الموظفين الخاص به خلال مدة معينة من علمه بالتقرير .

وفي مصر يختص مجلس الدولة بالنظر في المسائل المتعلقة بالطعون المقدمة ضد قرارات تقييم أداء الموظفين إذ نص على أنه (يختص مجلس الدولة، دون غيره، بإبداء الرأي مسبقاً في المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، بناءً على طلب السلطة المختصة)^(٤٦).

وقد قرر القضاء الإداري في مصر إن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل شهر الواردة بالتقرير السنوي، هو أمر يدخل في سلطة لجنة شؤون العاملين، كل في حدود اختصاصه، وإذا أبدت الجهة المختصة صحة وسلامة الأسباب المذكورة في التقرير فلا يمكن للقضاء النظر في ذلك، مادام لم يثبت أن التقرير قد نجم عن إساءة استعمال السلطة.^(٤٧) ، و يتعين أن يعتمد التقرير النهائي بأداء الموظف خلال مدة سابقة.^(٤٨)

وأما في فرنسا فأن الاختصاص بنظر الطعن القضائي موزع بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة ، فالمحاكم الإدارية تفصل في الطعون المقدمة من الموظفين بشكل عام ، عدا الموظفين المعيّنين بمرسوم جمهوري فأن مجلس الدولة هو الذي ينظر في طعونهم ، وهذا الاختصاص أنعقد منذ التعديل بالمرسوم في ١٩٥٣/٩/٣٠ وأصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد ، وتنتظر هذه الطعون كمحكمة أول وآخر درجة^(٤٩).

وفي العراق تختص محاكم قضاء الموظفين في العراقي التي تتشكل برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين او المستشارين المساعد^(٥٠)

بالفصل في النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها و النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام.^(٥١)

ولاتسمع الدعاوى المقامة امام محاكم قضاء الموظفين بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغ الموظف بالامر او القرار المعارض عليه ، اذا كان داخل العراق و (٦٠) ستين يوما اذا كان خارجه ^(٥٢).

ويلاحظ عبر ماتقدم ان المشرع وضع معيارا عاما لاختصاص المحكمة في هذا المجال بان عقد اختصاص المحكمة بالحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها وبعد ذلك مسلكا محمودا لصعوبة حصر هذه المنازعات وما يترتب على حصرها من اشكالات ويجوز الطعن تمييزا امام المحكمة الادارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقا لاحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بها او اعتبارها مبلغة ^(٥٣).

و يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتا وملزما ^(٥٤).

الفرع الثاني

أسباب الطعن القضائي على قرارات تقييم اداء الموظفين

يجدر ان يبنى الطعن القضائي على اسباب قانونية وتتمثل بما يلي:

١ - عيب عدم الاختصاص :-

الاختصاص في القرار الإداري هو القدرة على مباشرة تصرف قانوني حدده القانون^(٥٥) ، وبناء على ذلك يكون قرار تقييم أداء الموظفين معيباً بغيب عدم الاختصاص ، إذا صدر عن شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره ، طبقاً للقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات والموظفين ، وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة ، فقرار تقييم أداء الموظفين يجب أن يصدر من قبل الشخص أو الهيئة التي منحها القانون الاختصاص بإصداره، ويتحقق عيب عدم الاختصاص في حال مخالفة الإدارة لقواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان، كأن يصدر الرئيس الأعلى المباشر تقييم لأداء الموظف بأثر رجعي يعود لما قبل توليه الاختصاص^(٥٦).

وقد نص المشرع المصري على هذا العيب في قانون مجلس الدولة بالقول (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص..)^(٥٧).

اذ يتوجب على الجهة الادارية ان تكون مختصة بإصدار القرار الإداري وذلك بان يدخل في ضمن القرارات التي تختص بها ، فيتوجب إلغاء قرار تقييم أداء الموظفين اذا لم تصدره الجهة المختصة قانوناً لأنه مشوباً بعيب عدم الاختصاص⁽⁵⁸⁾ . ويتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام ، فيجب على القاضي أن يتصدى له من تلقاء نفسه حتى اذا اغفله الخصوم ووكلائهم^(٥٩).

وقد نص المشرع العراقي على انه يعد من اسباب الطعن اذا صدر الامر او القرار خلافاً لقواعد الاختصاص^(٦٠).

٢- عيب مخالفة الشكل في قرار تقييم أداء الموظفين

يعرف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح ، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً^(٦١)

وعرف بأنه الخطوات التي يجب أن يمر بها القرار قبل صدوره أو بعده والتي يتطلبها القانون عند اتخاذ القرار الإداري دون أن تدخل في صياغته⁽⁶²⁾.

و الأصل انه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين ، الا اذا ألزم القانون الإدارة بذلك ، اذ تنقيد الإدارة في إصدار القرار الإداري بشكل معين في ضوء الإجراءات التي اشترطها القانون معينة ، كأن يلزم القانون بأن يصدر قرار تقييم أداء الموظفين في ضوء استمارة معدة خصيصا للدائرة التي يتنسب اليها الموظف⁽⁶³⁾ .

وان لقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة ومصلحة الموظف ، وذلك من خلال تجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع ، ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة . مما يؤدي إلى التقليل من القرارات غير المشروعة⁽⁶⁴⁾ .

وتعد قواعد الشكل في القرار الإداري قواعد خاصة بكيفية ممارسة الإدارة لسلطتها في اتخاذ القرار الإداري فهي القواعد التي تحدد المظهر الخارجي للقرار الإداري ، الا انه يلاحظ تسامح القضاء الإداري أحيانا بالنسبة لخروج الإدارة عن قواعد الشكل في بعض الحالات ، وذلك لعدة اسباب منها التمييز بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية ، والتمييز بين أن تكون قواعد الشكل مقررة لمصلحة الإدارة فقط أو لمصلحة الإدارة والأفراد ، ولا يعد ذلك اعترافاً من القضاء للإدارة بأي مجال للتقدير بالنسبة لقواعد الشكل⁽⁶⁵⁾ .

ونص المشرع المصري على انه (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن .. عيباً في الشكل ...)⁽⁶⁶⁾.

وقد نص المشرع العراقي الى انه يعد من اسباب الطعن اذا كان القرار معيباً في شكله او في الاجراءات⁽⁶⁷⁾ وانتهى القضاء الإداري في فرنسا⁽⁶⁸⁾ وفي مصر⁽⁶⁹⁾ إلى الكفاية بأنه بمثابة قرار إداري نهائي ،ومن ثم يسري عليه هو القرارات الإدارية، من حيث جواز التظلم منه إدارياً، والطعن في خلال المواعيد المقررة لتلك.

ومما تقدم يتطلب ان يفرغ تقييم اداء الموظفين في الشكلية المقررة قانوناً ، وان يراعى فيها الاجراءات المطلوبة وبخلاف ذلك يعد معيباً و غير مشروع مستحقاً للإلغاء⁽⁷⁰⁾ .

٣- عيب مخالفة السبب في قرار تقييم اداء الموظفين

ان سبب القرار الاداري هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار فهو حاله واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث أثر قانوني معين توصلاً لتحقيق غاية القرار وهو الصالح العام^(٧١) .

فإذا لم يخالف الموظف الواجبات المفروضة عليه وقواعد السلوك الإداري، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يمكن ان يكون تقييم ادائه الوظيفي ضعيفاً لانعدام السبب القانوني^(٧٢)

وقد نص المشرع العراقي الى انه يعد من اسباب الطعن (اذا كان القرار معيباً في سببه)^(٧٣) وقد يلزم القانون الرئيس المباشر بتسبيب قراره بتقييم اداء الموظف وذلك بذكر الأسباب التي دفعته إلى إصدار قراره ، وهنا يعد شكلية جوهريه يترتب على اغفاله عدم مشروعية القرار ويشترط ان يكون التسبيب جدياً فلا يبنى القرار على أسباب غامضة أو عامة ولا عد غير مسبب⁽⁷⁴⁾ .

٤- عيب المحل في قرار تقييم اداء الموظفين

يعرف محل القرار الإداري بأنه الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في الحالة القانونية القائمة وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغاءه أو تعديله، ويجب أن يكون محل القرار ممكناً ، فإذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل ، أي استحالة ، كان القرار الإداري منعماً ، ويجب أن يكون محل القرار جائز قانوناً ، أي يستند إلى أحكام القانون ، فإذا خالف أحكام القانون أصبح القرار غير مشروعاً ، ومن ثم يكون عرضه للإلغاء^(٧٥) .

وان رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية هي رقابة موضوعية تستهدف مراقبة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام وهي تختلف عن مراقبة قواعد الاختصاص والشكل إذ تعد رقابة خارجية ، بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه ^(٧٦).
وقد نص المشرع العراقي الى انه يعد من اسباب الطعن اذا كان القرار معيبا في محله ^(٧٧) ،
ونص المشرع المصري على انه (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن ... مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها...) ^(٧٨).

٥- عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة) في قرار تقييم أداء الموظفين

يعد إساءة استعمال السلطة وجه لعدم مشروعية القرار الإداري لانه يتصل بغاية إصداره ،
ويتحقق في حال مخالفة قرار تقييم أداء الموظفين الغاية منه وهي تحقيق المصلحة العامة ،
فاذا عد الرئيس الاداري المباشر ان الموظف كان ضعيفا في ادائه وادرج ذلك في استمارة
تقييم أداء الموظفين بقصد الانتقام منه أو بقصد تحقيق مصلحة خاصة بعيدا عن المصلحة
العامة فيكون قد اساء استعمال السلطة. ويعد هذا العيب الاكثر ورودا في تقارير تقييم الاداء
غير المشروعة .

ويخضع قرار تقييم أداء الموظفين لقاعدة تخصيص الأهداف، اي ينبغي أن يحقق القرار
الهدف الذي حدده المشرع لإصداره بتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق
و ضمان انتظام سيره، فإذا كان هدف قرار تقييم أداء الموظفين التتكيل بالموظف أو الانتقام
منه ، عد قراراً باطلاً لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة ، اذ لم تمنح السلطة الرئاسية حق
قرار تقييم أداء الموظفين لكي تجعل منه سيفا مسلطاً على رقاب من يخالفها من الموظفين
،وبما يؤدي إلى ذلك من أشاعه الفوضى الإدارية ، وافتقاد الموظفين للثقة المفترض توافرها
في رؤسائهم ، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي ، و مصالح المتعاملين مع
الإدارة ^(٧٩) .

ونص المشرع المصري على انه (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن ... إساءة استعمال السلطة)^(٨٠).

المطلب الثاني

شروط الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين والطعن بقرارات

محكمة قضاء الموظفين

يشترط للطعن القضائي توافر شروط معينة للنظر فيه امام المحكمة المختصة ، وفي العراق تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الطعن بقرارات تقييم الاداء الوظيفي ، وتكون الرقابة على هذه القرارات امام المحكمة الادارية العليا ولذلك سنتناول دراسة هذا المطلب في فرعين ، يخصص الاول شروط الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين ، واما الثاني فنبحث فيه الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين .

الفرع الاول

شروط الطعن القضائي على قرارات تقييم أداء الموظفين

يقتضي توفر شروط محددة لامكان الطعن القضائي بإلغاء قرارات تقييم أداء الموظفين ، والمقصود بشروط قبول الطعن ، هي الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوع الطعن ، فإذا كان الطعن مفتقراً لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده دون التطرق إلى البحث في موضوعه ، حتى لو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد قرار إداري أو حكم قضائي مخالف للقانون ، ومن ناحية أخرى فإن قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني الأمر إجابة الطاعن لطلباته ، إذ يتوقف ذلك على قانونية القرار

أو الحكم. ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي إذا ثبت مخالفة القرار أو الحكم المطعون فيه للقانون ، والإحكمة المحكمة برفض الدعوى أو ردها^(٨١). وهذه الشروط هي :

١ - المصلحة :

تعد المصلحة مبرر وجود الدعوى في المنظور القانوني ، إذ لا دعوى بغير مصلحة ، وقد نص المشرع المصري في الفقرة الثانية من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري على منع قبول الطلبات التي لا تتضمن مصلحة إذ جاء فيه (المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية) .

واشترط المشرع العراقي ان يقدم الطعن القضائي من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذي الشأن إذ نص على انه (رابعا — تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذي الشأن)^(٨٢).

٢ - مواعيد الطعن بالإلغاء :

حددت اغلب التشريعات مدة محددة لامكان الطعن امام القضاء بالقرارات الادارية ومن ضمنها قرار تقييم اداء الموظفين ، إذ نص المشرع المصري في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن (ميعاد رفع الدعوى أما المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تأريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن فيه) .

وفي العراق تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في الطعن القضائي المقدم حول قرار تقييم أداء الموظفين ، اذ نص المشرع العراقي على انه (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : (١) - النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبينالجهة التي يعمل فيها) ^(٨٣). ويشترط ان يقدم خلال مدة (٣٠) يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالامر او القرار المعترض عليه ، اذا كان داخل العراق و (٦٠) ستين يوما اذا كان خارجه ^(٨٤) ، وهو ماكدت عليه محكمة القضاء الاداري في العراق اذ قضت انه (وانه قد تبلغ به في ٢٦ / ٢ / ٢٠١٦ وتظلم منه في ٩ / ٣ / ٢٠١٦ من دون رد وحيث انه قد اقام دعواه بتاريخ ٢٩ / ٥ / ٢٠١٦ فانه يكون بذلك قد اقامها ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (٧ / سابعا / أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ فقرر قبولها شكلا ...) ^(٨٥)

الفرع الثاني

الطعن بقرارات محكمة قضاء الموظفين

اجازت اغلب التشريعات الطعن تمييزا بقرارات محاكم القضاء الاداري الصادرة بشأن القرارات الادارية ، ففي مصر تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ومن ضمنها قرارات تقييم أداء الموظفين ^(٨٦).

وفي العراق يجوز الطعن تمييزا امام المحكمة الادارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة بشأن قرارات تقييم أداء الموظفين خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بها او اعتبارها مبلغة ^(٨٧).

الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الثانية عشر ٢٠٢٠

و يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة للطعن يكون باتا وملزما^(٨٨).

الخاتمة

ندرج في نهاية البحث النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها ، وعلى النحو الاتي:

اولا - النتائج

١ - تعد الرقابة الادارية وسيلة في يد الادارة تراقب بها أعمالها بنفسها ، وتصحح الخاطئ منها بإرادتها حتى يسلم نشاطها من الانحراف وبما يجعل تصرفاتها متفقة مع مبدأ المشروعية ، ذلك المبدأ الذي يجب عليها الامتثال له في جميع تصرفاته ،

٢ - للادارة سلطة واسعة في تعديل القرارات الصادرة عنها وذلك لتصحيح الأخطاء الواردة بها عبر سلطتها بسحب قراراتها أو الغائها أو تعديلها ، وذلك لتصحيح أخطائها التي وقعت فيها وكانت سبب في مخالفتها لمبدأ المشروعية بحيث تقوم بنفسها و مختارة بسحب قراراتها المخالفة للقانون تأكيدا لمبدأ المشروعية قبل ان يبادر الافراد بالطعن بها امام القضاء

٣ -التظلم من القرار الإداري في العراق شرط لقبول الدعوى سواء أمام محكمة قضاء الموظفين أم محكمة القضاء الإداري، باستثناء الدعاوى الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية .

٤ -اختلف الفقه المصري حول مدى وجوب التظلم من تقييم اداء الوظيفي كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من علمه، اذ اتجه جانب من الفقه إلى أن التظلم من تقييم اداء الوظيفي يعتبر وفي جميع الأحوال جوازيًا وليس وجوبيًا، فالموظف ليس ملزمًا بتقديمه، وإنما له أن يتظلم ، ومن ثم يعد رخصة للموظف له أن يستعمله أو لا يستعمله ، ويرى جانب اخر من الفقه أن التظلم من قرار تقييم اداء الموظفين هو من قبيل التظلمات الوجوبية بما يترتب على ذلك من آثار ، وذلك لان تقييم اداء

الموظفين يتصل أوثق اتصال بالترقية ومنح العلاوات، ومن ثم فإن حكم المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري الخاصة بحالات التظلم الوجوبي ينصرف لتقييم الاداء ، وحسنت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة هذا الجدل وقررت صراحة، بأن قرارات كفاية الأداء لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي عملاً بصريح حكم المادة سالفة الذكر.

ثانيا - المقترحات

١- ندعو المشرع العراقي الى وضع قانون خاص بتقييم اداء الموظفين ضمن مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي الذي لازال في طور التشريع ، وان ينص على تعريف تقييم اداء الموظفين في المادة الاولى بانه (نظام يتم فيه قياس أداء الموظف للعمل وإنجاز الأعمال المكلف بها ، والحكم على سلوكه وتصرفاته وعلاقته بزملائه ورؤسائه والمتعاملين معه، وقدراته وإمكاناته الشخصية، وفقاً لقواعد وإجراءات معينة خلال مدة زمنية معينة)

٢- نقترح ان يجمع المشرع العراقي النصوص المتفرقة بتقييم اداء الموظفين ضمن القانون المقترح ، وان ينص في المادة الثانية منه على السلطة المختصة ويكون النص بالشكل الاتي (يضع الرئيس المباشر الاعلى الوزن النسبي للمؤشرات الخاصة بكل معيار من معايير التقويم بما يتماشى مع طبيعة نشاط الوحدة)

٣- نقترح ان ينص المشرع العراقي على ضوابط تقييم الاداء الوظيف في المادة الثالثة من القانون المقترح ، وان ينص (يراعى فى تقدير تقويم اداء الموظف الضوابط الاتية : ١. واقعية وموضوعية التقييم بحيث يكون مبنياً على أساس من الدقة التامة فى قياس اداء وسلوك الموظف. ٢. حيادية التقييم وعدالة المعاملة بحيث يكون التقييم مبنياً على اساس التجرد من العلاقات الشخصية ومؤثراتها . ٣. الوصول الى المنحنى الطبيعي للاداء ٤. معدل الاداء الذى يتم تحديده لكل وظيفة

- ٤- ندعو المشرع العراقي الى النص على الاخذ بالاعتبار كفاءة الموظف عبر التقارير الوظيفية لاداءه لاجل المفاضلة في الاختيار للمناصب القيادية .
- ٥- ندعو المشرع العراقي الى التشدد في تقييم الاداء في حالة الوظائف القيادية فيكون تقييم الاداء بمرتبة أقل من فوق المتوسط لمدة سنتين سبب لانتهااء الصلاحية الوظيفية لشاغلي الوظائف القيادية ، كونه يسهم في زيادة كفاءة المرفق العام لانه يستبعد العناصر غير الكفوءة.

الهوامش

- (1) د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية)، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١، ص ٣١.
- (2) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص ٦٤.
- (3) يقصد بالسحب رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات ، بحيث يزول القرار منذ صدوره ويعد وكأنه لم يكن إطلاقاً فإذا سحبت الإدارة قرار تقييم الاداء الوظيفي يعد غير موجود ولا يترتب عليه اثر، كما قد تلجأ الإدارة الى إلغاء آثار القرار الإداري الباطل بتقييم الاداء الوظيفي بالنسبة إلى المستقبل فقط فاروق عبد البر السيد إبراهيم، تقدير كفاية العاملين، مصدر سابق، ص ٢٣٣.
- (٤) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٢٩.
- (5) سليم نعيم خضر الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ١١.
- (6) د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٣. وقد عرّف النظم الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية يطلب فيها إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء) ينظر سليم نعيم خضر الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ١٣. في حين عرفه البعض الآخر بأنه (عرض ذو مصلحة حالة على الجهة الإدارية المختصة لتعيد النظر في قرار إداري اضر به أو مس مركزه القانوني) ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٥، ص ٢٠٥. كما عرف بأنه: "الأسلوب القانوني الذي أتاحه المشرع للعامل لإطلاع الإدارة على مواطن الخطأ في قرارها مستنفرين إياها لتصحيحه قبل اللجوء إلى القضاء" ينظر د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية، مصدر سابق، ص ١١٥. وعرف بأنه: "الإجراء الذي يقوم به صاحب الشأن، ويعبر من خلاله عن عدم رضاه عن القرار الإداري ويقدم للجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها بهدف حثها على إعادة النظر في ذلك القرار وتعديله أو إلغائه". د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، النظم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤.

(7) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في ١٩٦٦/٣/٦، أشار إليه د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١٢٢.

(٨) د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٢٣٤.

(9) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء الأعمال الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ١٨١.

(10) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ١٥١.

(11) ينظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(12) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٤٦٦) لسنة ٢١ القضائية، جلسة ١٩٧٩/١/٢١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عامًا، مصدر سابق، ج ٣، ص ٢٦٤٢.

(13) تنص الفقرة (سابعاً — أ —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً ، وعلى هذه الجهة ان تثبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها).

(١٤) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص ٢١٧ ، د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري ، بدون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٧٧ وما بعدها.

(١٥) في فرنسا اوجبت المادة (١٤) من قانون -ADM- goNM- التظلم من القرارات الصادرة بشأن مداولات المجالس البلدية أمام المحافظ .

(١٦) تنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أنه (لا تقبل الطلبات الآتية : أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة).

- (١٧) د. ماجد راغب الحلبي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٣٥٢.
- (18) د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية، مصدر سابق، ص ١١٧.
- (19) ينظر المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (20) ينظر المادة (٨٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (21) المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦
- (22) المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦
- (23) أما في ظل النظام للعاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى فقد كان مدة التظلم هي ٢٠ يوماً إذ نصت المادة (٣٠) منه والمعدلة بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ على ما يلي، "تعلن وحدة شؤون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شؤون العاملين بحسب الأحوال، وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه، ويكون تظلم العاملين شاغلي الوظائف العليا من البيانات المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة، ويكون تظلم باقي العاملين إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، ويبيت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً، ولا يعتبر بيان تقييم الأداء أو التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه".
- (24) د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية، مصدر سابق، ص ١١٩.
- (25) ينظر المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (26) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مصدر سابق، ص ٣٠٠.
- (27) د. أنور احمد رسلان، تقارير الكفاية، دراسة التقويم الأداء الوظيفي، مصدر سابق، ص ٣٣٣، وحكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١١١٣) لسنة ٥ القضائية، جلسة ١٢/١٩٧٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، مصدر ، ج٣، ص ٢٦٤٠.

(28) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٧١٨) لسنة ٣٨ القضائية، جلسة ١٩٩٢/٢/٨ الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء (٣٣)، قاعدة رقم (٤٢٦)، ص ٨٤٠.

(29) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (٢١٢٧) لسنة ٢٠ القضائية، جلسة ١٩٦٨/٩/٢٦ ، اشار اليه د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

(30) نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على انه: (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية، (ثالثاً) الطلبات التي يقدمها نور الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. (رابعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم بغير الطريق التأديبي. (تاسعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية...)

(31) د. محمد فؤاد عبد الباسط قياس كفاية الأداء، مصدر سابق، ٢٩٧.

(32) د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية، مصدر سابق، ص ١١٨.

(33) فتوى رقم (٣١٤) في ١٩٨٧/٣/٢٥ ، جلسة ١٩٨٧/٣/١٨ ، ملف رقم (٣٦/٦/٨٦)، اشار اليه د. خالد عبد الفتاح محمد، نظام العاملين المدنيين بالدولة، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

(34) المادة (٧/البند ثانياً ف و) من قانون مجلس الدولة المعدل.

(35) قرار محكمة القضاء الاداري في الدعوى المرقمة ٣٧٢/ ق / ٢٠١٦ ، بتاريخ ٣ / ١٠ / ٢٠١٦، غير منشور.

(36) الفقرة (تاسعاً — أ —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧

(37) قرار المحكمة الادارية العليا ٦٣/ اداري / تمييز / ٢٠١٥ ، بتاريخ ٢٣ / ٩ / ٢٠١٥ ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥ ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة ، ص ٣٤٩.

(38) د. عمر وصفي عقيلي ، تقويم أداء العاملين في الجهاز الحكومي ، مصدر سابق، ص ٣٢٤.

(39) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مصدر سابق، ص ٣٧٦.

الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الثانية عشر ٢٠٢٠

- (40) فاروق عبد البر السيد إبراهيم، تقدير كفاية العاملين، مصدر سابق، ص ٢٣٥.
- (41) د. محمد سعيد حسين أمين، تقييم الاداء الوظيفي في مجال الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٢٣٢ ومابعدھا
- (42) الطعن رقم ٣٦٣ لسنة ٣٥٤ ق جلسة ٤١٩٩٨/٢٨، اثار اليه محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقھ والقضاء، مصدر سابق ص ٣٦١، ٣٦٠.
- (43) قرار محكمة القضاء الاداري في الدعوى المرقمة ٤٥٨ / ق / ٢٠١٦، بتاريخ ٢٦ / ١٢ / ٢٠١٦، غير منشور.
- (44) ينظر البند ثالثا من المادة ١٩ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
- (45) فاضل جبير لفتة، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد: الاول المجلد: الخامس، حزيران ٢٠١٢، ص ٢٤٥.
- (46) المادة (٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦
- (47) أ.ع ١٩٦٩/٣/٩ ينظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عامًا، مصدر سابق، ص ٨. د. محمد فؤاد عبد الباسط في قياس كفاية الاداء للعاملين بالدولة، ص ٤٤٨ ومابعدھا
- (48) أ.ع ١٩٨٠/١/١٣ ينظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عامًا، مصدر سابق، ص ٢٦٢٧ رقم ٣٢٥.
- (49) فاضل جبير لفتة، مصدر سابق، ص ٢٤٦
- (50) ينظر الفقرة (اولا) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (51) ينظر الفقرة (تاسعا — أ) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (52) ينظر الفقرة (تاسعا -ب) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (53) ينظر الفقرة (تاسعا -ج) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (54) ينظر الفقرة (تاسعا -د) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

- (55) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري - دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، الطبعة الثانية ، بدون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٥٠ .
- (56) امجد جهاد نافع عياش ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام . دراسة مقارنة رسالة ماجستير . جامعة النجاح الوطنية ٢٠٠٧ ص ٩٢ .
- (57) ينظر الفقرة (رابع عشر) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- (٥٨) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، وزار التعليم العالي والبحث العلمي ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص ٧١ .
- (59) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص ١٨٠ وما بعدها .
- (60) ينظر الفقرة (خامسا/٢) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (61) فاضل جبير لفته ، مصدر سابق ، ص ٢٤٦
- (٦٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص ٤٤٩ .
- (٦٣) د. سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٧٥٧ .
- (64) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .
- (٦٥) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .
- (66) ينظر الفقرة (رابع عشر) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- (67) ينظر الفقرة (خامسا/٢) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (68) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠ ، الجزء الثاني، ص ٧٠٩ .
- (69) أ.ع ١٩٧٥/١/١٢ مجموعة الـ ١٥ عام ١٩٦٥ - ١٩٨٠ . اشار اليه د. سمير صادق، تقارير الكفالية والرقابة القضائية عليها، مصدر سابق، ص ٢٠٢ .
- (٧٠) د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .
- (71) فاضل جبير لفته ، مصدر سابق ، ص ٢٦١

- (72) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٧٩٥ .
- (73) ينظر الفقرة (خامسا/٢) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- (٧٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق، ص ٤٤٩ .
- (75) امجد جهاد نافع عياش . المرجع السابق . ص ٩٧ .
- (76) القرار ٢٩٧ | أنضباط | تمييز | ٢٠٠٦ | في ١٨ | ١٢ | ٢٠٠٦ | الذي قرر " أن السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وألا كان القرار معيباً " اشار اليه صباح صادق جعفر الانباري ، ص ٣٨٧ - ٣٨٨ .
- (77) ينظر الفقرة (خامسا/٢) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (78) ينظر الفقرة (رابع عشر) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- (79) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٣٢٩ - ٣٣٠ .
- (80) ينظر الفقرة (رابع عشر) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- (81) فاضل جبير لفتة ، ، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الثاني - المجلد الأول ، كانون الأول، ٢٠٠٨ ص ١٥٩ .
- (82) المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (83) الفقرة (تاسعا— أ —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (84) الفقرة (تاسعا— ب —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧
- (85) قرار محكمة القضاء الاداري في الدعوى المرفقة ٤٠٥ / ق / ٢٠١٦ ، بتاريخ ٢٦ / ١٢ / ٢٠١٦ ، غير منشور .
- (86) ينظر الفقرة (خامسا) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- (87) الفقرة (تاسعا— ج —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الثانية عشر ٢٠٢٠

(88) الفقرة (تاسعا — د —) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

المصادر

القران الكريم

اولاً - الكتب القانونية

- ١ - د. أنور أحمد رسلان، تقارير تقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، ٢٠٠٦
- ٢ - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩
- ٣ - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١
- ٤ - د. صبري محمد السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨
- ٥ - د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء - الأعمال الإدارية العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤
- ٦ - د. عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، ٢٠٠٥
- ٧ - د. عمر وصفي عقيلي، تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي، مفهومه أهدافه أنظمتها مشاكله)، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٨ - د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري ، بدون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٤ .
- ٩ - د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١

- ١٠ - د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- ١١ - د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩
- ١٢ - د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، بدون مكان، بدون سنة طبع.
- ١٣ - د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩
- ١٤ - د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- ١٥ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠
- ١٦ - د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ١٧ - د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة (مبدأ المشروعية)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١.
- ١٨ - د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ١٩٩٥
- ١٩ - د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩
- ٢٠ - د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، وزار التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ١٩٩٦

ثانياً – الرسائل والاطاريح

أ- الرسائل

- ١ - امجد جهاد نافع عياش ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧ .
- ٢ - سليم نعيم خضر الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١ .

ب - الاطاريح

- ١ - حمدي امين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٢ - فاروق عبد البر السيد إبراهيم ، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة، ١٩٨٣ .

ثالثاً- البحوث والمقالات والمحاضرات

- ١ - د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، دراسة مقارنة لنظام تقارير أوامر الموظفين العموميين، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٨٢ .
- ٢ - د. ربحي الحسن، تقييم أداء الموظفين، بحث مقدم إلى ندوة إدارة البحوث العلمية، ١٢ - ١٨ / ١ / ١٩٨٠، عمان، الأمانة العامة، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية، بغداد .

٣- فاضل جبير لفته ، الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب ،
بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد: الاول
المجلد:الخامس، حزيران ٢٠١٢

٤ - فاضل جبير لفته ، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، بحث منشور في مجلة القادسية
للقانون والعلوم السياسية ، العدد الثاني - المجلد الأول ، كانون الأول، ٢٠٠٨

رابعاً - الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

خامساً-القوانين والانظمة والتعليمات

أ - القوانين

١ - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢ - قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٣- قانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

٤ - قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

سادساً - المجموعات القضائية

١. أحمد سمير أبو شادي ونعيم عطية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة

الإدارية العليا في خمس سنوات، دار القاهرة ، القاهرة، بدون سنة نشر .

٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، وزارة العدل ، مجلس شورى الدولة

Abstract

The importance of evaluating job performance in governance is the merit of employees to continue to work and to be eligible for promotion and promotion, and is periodically conducted within a specified period of time and allows the Supreme President to take note of the functioning of the administration; remove obstacles that prevent the satisfactory conduct of business; The administration supervises the work itself, and did not agree the legislation and administrative jurisprudence on the extent of grievance from the evaluation of the performance of the function as a precondition before resorting to the judiciary or not, as well as the Iraqi legislation of the organization of administrative grievance decisions to evaluate performance.

Control over the evaluation of job performance

Comparative study

A.P. Dr. Sadiq M.A. Al Hussein

Hussein Jabr Hamoud al-Tai