

المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي والتنظم منه

دراسة تحليلية مقارنة

البحث مستل من أطروحة دكتوراه للطالب (گوران إبراهيم محمد) بعنوان (تقويم أداء الموظف العام في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في العراق) غير منشور.

المشرف: أ.د. مصطفى رسول حسين

Mustafa.hussian@univsul.edu.iq

كلية القانون، جامعة السليمانية

السليمانية – مركز المدينة

تأريخ أستلام البحث: ٢٠٢٥/٨/٧

الباحث: م.م گوران إبراهيم محمد

Goran.im.abdullah@spu.edu.iq

المعهد التقني بکرجو، جامعة السليمانية التقنية

السليمانية – مركز المدينة

تأريخ موافقة النشر: ٢٠٢٥/٦/١٧

ملخص البحث

تُعدّ تقارير تقويم الأداء من الأمور الهامة للموظف العام، باعتباره الأداة الفعالة في أي نظام إداري، إذ لا بد أن يشعر بالاستقرار أثناء قيامه بمهامه الوظيفية المكلف بها، ما يتيح له زيادة إنتاجيته وتنمية قدراته الإبداعية، الأمر الذي يسهم في النهاية إلى تطوير الإدارة ذاتها، وتعظيم دور الوظيفة الإدارية في المجتمع.

ويتطلب ذلك تزويده بمجموعة من المبادئ الحاكمة تكفل حقوق الموظف، ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق الكفاءة وتوفير الخدمات بأقل تكلفة، من بين هذه المبادئ الحاكمة العدالة والموضوعية والشفافية والتواصل الفعال وضمان حق الموظف في التنظم إذا كان معترضاً على تقويمه وذلك ما يُسهم في تحسين الأداء الوظيفي وبناء ثقة الموظفين في عملية التقويم.

الكلمات المفتاحية: تقويم أداء الوظيفي، الموظف العام، الضمانات، المبادئ الحاكمة

المقدمة

تعريف بموضوع البحث:

يُعدّ الموظف العام الوسيلة الرئيسة لقيام الإدارة العامة بأداء مهامها، فبواسطتهم تشبع الحاجات العامة للمواطنين، لكي تستطيع الدولة أن تمارس أهدافها بشكل يلبي احتياجاتها فأنها تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها ويمارس سلطاتها وينفذ مشاريعها ولا يتم ذلك إلا من خلال موظفيها الأكفاء الذين يُعدون العمود الفقري للإدارة التي لا تستطيع النهوض إلا بهم، فلا تقوم الدولة ولا تستقيم إلا بهم.

إنّ من أهم الوسائل التي تكشف فيها الإدارة عن كفاءة الموظف في العمل ومستوى أدائه لواجبات وظيفته وقياس مدى سير العمليات الإدارية حسب الأداء المرسوم ونظام تقويم الاداء، عملية تقويم الأداء الوظيفي التي هي إحدى الركائز التي تستند إليها في تحديد مسار الوظيفي للموظف، ومدى انسجامه مع العمل وحاجته للتطوير أو قصوره في أداء واجبات وظيفته، فهي أداة إصلاح الإدارة وتطويرها وعصرنتها ، وتؤدي عملية تقويم أداء الموظف العام دوراً بارزاً ومهماً في حياة الموظفين، وانطلاقاً من هذا الدور يمكننا أن ندرك دافع الدول في اهتمامها وحرصها على إيجاد نظام تقويم سليم لأداء الموظفين حيث يتناسب طردياً مع مدى تقدم هذه الدولة أو تلك، وتبرز أهمية تبني نظام موضوعي وعادل لتقويم أداء الموظفين العموميين عندما يقوم على مبادئ سليمة تكفل تحقيق كل أهدافه وغاياته بعيدة كل البعد من خلال تبني مبدأ دوري حيدوي وموضوعي واضع التقرير. هذا فضلاً عن تحقيق أهداف المرفق العام لا بدّ من وجود ضمانات حقيقية تعطي للموظف العام حفاظاً على حقوقه وواجباته ومن هنا أعطى المشرع له حق التظلم وحق الطعن ضد القرار الصادر في حقه.

أهمية البحث

لا شك أنّ تقويم أداء الموظفين يتبوأ مكانة هامة في مجال الوظيفة العامة ويساعد الإدارة في توضيح الجوانب القانونية المتعلقة بالتقويم ومحاولة إزالة القصور والنقص وتوضيحه، وكل ذلك يؤدي إلى رفع مستوى أداء الموظفين وإخلاصهم بعملهم لشعورهم بالعدالة وموضوعية التقويم الوظيفي، والمساهمة في تحسين أوضاع المؤسسات الحكومية، ورفع كفاءة أداء المدراء، وكل ذلك يعود بالنفع على الوزارات والمجتمع عموماً، كما أنّها تثري معرفة الباحثين بالناحية القانونية لموضوع ضمانات إجرائية تقويم أداء الموظف العام.

ثالثاً: إشكالية البحث:

إجراء عملية تقويم الأداء يتطلب وجود مبادئ وضوابط لصحة إجراء عملية التقويم من أجل تحقيق وتوفير الضمانات الحقيقية للموظف العام تجاه السلطة التقديرية الواسعة للإدارة، ومن هذه الإشكالية الرئيسية تنفرع الاشكاليات الفرعية الآتية:

1. ما ضمانات إدارية تقويم أداء الموظف العام؟ وهل يوجد قصور تعاني منه أنظمتنا القانونية المختلفة في العراق، أم هي كافية؟ وإذا كان يوجد قصور فما المقترح لسد هذا القصور؟
2. هل يمكن للموظف العام الاطلاع على تقويم أدائه الوظيفي ومن ثم التظلم من تقويم أدائه الوظيفي؟
3. ما المبادئ الحاكمة لسير عملية تقويم الأداء؟

رابعاً: أهداف الدراسة

تتمثل أهداف الدراسة بشكل أساسي في تحديد المبادئ الحاكمة لصحة عملية تقويم الأداء مستعينة برأي الفقهاء وأحكام القضاء الإداري وكذلك توضيح وتحليل النصوص التشريعية المتضمنة تلك المبادئ، والإشارة إلى أهم الضمانات لحماية الموظف من التعسف الرئيس الإداري.

خامساً: منهجية البحث

اتبعتنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال وصف وتحليل التشريعات وآراء الفقه وأحكام القضاء بخصوص المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي وضمانته الإدارية، ومن ثم إجراء المقارنة بين النظريات الفقهية وموقف القضاء الإداري والمشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق وإقليم كردستان.

سادساً: خطة البحث من أجل الإحاطة بجميع جوانب موضوع بحثنا، سنقسم هذا البحث إلى مبحثين، ففي المبحث الأول نتناول المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي من خلال المطلبين، ففي المطلب الأول سنبحث عن الدورية والحيدة والموضوعية في تقارير الأداء، وفي المطلب الثاني سوف يتم التعرض لعلائية تقارير الأداء.

أما المبحث الثاني فسوف نخصه لدراسة النظم الإداري باعتباره ضمانته إدارية للموظف عن تقارير تقويم الأداء، وسنتحدث عن النظم الإداري من تقارير تقويم الأداء الوظيفي في فرنسا ومصر والعراق في ثلاثة مطالب، وخصصنا لكل واحد منها مطلباً واحداً. وقد ذكرنا جملة من الاستنتاجات والتوصيات في نهاية بحثنا.

المبحث الأول**المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي****تمهيد وتقسيم:**

الحقيقة أن تقارير تقويم الأداء الوظيفي يساهم دوراً مؤثراً في حياة الوظيفة للموظف العام، إذ يستخدم تقرير التقويم من أجل الوقوف على أداء الموظف ومدى تحقيقه للأهداف والمعايير المحددة من خلال هذا التقويم، لذلك كان من الطبيعي أن توجد مجموعة من المبادئ لصحة عملية تقويم الأداء، وتعدّ عملية تقويم أداء الموظف العام إحدى أهم الركائز والضمانات التي يُعتمد عليها في تحديد المسار الوظيفي للموظف، ومدى ملاءمته للعمل، وحاجته إلى التطوير وعصرنة الإدارة، فهي أداة إصلاح وتطوير في الوقت نفسه. وهي ما كرستها نصوص التشريع وآراء الفقهاء وأحكام القضاء الإداري في العديد من المبادئ يمكن تحديدها في: ضرورة توافر دورية تقارير الأداء والحيدة والموضوعية في واضع التقرير، وكفالة حق الموظف في الاطلاع على تقرير الأداء، في المطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الدورية والحيدة والموضوعية في تقارير الأداء

المطلب الثاني: علانية تقارير الأداء

المطلب الأول

الدورية والحيادة والموضوعية في تقارير تقييم الأداء

نظراً لأهمية تقارير تقييم الأداء الوظيفي وتأثيرها الكبير على المسار الوظيفي للموظف، فقد أحاط المشرع عملية التقييم بعدة مبادئ حاكمة لسلامة تقرير الأداء، وتشمل الدورية والحيادة والموضوعية، إن هذه المبادئ تلعب دوراً جيداً في حماية الموظف من تعسف الرئيس الإداري، ولذلك سيتم تقسيم هذا المطلب الى الفرعين:

الفرع الأول: دورية تقارير تقييم الأداء

الفرع الثاني: الحيادة والموضوعية في تقارير تقييم الاداء

الفرع الأول

دورية تقارير تقييم الأداء يُعدّ وضع التقرير في موعد سنوي دوري، إحدى الضمانات في عملية التقييم، كما يسهم في ترتيب الآثار التي تترتب على تقارير تقييم الأداء، وينظم إجراءات تقديم التظلمات والفصل فيها، بما يضمن استقرار المراكز القانونية⁽¹⁾. ويقصد بدورية تقارير الاداء " المدة القانونية التي يتم فيها تقييم الموظف بشكل دوري ومستمر " (2). وهذه المدة تكاد تتفق عليها جميع تشريعات الدول المقارنة وهي المدة الدورية لتقييم الأداء الوظيفي لدى الموظف العام وهي عام كامل، تكون متوافقة مع النظام المالي والاداري للدولة⁽³⁾.

لذلك يمكننا هنا أن نطرح سؤالاً، كم عدد التقييمات التي يجب إجراؤها للموظف سنوياً؟ واحد أو اثنين أو أكثر؟

قد تختلف الآراء الفقهية والتشريعات في الدول المقارنة فيما يتعلق بعدد مرات التقييم، حيث قد يكون تقييم الأداء مرة واحدة أو أكثر خلال عام، ويرى البعض أن عدد المرات المعقولة في التقييم هو مرتان بدلاً من تكراره شهرياً أو كل ثلاثة أشهر مثلاً؛ لأن ذلك من شأنه أن يحقق التوازن بين عدم إضاعة الوقت والجهد في تكرار التقييم، وبين انقطاع المتابعة في حالة اقتصار التقييم على مرة واحدة سنوياً

(1) د. محمد عبد المنعم أحمد، تقارير تقييم الأداء في الوظيفة العامة، بحث المنشور في مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، المجلد 109، العدد 531-532، ص 335.

(2) نصر بن عبدالله بن ناصر الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة جرش الاهلية، أردن، 2016، ص 44.

(3) أنور أحمد رسلان، سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضمانتها، في دول مجلس التعاون الخليجي، بحث منشور في مجلة دورية علمية، الإداري مسقط، العدد 38-39، 1989، ص 417.

(1). وقد اتخذت غالبية التشريعات المقارنة بمبدأ سنوية تقارير التقييم، على اختلاف في عدد مرات التقييم الذي غالباً ما يكون لمرة واحدة.

ففي فرنسا في ظل الامر رقم (2010-888) بتاريخ 28 /7/ 2010 بشأن الشروط العامة لتقييم القيمة المهنية للموظفين العموميين، قد أخذ المشرع الفرنسي بقاعدة عامة سنوية لتقارير تقييم الأداء، وفقاً لنص المادة (الثانية) من الامر المذكور، على أنه " في كل العام يلتقي الموظف مقابلته مهنية تؤدي إلى صدور تقرير... " (2). كما أكد المشرع الفرنسي من قانون الخدمة المدنية النافذ بموجب المادة (٤-٥٢١) المؤرخ ٢٤ /11/ ٢٠٢١ على سنوية المقابلة المهنية للموظف العام (3).

ويتضح من ذلك، أنّ المشرع الفرنسي قد اتخذ بقاعدة عامة مؤداها سنوية تقارير تقييم أداء الموظف العام، وهذا يعني أنه يعقد مرة واحدة فقط في السنة.

بينما بموجب قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 النافذ فإنه يعقد مرتين على الأقل (4)، وبشكل ذلك هذا ضماناً أكثر حماية إدارية لحقوق الموظفين.

وفي مصر أخذت كافة التشريعات الوظيفية العامة المتعاقبة بمبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء (5). "ويتم إصدار التقرير السنوي النهائي لتقييم الأداء خلال شهر يونيو (تموز) من كل سنة ويكون ذلك وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقريره تقييم الأداء" (6).

انطلاقاً مما سبق يتبين لنا، أنّ المشرع المصري قد أخذ بمبدأ سنوية تقارير تقييم أداء الموظف العام حيث جعل مدة التقييم سنة مالية مع الاعتماد على دورية التقييم حيث إنه جعل تقييم الأداء مرتين في السنة، وفي تقديرنا قد أحسن فعلاً بالنص على أن يتم قياس أداء

(1) د. محمد عبد المنعم أحمد، مصدر سابق، ص 336.

(2) نص المادة الثانية من المرسوم رقم (2010-888) المؤرخ في 28 يوليو 2010 على:

"Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu ..."

(3) نص المادة (٤-٥٢١) المؤرخ ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ من قانون الخدمة المدنية العام والتي تنص على:

"Lors de son entretien professionnel annuel, le fonctionnaire reçoit une information sur l'ouverture et l'utilisation de ses droits afférents au compte personnel de formation..."

(4) "... يكون تقييم أداء الموظف عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع تقرير النهائي..." نصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(5) ينظر المادة (25) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، والمادة (73) من اللائحة التنفيذية فإنه يتم تقييم أداء الموظف مرتين على الأقل عن السنة المالية وذلك على النحو التالي:

المرّة الأولى: خلال النصف الأول من شهر نوفمبر ويتم اعتماده من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهر.

المرّة الثانية: خلال النصف الأول من شهر مايو ويتم اعتماده من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهر.

(6) نصت المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

الموظف مرتين خلال سنة، لأنه إذا كان تقدير الموظف سيئاً في ستة أشهر الأولى، فإنه يستطيع تعويضه بالآخر، وكذلك لدقة التقرير النهائي المقدم في حق الموظف بالنسبة للآثار المترتبة عليه، وعلى الرغم أن هذا يؤدي إلى زيادة الإجراءات والروتين، فإنه يوفر أيضاً ضمانات موضوعية أفضل لحماية حقوق الموظفين وحرياتهم.

وفي العراق، على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، لم يحدد أي إطار زمني لتقويم الأداء الوظيفي للموظف العام سواء كان سنوياً أو دورياً، إلا أنه بالرجوع إلى التعليمات بشأن العلاوة السنوية رقم (16) لسنة 1960، "حول منح الموظف العلاوة السنوية التي تتم بموجب التوصية إلى المحاسب، حيث يقدمها الرئيس المباشر للموظف ويصادق عليها الرئيس الأعلى يبين فيها، أن خدمات الموظف المستحق للعلوة كانت مرضية من جميع الوجوه خلال السنة المنصرمة، وترفع التوصية بعد أن تُرفع التقارير السنوية عن كل موظف من الموظفين المشمولين بالتقييم من الرئيس المباشر..."⁽¹⁾. بالإضافة إلى ذلك وفقاً لضوابط الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وذلك بموجب كتابها ذي العدد (ق/18831/5/5/2) في 2012/5/31، تؤكد على المبدأ السنوية لتقارير تقويم أداء الموظفين، الذي جاء فيها "... يقوم المدير المباشر بتقدير موظفيه بموضوعية ودقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة على أن يتم اعتمادها من الوزير المختص..."⁽²⁾.

ومن خلال هذه المواد التي أشرنا إليها، يُلاحظ أن المشرع العراقي حدد وضع تقرير الأداء بشكل سنوي، بمعنى قد أخذ بمبدأ سنوية لتقارير تقويم أداء الموظف العام، يجري مرة واحدة سنوياً فقط. إلا أنه لقد كان من أبرز المشاكل التي طرأت على تقارير الأداء أنها كانت توضع مرة واحدة خلال العام الواحد، ما يؤدي إلى أن يتأثر إجراء التقويم بالحالة التي عليها الموظف وقت وضع تقرير الأداء عنه، كما أن ضيق وقت في إعداد التقويم لا يتيح للرئيس المسؤول عن التقويم أن يضع تقويماً شاملاً ومتكاملاً للموظف في فترات مختلفة خلال العام. لذا فإن إعداد التقويم بصفة دورية يُعدّ ضماناً كبيرة للموظف لعدم تأثر واضع التقرير بالظروف الوقتية التي تطرأ وضع التقرير التي من شأنها أن تجعله بعيداً عن الموضوعية، ومن جهة أخرى فإن الدورية تتفق مع الطبيعة البشرية للموظف بصفته إنساناً له حاجاته المادية والمعنوية ويتأثر بما يحيط به من مناخ خارجي وداخلي، فقد يمر الموظف بظروف وحالات قد تدفعه أحياناً إلى أن يكون أكثر عطاء في عمله واتقانا، وأحياناً أخرى تجعله هذه الظروف أقل عطاءً وجهداً.

(1) نصت فقرة (2) من تعليمات رقم (16) لسنة 1960 الملغى بشأن العلاوة السنوية. ومن الجدير بالذكر أن هذه التعليمات قد تم إلغاؤها بموجب المادة (5) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008، لان وفقاً لهذه المادة المذكور، أن تقييم أداء الموظف ليس شرطاً لمنحه العلاوة السنوية، وتطبيقاً لذلك، قد أوضح مجلس شوري الدولة في قرار له "... وحيث ان تعليمات الخدمة المدنية عدد (16) لسنة 1960 المشار إليها بكتاب وزارة المالية المذكور انفاً تستند إلى المادة (الخامسة) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 التي الغيت بموجب المادة (20) من القانون رقم (22) لسنة 2008 وبذلك تعد ملغاة تبعاً لإلغاء سندها... وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس، ان تقييم اداء الموظف ليس شرطاً لمنحه العلاوة السنوية". قرار مجلس شوري الدولة العراقي، رقم 2015/63، تأريخ 2015/7/23.

(2) أشار إليها افتخار رشيد خليل ومحمد احمد خليل، ترفيع الموظف في ظل تعدد التشريعات العراقية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (8)، المجلد (3)، العدد (23)، اذار 2016، ص 27.

نرى أن المشرع المصري قد أحسن فعلاً بالنص على أن يتم قياس أداء الموظف مرتين خلال السنة، وذلك بموجب مرة كل ستة أشهر - خلال النصف الأول من شهر 11 و 5 من كل سنة - وبحيث يكون تقرير أداء الموظف عبارة عن متوسط أداء الموظف الناتج عن التقريرين الموضوعين عنه خلال السنة، والذي يصدر خلال 6 أشهر من كل سنة، والذي يمكن التعويل عليه في تحديد الأداء الوظيفي للموظف وترتيب الآثار القانونية المقررة، نظراً لتعبيره عن الأداء الحقيقي للموظف العام طوال السنة (1).

الفرع الثاني

الحيدة والموضوعية في تقارير الأداء

إن إجراء التقييم عبارة عن حكم يصدر من إنسان متعلق بأداء إنسان آخر يشغل وظيفة ما، ونتيجة لذلك فإنه من البديهي أن تقع فيه الانحرافات والأخطاء، لذلك يجب أن يكون إجراء تقارير تقييم الأداء أن يتجنب من الأخطاء والانحرافات، ومن ثم يجب أن يأخذ واضع التقرير بمبدأ الحياد والموضوعية، وتعد الحيدة في تقارير تقييم الأداء إحدى أهم الصفات التي يتطلب توافرها في واضع التقرير بالتقييم من أجل العدالة وبث الثقة عند إجراء التقييم، ويقصد بالموضوعية هنا أن تقرير تقييم الأداء يجب أن يبنى على الحقائق، كما يجب أن يبتعد الرئيس المباشر عن كتابة تقارير تقييم الأداء بناء على الاجتهادات الشخصية (2).

وإذا كانت حيدة وموضوعية واضع التقرير يمكن أن تتأثر بوجود خصومة ومحاباة وقرابة بينه وبين الموظف الذي سيسجل عنه التقرير ما يستلزم ضرورة انسحاب الرئيس المباشر عن تساهم في إعداد التقرير في هذه الحالة وإلا فإن يترتب بطلان تقرير الكفاءة إذا كان الأمر كذلك (3). والواقع أن أحكام القضاء الإداري كرست مجموعة من الضوابط القانونية المصاحبة لإعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ولعل أهمها الحيدة والنزاهة في وضع التقرير.

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي، في الحكم المرقم (452910) في 2023/10/4 على ضرورة تنحي واضع التقرير للموظف عن وضع التقرير عندما يكون غير قادر على القيام بواجباته بنزاهة وعليه إحالة الامر إلى رئيسه الأعلى لاتخاذ التدابير المناسبة (4).

(1) د. كريم أحمد عبد الفتاح ولي الدين، المبادئ التي ارساها مجلس الدولة بشأن تقييم الأداء الوظيفي، دراسة مقارنة في ضوء قانون الخدمة المدنية الحالي في فرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، العدد 64، الجزء الأول، يونيو 2024، ص 350.
(2) د. محمد حافظ حجازي، إدارة الموارد البشرية، دار الوفاء للنشر، الاسكندرية، 2007، ص 2005. صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في اطار الإدارة العامة الالكترونية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2021، ص 261-262.

(3) د. محمد سعيد حسين امين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004 ص 145.

(4) C.E., – 4ème – 1ère chambres réunies, N 452910. 4 octobre 2023.

المنشور على شبكة الانترنت، تأريخ الزيارة 2025/4/13 موقع الحكومة الفرنسية.

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000048156981>

sjh@univsul.edu.iq

واستقرّ مجلس الدولة المصري على مبادئ الحيطة والموضوعية في تقارير تقييم الأداء، التي صيرها القضاء من خلال العديد من الضوابط على النحو الآتي:

1. ضرورة تنحي الرئيس المباشر -واضع التقرير- عن وضعه حالة قيام خصومة مع الموظف صاحب التقرير (1).

2. استخلاص تقديرات تقييم الأداء من عناصر صحيحة تؤدي إلى سلامة تقديراتهم (2).

وفي العراق، - كما يظهر- أنه سار على النهج الإداري المصري والفرنسي، حيث يؤكد مجلس الدولة العراقي على مبدأ الحياد والموضوعية في تقارير تقييم الأداء، وورد في أحد قراراته على أنه "السلطة التقديرية يجب أن تخضع في استخدامها إلى أسس ومعايير موضوعية وعادلة" (3).

بتحليل القرار السابق يتبين لنا أن القضاء الإداري العراقي قد وضع عدداً من الضوابط للسلطة التقديرية للإدارة لاسيما في مجال الوظيفة العامة، وأن الإدارة يجب أن تعتمد على معايير موضوعية لتقييم الأداء الوظيفي، فيجب أن يقوم واضع التقرير-السلطة المختصة- الذي يقوم الأداء أن يبعد عن التحيز والمحاباة عند كتابته لتقرير تقييم الأداء، وكما يجب أن لا يسند واضع التقرير إلى كتابة تقارير تقييم الأداء بناء على الاجتهادات الشخصية فقط.

المطلب الثاني

علانية تقارير تقييم الأداء

في الحقيقة أن كفالة حق الموظف في الاطلاع على تقرير الأداء تُعدّ من الضمانات الجوهرية لإعداد تقارير الأداء الوظيفي للإدارة وللموظف، فمن الناحية الأولية تُعدّ تقارير التقييم ضمانات أساسية لحيطة الإدارة وبعدها عن الميول الشخصية في وضعها، ومن ناحية أخرى تتيح للموظف الموضوع عنه التقرير معرفة أوجه القصور في أدائه فيتلافهاها ومعرفة أوجه الجوانب الايجابية فيحرص عليها وينميها فضلا عن التظلم من التقرير إذا ما وقع خطأ أو انحرافات عند وضعها (4).

مبدأ علانية تقارير الأداء يُعدّ من أكثر المسائل إثارة للجدل بين الفقهاء، إذ يرى جانباً من الفقه أن نتيجة التقييم يجب أن تكون سرية لا يطلع عليها الموظف، بينما يرى البعض الآخر أن نتيجة التقارير يجب أن تكون علنية ويطلع عليها الموظف، في حين يرى الفريق الثالث أنه يجب أن يُسمح بالاطلاع على نتيجة التقييم بالنسبة لضعيفي الأداء دون غيرهم ولكل اتجاه مبرراته التي يستند إليها.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (6609) لسنة 43ق، بتاريخ 26/6/2011. المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (2311) لسنة 37ق، بتاريخ 15/3/1997.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (5226) لسنة 45 ق، بتاريخ 25/6/2005.

(3) قرار محكمة القضاء الموظفين، رقم (742/قضاء الموظفين/تميز/2020) في 11/11/2020. وقرار محكمة القضاء الموظفين، رقم (71/قضاء الموظفين/تميز/2021) في 17/03/2021.

(4) د. محمد سعيد حسين أمين، مصدر سابق، ص 181.

وقد وجد لهذه الآراء الفقهية صدى لها في التشريعات الوظيفية في الدول المقارنة، حيث تأخذ بعض هذه التشريعات بمبدأ سرية التقارير، بينما يأخذ بعض آخر بمبدأ علانية التقارير، كما أن هناك من التشريعات من تأخذ بمبدأ العلانية النسبية لتقارير تقويم الأداء؛ ويتم بموجبه إعلان الموظفين ضعيفي الأداء بنتيجة تقويم أدائهم، وتكون سرية بالنسبة لباقي الموظفين، سنتطرق إلى هذا في الفروع الآتية:

الفرع الأول

السرية المطلقة لتقارير تقويم الأداء الوظيفي

تعني السرية المطلقة لتقارير تقويم أداء الموظف العام أنه لا يحق الاطلاق على تقدير أدائه، أي أنّ التقرير الذي كتب عنه يبقى سرياً لا يعلم عنه شيئاً ويحفظ في ملف خدمته، وبرز أنصار هذا الاتجاه أهمية هذا المبدأ بالحجج الآتية:

1. أن السرية تؤدي إلى تحاشي الخلاف الذي ينشأ بين الرؤساء والمرؤوسين في حالة إعلانهم بصورة من التقرير، ما يساعد في حسن سير العمل الإداري بشكل مرضٍ (1).
2. تؤدي السرية التامة إلى توفير الوقت الموظفين وتقلل من تظلماتهم أو طعونهم في تقارير الأداء إذ تم تبليغهم بها، وذلك من شأنه أن يساعد الإدارة من تركيز الموظفين في إنجاز أعمالهم بدلاً من ضياع وقتهم بالانشغال في التظلم أو الطعن (2).
3. إن السرية التامة لتقارير تقويم الأداء قد تشجع الرؤساء على إجراء تقويم موضوعي وصحيح لكفاءة مرؤوسهم، وذلك لعدم خشيتهم من غضب أو عدم إرضاء مرؤوسهم كما تحت في حالة علمهم بتقارير كفاءتهم (3).

وانتقد بعض الفقهاء هذا الاتجاه، ويرون أنه يجب عدم اتباعها مطلقاً، وذلك لأنّ اتباعها يجعل الرؤساء يتحيزون لبعض الموظفين ممن تربطهم بهم علاقة بمنحهم درجة كفاءة عالية غير مستحقة لهم بدلاً من مستحقها ويكونون مطمئنين في ذلك نظراً لأنه لن يعلم أحد بتقريره الذي كتب عنه، هذا فضلاً عن أنها تؤدي إلى عدم إحاطة الموظفين ضعيفي الكفاءة بتقرير كفاءتهم، الأمر الذي لا يمكنهم من معالجة أوجه ضعفها وهذا له أثر كبير في خفض كفاءة الموظف الإنتاجية بصفة دائمة، كذلك فإن اتباع هذه الطريقة تؤدي إلى إثارة الشكوك في علاقات العمل للسبب السابق وهو عدم معرفة الموظفين حقيقة تقديرات كفاءتهم، وذلك بسبب السرية المفروضة عليهم، ومن ثم فإن التقارير في هذه الحالة تكون بمثابة امتحان لم تعلن نتيجته، الأمر الذي يفقدها كل قيمة (4).

(1) د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 151.

(2) فاروق عبد البر السيد ابراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، ص 219.

(3) د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1966، ص 623.

(4) د. انور أحمد رسان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 264. د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة

الفرع الثاني

العناية النسبية لتقارير تقويم الأداء الوظيفي

لقد ظهر اتجاه يدعو بمبدأ العناية النسبية لتقويم أداء الموظف العام، أي أن العناية النسبية لنتائج التقويم كحل وسط بين السرية التامة والعلائية التامة وتلافي الآثار الضارة لكل منهما، وذلك على أساس أن يكون الأصل هو سرية التقارير بالنسبة لمعظم الموظفين، ويستثنى من ذلك الموظفون المقدره كفايتهم بمرتبه ضعيف، حيث يتم إعلانهم بتقاريرهم، وذلك لإعطائهم الفرصة للنهوض بمستوى كفايتهم من ناحية، وكذلك عدم تمكين الرؤساء من اتخاذ تقارير الأداء وسيلة للسيطرة والتحكم والبطش بمرء وسبهم غير المرضي عنهم لاعتبارات شخصية من ناحية أخرى (1).

وعلى الرغم من وجهة حجج أنصار هذا الاتجاه إلا أنه وجهت إليه انتقادات من البعض، فكما أن الموظف الضعيف بحاجة لمعرفة نتائج عمله ونقاط الضعف لديه فإنه يجب إعلام الموظف الممتاز بأنه كذلك من أجل تشجيعه على الاستمرار في تميزه، بالإضافة إلى أن إعلام الموظف المتوسط الكفاءة بنتائج تقويمه سوف يدفعه إلى البحث عن التميز ومحاولة تحسين الأداء (2).

على الرغم من أن المشرع العراقي لم يشير إلى إعلان تقارير تقويم الأداء الوظيفي في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، إلا أنه بموجب ضوابط الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي، وذلك بموجب كتابها ذي العدد (ق/18831/5/5/2) في 2012/5/31، فقد أُشير إلى "إخطار الموظف تحريراً بنتيجة التقييم إذا كان تقييمه بدرجة ضعيف لإصلاح حاله وتلافي نقاط الضعف فيه وخلال شهر من تأريخ رفع الاستمارة".

ويلاحظ أن المشرع العراقي قد اعتبر تقارير الأداء من الأعمال السرية للإدارة التي لا يجوز للموظف العام الاطلاع عليها واستثنى من هذه القاعدة الموظف الحاصل على تقييم أداء ضعيف فقط وأجاز له الاعلان على هذه التقارير. ولعل المشرع ارتأى منطقية هذا المبدأ نظراً إلى أنه أوجب على الرئيس واضع التقرير أن يخطر أولاً بأول جميع الموظفين عن نقاط ضعفهم ويساعدهم في التغلب عليها، إلا أنه لا شك أن ذلك يُعدّ قصوراً في النص المشار إليه؛ حيث حرم الموظف من العلم بتقدير كفاءته في حال الجيد والجيد جداً، فإذا كان لا توجد مصلحة للموظف في العلم بتقدير الامتياز باعتباره أعلى تقدير يمكن أن يحصل عليه الموظف، فإن علمه بتقدير الجيد والجيد جداً لا يخلو من أهمية للموظف في حال رغبته في الحصول على المزايا والحقوق التي تشترط مثل هذه التقديرات، ومن ذلك العلاوة والترقية...؛ فضلاً عن ذلك في حالة عدم اطلاعه عليها فإنه يُعدّ مخالفة نظامية تستوجب المساءلة، لأنه لا يستطيع أن يقدم حقه في التظلم

للنشر، عمان -الأردن، 2012، ص 221. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1996، ص 254. د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 198. (1) د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، بدون دار نشر، 1982، ص 188. (2) د. تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد الثالث والخمسون -صفر يناير 2013، ص 439. د. وليد يونس القاضي، مصدر سابق، ص 222-223.

من تقویم الأداء الوظيفي، وهذا يؤدي إلى عدم تحقيق نظام تقويم الأداء للهدف الذي أنشئ من أجله وهو الإصلاح الوظيفي. ولذا نرى أنه كان من الأفضل والأولى إلزام الإدارة بإبلاغ الموظف بنتيجة تقييم كفاءته في كل الأحوال حتى يستطيع ترتيب أوضاعه وفقاً لهذا التقييم.

ونحن نتفق مع الاتجاه في الأخذ بعلائية تقدير الأداء، لذا نهيب من هنا بالمشروع العراقي النص بشكل واضح وصريح ضمن نصوص قانون الخدمة المدنية باعتباره الشريعة العامة للموظفين العموميين في العراق على عنصر العلانية المطلقة بالنسبة لتقارير تقويم الأداء الموظفين، والإقرار للموظف العام الحق في الاطلاع على تقرير تقويم أدائه الوظيفي، وتزويده بصورة من هذا التقرير، وأن يحذو المشروع في توفير هذه الضمانة حذو مشرعي الفرنسي والمصري، لتوفير المزيد من الضمانات في مجال تقويم الأداء الوظيفي، وذلك لوضع حد لتعسف الإدارة واستغلالها للميول العرقية أو الشخصية أو الدينية أو السياسية للموظفين حين إعداد تقرير كفاءة الموظف العام لكي يتسنى للموظف العام ممارسة حقوق وحرياته بأمان واطمئنان نظراً لما يترتب على هذه التقارير من آثار ضارة على حياته الوظيفية سواء بشأن تأثير ذلك في ترفيته أو منحه العلاوة السنوية، أو حتى في استمراره بالبقاء في الخدمة الوظيفية العامة.

الفرع الثالث

العناية المطلقة لتقارير تقويم الأداء الوظيفي

أمام الرأيين السابقين ظهر اتجاه نادى أصحابه بالعلانية المطلقة لنتائج تقويم الأداء، يقصد بالعلانية تقارير تقويم الأداء علم الموظف صاحب الشأن بالقرار الصادر في حقه كنتيجة لعمله الوظيفي المتمثل في سلوكه ونشاطه⁽¹⁾. ولا يشترط الإعلان عن طريق نشر التقارير للجميع، وإنما يقصد بالعلانية أن يعلم جميع الموظفين، دون استثناء، بالقرار الصادر بشأن أدائهم من خلال تزويدهم بنسخة من التقرير، وبشكل لا يدع معه مجالاً للشك، وبالتالي فإن علمهم بذلك القرار يُعدّ ضماناً من حقهم الحصول عليها، وذلك حتى يتمكنوا من تقديم طلب التظلم أو الطعن في نتيجة تقديرهم. ومن ناحية أخرى فإن مبدأ العلانية يلزم الرؤساء بالموضوعية وتحري الدقة عند إعداد التقرير لعلمهم المسبق باطلاع المرؤوسين على تقاريرهم، وكما يؤدي إلى رفع مستوى الأداء لدى الموظفين من خلال بث روح التنافسية فيما بينهم وتقديم المزيد من الجهد والعطاء، وأيضاً أن مبدأ علانية تقرير الأداء يسهم في أن يشعر الموظف بالعدالة والمساواة مع أقرانه من الموظفين، هذا فضلاً عن أن مبدأ علانية التقرير يُعدّ من أهم الضمانات التي تقف أمام استخدام التقارير كذريعة لسطوة الرؤساء بالموظفين⁽²⁾.

وبالنسبة لإخطار الموظف العام بنتائج المقابلة المهنية، أخذ المشروع الفرنسي بمبدأ العلانية المطلقة بنتائج المقابلة المهنية، ووجوب إرسال التقرير إلى الموظف العام الموضوع عنه التقرير للطلاع عليه، وكان ذلك بموجب المادة ١٧ - الملغية - من النظام الأساسي الخاص

(1) نصر بن عبدالله بن ناصر الندابي، مصدر سابق، ص 40.

(2) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت 1999، ص 215. د. وليد يونس القاضي، مصدر سابق، ص 222. رمضان محمد بطيخ، تقويم أداء الموظف - تقارير الكفاية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - وورشة عمل حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبية، 2009، ص 273-274. د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص 181-192. د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 252.

بحقوق وواجبات الموظفين العموميين رقم (٦٣٤ – ٨٣) المؤرخ ١٣/٧/١٩٨٣ الملغي، والذي أكد عليه أيضا بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (١٥٧٤) لسنة ٢٠٢١ (١).

ووفقاً للفقرة الرابعة من المادة (6) من الامر المرقم (2014-1526) المؤرخ في 16 ديسمبر 2014 المتعلق بتقييم القيمة المهنية للموظفين العموميين الإقليميين بمبدأ علانية نتائج المقابلة المهنية، الذي جاء فيها " ... 4. في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً يتم إبلاغ التقرير إلى الموظف الذي يقوم عند الاقتضاء بإكماله بملاحظاته على سير المقابلة أو الموضوعات المختلفة التي ركزت عليها..." (2).

وفي مصر قد أخذ المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (81) لسنة 2016 بمبدأ علانية تقارير تقييم الأداء حيث جاء فيه أنه من "الواجب إعلام الموظف العام ورقياً أو إلكترونياً بصورة عن تقييم أداءه ويجب أن يتم ذلك بفترة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً من تأريخ اعتماده من السلطة المختصة" (3).

والواقع أن المشرع المصري جعل أخطار الموظف بنتيجة تقييم الأداء في صورة الوجوب بنصه ويعلن الموظف بحيث لا تملك الجهة الإدارية إغفال الإعلان (4). الأمر الذي يستتبع – بحسب ما كرسته المحكمة الإدارية العليا - إمكانية الطعن على تقرير الأداء إذا ما أغفلت الجهة الإدارية إجراء الإعلان (5).

ونلاحظ هنا أنه لم يفرض المشرع الفرنسي شكلاً محدداً للإعلان سواء تم ذلك يدوياً أو عبر البريد أو بلوحة الإعلانات الموجودة بالوحدة أو إلكترونياً، على عكس المشرع المصري الذي حدد طريقتين لإعلان الموظف بنتيجة تقرير تقييم أدائه بالبريد أو إلكترونياً، وما فعل

(1) تنص المادة (521-1) من الامر رقم (1574) لسنة 2021 المؤرخ في 24 نوفمبر 2021 على:

"L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui lui est communiqué."

(2) تنص المادة (6-4) من المرسوم رقم (2014-1526) المؤرخ في 16 ديسمبر 2014 المتعلق بتقييم القيمة المهنية للموظفين العموميين الإقليميين على:

"... Dans un délai maximum de quinze jours, le compte rendu est notifié au fonctionnaire qui, le cas échéant, le complète par ses observations sur la conduite de l'entretien ou les différents sujets sur lesquels il a porté, le signe pour attester qu'il en a pris connaissance et le renvoie à son supérieur hiérarchique direct..."

(3) نصت المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، نصت المادة (80) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(4) د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص 186.

(5) قرار محكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1058) لسنة 36 ق بتاريخ 12/1/1993.

المشرع المصري بتحديد طريقة الإعلان والاطار يكون أمراً حسناً حتى لا يطلق عليه العيار للسلطة الإدارية تختار ما نشاء ما قد يضر بمصالح الموظف (1).

ونستنتج فيما سبق أن المشرعين المصري والفرنسي يؤيدان مبدأ العلانية المطلقة في تقارير تقييم الأداء، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعزز الشفافية في إعداد تقارير تقييم الأداء، والالتزام بالموضوعية والحيطة والبعد عن الشخصية في وضع التقارير، نظراً لإعلان جميع الموظفين بصورة من التقرير على النحو الذي يتفق ومبادئ المساواة من ناحية، كما رتب المشرع على إعلان التقرير للموظف كغالة حقه في التظلم منه من ناحية أخرى.

المبحث الثاني

التظلم الإداري عن تقارير تقييم الأداء

التظلم الإداري من تقييم الأداء يقصد به إبداء الموظف اعتراضه على نتيجة تقرير كفاءته السنوي، خلال المدة المحددة قانوناً، أمام الجهة المختصة بإعادة النظر بهذه التقارير، وفقاً لأحكام القانون في الحالات التي يجيز فيها المشرع ذلك، وبموجب الشروط المطلوبة قانوناً وتتجسد الضمانة الإدارية للموظف العام عن تقرير تقييم الأداء من خلال التظلم الإداري، وحق التظلم يفيد في أنه يجعل الرؤساء المقومين أكثر جدية وموضوعية وعدالة عند قياس الأداء، باعتبارهم أنهم مسؤولون عن صحة تقديراتهم وزيادة على هذا فهو يخلق الثقة لدى الموظفين بعدالة قياس الأداء، إلا أنه يرى البعض، أن إعطاء حق التظلم لجميع الموظفين من نتائج تقديراتهم أمر غير منطقي وغير سليم، لأن هذا سيخلق مشاكل أمام الإدارة، وسوف يؤدي إلى كثرة انشغال الإدارة للبت في التظلمات المقدمة إليها، لذا يرون أنه من الأنسب أن يعطى هذا الحق للموظفين الذين تكون نتائج تقديراتهم ضعيفة (2).

وتقتضي دراسة أحكام التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي التصدي لأحكام التظلم في التشريعات المقارنة في المطالب الآتية:

المطلب الأول

التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا

المشرع الفرنسي أعطى للموظف الحق في تقديم التظلم من هذا التقرير بعد الاطلاع عليه للإدارة.

طبقاً للقانون الفرنسي وبموجب المرسوم رقم (2014-1526) المؤرخ في 2014/12/16 المتعلق بتقييم القيمة المهنية للموظفين العموميين الإقليميين، تكون إجراءات التظلم من تقارير تقييم أداء الموظف على النحو التالي (3):

(1) عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، مصدر سابق، ص 116.

(2) د. عمر وصفي عقيلي، إدارة القوى العاملة، دار زهران، عمان، 1996، ص 227.

(3) تنص المادة (7) من المرسوم رقم (2014-1526) المؤرخ في 16 ديسمبر 2014 المتعلق بتقييم القيمة المهنية للموظفين العموميين الإقليميين على:

العموميين الإقليميين على:

أولاً: إذا لم يوافق الموظف الذي أجريت معه المقابلة على تقويم فله أن يقدم طلباً لإعادة النظر في سجل المقابلة المهنية للسلطة الإقليمية (رئيس البلدية أو رئيس مجلس المحافظة أو المجلس الاقليمي أو مجلس الإدارة)، وذلك خلال 15 يوماً من تأريخ إخطاره بالتقرير، يجب عليها أن تردّ على ذلك في غضون 15 يوماً من تأريخ استلام التقرير المطلوب مراجعته.

ثانياً: يجوز للجان الإدارية المشتركة بناءً على طلب من صاحب الشأن طلب مراجعة محضر الاجتماع -المقابلة المهنية- خلال ثلاثين يوماً من مطالبة السلطة الإقليمية، وعلى اللجنة الإدارية المشتركة أن تقترح على السلطة الإقليمية مراجعة تقرير المقابلة المهنية، ولقد اشترط المشرع لذلك:

1. أن يطلب الشخص المعني مراجعة تقارير المقابلة المهنية الخاصة بمعرفة اللجان الإدارية المشتركة.
2. أن يكون قد طلب في وقت سابق طلب المراجعة المشار إليها في الفقرة السابقة من السلطة الإقليمية.
3. أن تستوفي السلطة الإقليمية (الجهة الإدارية الأعلى) المدة الممنوحة لها لمراجعة التقرير والمقدرة بخمسة عشرة يوماً من تأريخ وصول التقرير لها لمراجعته.

وبهذا الصدد يمكن مراجعة نتائج تقرير المقابلة المهنية للموظف على مرحلتين، الأولى عن طريق تقديم طلب إلى السلطة الإقليمية خلال 15 يوماً من تأريخ إخطاره بنتيجة التقرير، ويجب الرد على الطلب خلال 15 يوماً. ومن ثم للموظف أن يطلب من اللجنة الإدارية المشتركة مراجعة التقرير في غضون شهر واحد من تأريخ الاخطار برد السلطة الإقليمية، وعلى اللجنة الإدارية المشتركة أن تقترح على السلطة الإقليمية مراجعة تقرير المقابلة المهنية.

«I. – L'autorité territoriale peut être saisie par le fonctionnaire d'une demande de révision du compte rendu de l'entretien professionnel.

Cette demande de révision est exercée dans un délai de quinze jours francs suivant la notification au fonctionnaire du compte rendu de l'entretien. L'autorité territoriale notifie sa réponse dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande de révision du compte rendu de l'entretien professionnel.

II. – Les commissions administratives paritaires peuvent, à la demande de l'intéressé et sous réserve qu'il ait au préalable exercé la demande de révision mentionnée à l'alinéa précédent, proposer à l'autorité territoriale la modification du compte rendu de l'entretien professionnel. Dans ce cas, communication doit être faite aux commissions de tous éléments utiles d'information. Les commissions administratives paritaires doivent être saisies dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la réponse formulée par l'autorité territoriale dans le cadre de la demande de révision. L'autorité territoriale communique au fonctionnaire, qui en accuse réception, le compte rendu définitif de l'entretien professionnel. »

وبعد تقديم طلب بمراجعة تقرير المقابلة المهنية من الموظف، تقوم السلطة الإقليمية بمراجعة سجل المقابلة المهنية خلال 15 يوماً من تأريخ استلام الطلب، ونتيجة لمراجعة الطلب قد تقر السلطة الإقليمية على السجل كما هو من دون أي تعديل أو إلغاء، وفي هذه الحالة تقوم بإبلاغ المسؤول الذي يقر باستلام المحضر النهائي للمقابلة المهنية، أما إذا قررت السلطة الإقليمية تعديل نتيجة المقابلة المهنية أو إلغائها فقد يؤدي هذا الأمر إلى إنشاء أو إجراء مقابلة مهنية جديدة، ويوضح التعميم المؤرخ 6 أغسطس 2010 أنّ تعديل التقرير أو إلغائه قد يؤدي إلى تعديل هذا الأخير، وفي حال الإلغاء الكامل يتم إنشاء تقرير جديد إذا لزم الأمر بمقابلة جديدة⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر أن دور اللجان الإدارية المشتركة متساوية الأعضاء مجرد دور استشاري وما تتوصل إليها من قرارات عند فحصها لطلبات مراجعة سجل المقابلة المهنية أو النتيجة النهائية لتقارير تقييم الأداء، تكون غير ملزمة لجهة الإدارة، على الرغم من أن المشرع أجاز تقديم طلبات المراجعة لهذه اللجان⁽²⁾، ويجب على المشرع الفرنسي أن يجعل ما تتوصل إليه من قرارات تكون ملزمة لجهة الإدارة ولا تكون مجرد قرارات استشارية وذلك تخفيفاً عن كاهل القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي استحدث طريق الوساطة لمحاولة إنهاء النزاع بين الموظف والجهة الإدارية بشأن تقويم أدائهم، بموجب المرسوم رقم (٤٣٣- ٢٠٢٢) المؤرخ في ٢٥ / ٢٠٢٢/3 المتعلق بإجراءات الوساطة المسبقة الإلزامية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية⁽³⁾، حيث ينطبق إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية على الطعون المقدمة من الموظفين العموميين ضد القرارات الإدارية الفردية غير الملائمة المتعلقة بتقويم أداء الموظف⁽⁴⁾.

ويُعدّ اللجوء إلى تسوية النزاع عن طريق الوساطة إلزامياً⁽⁵⁾، وتُعدّ الوساطة مرحلةً وسطاً بعد تقديم الطلب من الموظف بمراجعة تقرير المقابلة المهنية والمقدم للجهة الإدارية أو للجنة الإدارية المشتركة، وقبل اللجوء إلى القاضي الإداري، إذ يتم اللجوء إليها في مدة شهرين من تأريخ الإعلان بنتيجة الطلب المقدم بمراجعة التقرير، كما أن ما يتم التوصل إليه من قرارات من خلال الوساطة يُعدّ ملزماً لجميع الأطراف⁽⁶⁾.

(1) عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، مصدر سابق، ص 153.

(2) عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، مصدر سابق، ص 153.

(3) تجدر الإشارة إلى أن هذا المرسوم المنكور: يُعدّ معدل الأحكام المرسوم رقم (١٠١- ٢٠١٨) المؤرخ في ١٦ / ٢٠١٨/2 المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية. د. كريم أحمد عبد الفتاح، مصدر سابق، ص 370.

(4) الفقرة الرابعة من المادة الثانية من المرسوم رقم (١٠١- ٢٠١٨) المؤرخ في ١٦ / ٢٠١٨/2 المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية.

(5) نصت المادة الثانية من المرسوم رقم (٤٣٣- ٢٠٢٢) المؤرخ في 25 / 3 / ٢٠٢٢ المتعلق بإجراءات الوساطة المسبقة الإلزامية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية.

(6) نصت المادة الثالثة من المرسوم رقم (١٠١- ٢٠١٨) المؤرخ في ١٦ / 2 / ٢٠١٨ المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية.

المطلب الثاني

التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في مصر

كما أسلفنا الذكر في المبحث الأول من بحثنا أن عنصر العلانية في تقدير تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام يُعدّ باباً يسمح للموظف من خلاله التظلم من التقرير، ويهدف نظام التظلم من تقارير تقييم الأداء إلى خلق نوع من الرقابة الذاتية على الإدارة في تقييم أداء المرؤوس بالنظر إلى الآثار الخطيرة التي ترتبها التقارير، هذا فضلاً عن المزايا التي يمكن أن تعود على الموظف والإدارة من خلال آلية التظلم التي قد توفر على الموظف ولوج طريق الطعن القضائي وهو ما يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت والجهد.

رسم قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، ولائحته التنفيذية طريقاً للتظلم الإداري من تقرير تقييم الأداء المقدمة عن الموظف، فقد أعطت المادة (26) من قانون الخدمة المدنية حقاً للموظف - إن أراد - أن يتظلم من تقرير تقييم أدائه خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ إعلانه به (1).

يلزم بداية إعلام الموظف بتقرير تقييم أدائه الوظيفي بمجرد اعتماده من السلطة المختصة، ويتم إعلان الموظف شخصياً بصورة من التقرير بالطريق الإداري، باعتباره الاجراء الذي يفتح باب التظلم أمام الموظف (2). تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقييم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ اعتماده من السلطة المختصة (3).

ونبين أحكام التظلم من قرارات التقييم من خلال بيان الجهة المختصة بنظر التظلم أولاً، ونطاقه التظلم وميعاده ثانياً، وأخيراً البت في التظلم وإعلان نتيجته للموظف، وسنبينه في النقاط الآتية:

أولاً: الجهة المختصة بنظر التظلم:

وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري، يقدم التظلم إلى (4):

1. السلطة المختصة (الوزير المحافظ - رئيس الهيئة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية).
 2. لجنة التظلمات بالنسبة لباقي الموظفين تشكل على النحو التالي:
- أ. ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية ممن لم يشتركوا في وضع التقرير.
- ب. عضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت.

(1) ينظر: نص المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، ويراجع أيضاً نص المادة (80-81-82) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(2) عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، مصدر سابق، ص 317.

(3) نص المادة (80) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(4) د. أنس جعفر و د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة دراسة الأصولية العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، الطبعة الثامنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص 233.

وعلى ذلك يكون المشرع المصري قد أحسن صنعاً عندما عهد النظر في التظلم المقدم من الموظفين إلى لجنة مستقلة مشكلة من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، وعضو آخر من اللجنة النقابية باعتباره ممثلاً عن الموظفين وأكثر دراية بأحوالهم، لأن أسند التظلم إلى لجنة خاصة مراعيًا في تشكيلها جانب الحيطة والموضوعية - إلى حد ما بدلاً من ترك التظلم للجنة شؤون العاملين - وهي المختصة أصلاً - باعتماد التقرير، حتى لا تصبح هذه اللجنة خصماً وحكماً في ذات الوقت (1).

وفي تقديرنا أن الجهة المختصة بنظر التظلم من تقارير تقويم الأداء في مصر بحاجة إلى إعادة نظر من النواحي الآتية:

1. أن لجنة فحص التظلمات الخاصة بتقارير تقويم الأداء لم تتضمن عضواً قانونياً، لذا فإننا نؤيد ما ذهب إليه البعض من ضرورة وجود عضو قانوني في لجنة التظلمات الخاصة بفحص تظلمات الموظفين بالنسبة لتقارير كفايتهم، لأن وجود عضو قانوني بلجنة التظلمات يحقق اطمئناناً للموظفين من ناحية، ومن ناحية أخرى يكفل مراعاة التطبيق السليم للقانون عند النظر في التظلم من المنازعات القضائية المحتملة في تقارير الكفاءة (2).

2. إن وجود عضو واحد في هذه اللجنة - لجنة التظلمات - من أعضاء النقابة يُعدّ رمزياً إلى حد ما مقابل وجود ثلاثة من كبار الموظفين الممثلين عن الإدارة، إلا أنه باعتقادنا يعد أفضل من حالة عدم وجود أي عضو يمثل الموظفين، أملاً أن يزيد المشرع المصري في المستقبل من عدد ممثلي الموظفين في هذه اللجنة، لتكون على غرار اللجان المتساوية في القانون الفرنسي لضمان أكثر حيادية وموضوعية في إجراءاتها وعملها، ونرى أن المشرع بهذا الصنيع يكون قد راعى إلى حد ما جانب الحيطة والموضوعية في تشكيل هذه اللجنة (3).

3. أنه لا داعي أن تقوم لجنة الموارد البشرية بدور الوسيط والسلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، أو لجنة التظلم بالنسبة للموظفين الباقين (4).

4. أن النظام الخاص بتظلمات شاغلي وظائف الإدارة العليا في حاجة إلى إعادة النظر، لأنه لم يمنح سلطة النظر في التظلم للجنة محايدة. فسلطة البت في التظلم هي نفسها التي تتولى الاعتماد على التقارير الصادرة من الرؤساء، وتبدو الحاجة إلى ضرورة تدخل لجنة محايدة لفحص التظلمات بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا على وجه الخصوص بالنظر إلى أن القانون لم يجعل لمثل هذه اللجنة دوراً في اعتماد التقارير الصادرة بشأنهم، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لموظفي الدرجة الأولى فما دونها والتي تختص لجنة الموارد البشرية

(1) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 266. وسبهان عبدالله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحرريات السياسية دراسة مقارنة العراق - مصر - فرنسا، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2016، ص 754.

(2) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص 54.

(3) سبهان عبدالله يونس الحمادي، مصدر سابق، ص 754.

(4) عادل علي حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2020، ص 328.

باعتماد تقارير تقويم الأداء الصادر من الرؤساء الإداريين بشأنهم، كما تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات التي يقدمونها بصددهذه التقارير⁽¹⁾.

ثانياً: نطاق التظلم والبت فيه:

فيما يتعلق بنطاق التظلم، أن قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ قد أطلق حق التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي أيًا كانت مرتبته التقرير، الأمر الذي يستتبع جواز تظلم الموظف من التقرير الخاص به خلال الميعاد المذكور وبمراعاة الإجراءات القانونية. والواقع أن ذلك يتفق مع اعتبارات العدالة التي نادى بها الفقه من خلال كفالة حق التظلم من التقرير للموظف بغض النظر عن تقديره⁽²⁾.

وأخيراً بالنسبة للبت في التظلم وإعلان الموظف بنتيجة تظلمه، قد أوجبت المادة (٢٦) على الجهة المقدم إليها التظلم أن تبت فيه خلال ستين يوماً من تأريخ تقديمه، ويكون قرار السلطة المختصة، أو اللجنة نهائياً. وقد أعدّ المشرع عدم البت في التظلم خلال تلك المدة بمثابة قرار حكمي برفض التظلم، وهو ما يمكن صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء التقرير. ولا يُعدّ تقويم الاداء نهائياً إلى بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه⁽³⁾.

في المقابل فقد تولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تفصيل النظام الإجرائي الحاكم، سواء من ناحية كيفية تقديمه للتظلم من تقارير تقويم الأداء⁽⁴⁾ ودور لجنة الموارد البشرية في قيد التظلم⁽⁵⁾، أو من ناحية كيفية مباشرة اللجنة لعملها والسلطات الممنوحة لها وكيفية الفصل في التظلمات⁽⁶⁾، أو إعلان المتظلم بنتيجة تظلمه⁽⁷⁾. ولعل من أبرز الضمانات الإجرائية التي نصت عليها اللائحة التنفيذية ضرورة أن يكون قرار اللجنة مسبباً، وضرورة إعلان العامل المتظلم بنتيجة تظلمه وبالأسباب التي بني عليها خلال (15) يوماً من تأريخ صدوره⁽⁸⁾.

(1) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام تقويم الأداء وأثره على الترقية دراسة تحليلية لسياسات واليات حوكمة الجهاز الإداري للدولة في ضوء الاتجاهات الحديثة في القانون العام المقارن، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، المجلد 1، العدد 1، 2020، ص 772-773.

(2) د. كريم أحمد عبد الفتاح ولي الدين، مصدر سابق، ص 373.

(3) د. أيمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دراسة في سياسات واليات والاصلاح في مجال الوظيفة العامة في مصر في ضوء أحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص 182. د. أنس جعفر و د. أشرف أنس جعفر، مصدر سابق، ص 233.

(4) ينظر: النص المادة (81) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية النافذ.

(5) ينظر: النص المادة (82) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016

(6) ينظر: النص المادة (83) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016

(7) ينظر: النص المادة (84) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016

(8) للمزيد راجع إلى : د. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام تقويم الأداء وأثره على الترقية، مصدر سابق، ص 771 وما بعدها.

المطلب الثالث

التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في التشريع العراقي

لقد أعطى المشرع العراقي للرؤساء المباشرين سلطات واسعة في كتابة تقارير تقييم الأداء، وإن ما وضعه من قيود على عملية تقييم الأداء ورقابة من رؤساء الرؤساء المباشرين ليس كافياً من أجل ضمان عدم تعرض الموظف العام لأي أثار سلبية نتيجة ما يتوصل إليه الرئيس المباشر في تقارير تقييم الاداء، وعملية تقييم الأداء في حقيقتها عمل قانوني تقوم به الإدارة العامة من أجل التحقق من كفاءة الموظف في الموقع الذي يشغله.

ويُعدّ التظلم الإداري أحد الضمانات التي وضعها المشرع للموظف العام لحمايته من تعسف الإدارة العامة في استخدام ما لديها من سلطات وضع علامات تقارير تقييم الأداء، ولكن في العراق لا يوجد نص في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون الرواتب لموظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، يتيح بصراحة للموظف حق التظلم عن تقارير تقييم أدائه الوظيفي كما هو الحال في مصر وفرنسا، إلا أنه ونظرًا لأن تقييم الأداء مرتبط بترفيع الموظفين، وهو أحد شروط الترفيع، فإنه في إطار ترفيع الموظفين المشار إليهم يحق لهم التظلم في تقرير الأداء، ولكن ليس بشكل مباشر بل بشكل غير مباشر.

ومع أن المشرع العراقي قد اعتمد أسلوب السرية في إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام، فإنه أتاح له حق الاعتراض على تقرير تقييم أدائه الوظيفي إلى الوزير متى ما شعر بغبن قد لحقه وأضر به من جراء تقرير تقييم الإدارة لكفاءته الوظيفية، إذ منح القانون العراقي الموظف العام الحق في التظلم من قرار الإدارة الصادر بشأن تقرير تقييم أدائه الوظيفي، الذي لم يعكس أداءه الحقيقي بعد إخطاره بشكل تحريري من الإدارة بضعف مستوى أدائه أو عدم إدراج اسمه ضمن قوائم ترشيح الموظفين للترقية، وعلى ذلك فقد نصت المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على أنه: "تؤلف بأمر من الوزير في كل وزارة لجنة لترشيح الموظفين للترفيع وعليها ان تأخذ بنظر الاعتبار خدمات الموظف المراد ترفيعه والتقارير الواردة بحقه ويبلغ الموظف الذي تقرر للجنة عدم ترشيحه للترفيع وله الاعتراض لدى الوزير خلال عشرة ايام من تأريخ التبليغ ويكون قراره نهائياً".

والواضح من النصوص القانونية المتقدمة أن المشرع قد استخدم مصطلح (الاعتراض) بدلاً من مصطلح التظلم الذي استخدمته التشريعات المقارنة في الدول محل الدراسة، ولذلك أن المصطلحين نوا مدلول واحد، ويدلان على معنى (التظلم) وعلى هذا يكون المشرع العراقي قد كفل للموظف العام ضمانة هامة في مجال التقييم ألا وهي الحق في التظلم من تقارير الإدارة الصادرة بشأن تقييم كفاءته الوظيفية⁽¹⁾.

ومن جدير بالذكر، أنه قد أعطى المشرع العراقي حق التظلم للموظفين المرشحين للترفيع فقط، وهذا لا تؤثر في الآثار السلبية الناتجة عن التقييم مثل نقل الموظف أو انتهاء خدمته، ونعتقد بدورنا تغرة في قانون الخدمة المدنية، لأن نتائج التقييم لا تنحصر في مسألة الترفيع فحسب، وإنما تمتد إلى موقف الإدارة بشأن إبقاء الموظف في وظيفته أو انتهاء خدمته.

كما أن بموجب النص المذكور تُعدّ الجهة المختصة حصراً بالنظر في التظلم المقدم بشأن تقرير تقييم الأداء والقرار بشأنه، فنرى أنه كان من الأجدر أن تكون ممارسة هذا الاختصاص مشتركة بين لجنة مشكلة من المختصين غير المشاركين في إعداد التقرير المتظلم

(1) سبهان عبدالله يونس الحمادي، مصدر سابق، ص 744.

منہ، مكوٲة من رئیس لا ٲقل درجته عن مدير وعضوية موظف قانوني مع ممثل الموظف المؤسسة، وان تقدم هذه اللجنة توصياتها إلى الوزير لتصديق قراره في هذا الشأن.

كما نلاحظ من النص أن المشرع قد أعدّ التظلم من تقرير تقييم الأداء جوازيًا، وبما أن قانون مجلس الدولة العراقي وقانون الخدمة المدنية المعدل لم يشترط التظلم شرطًا للطعن في التقرير أمام القضاء الإداري، عليه يُعدّ التظلم اختياريًا أمام إدارة بشأن هذا التقرير. وهذا ما أخذ به القضاء الإداري العراقي كما نراه في القرار المرقم (127) في 2007/9/27 حيث جاء فيه "أن قضايا الخدمة لا تستوجب التظلم على قرارات الإدارة"⁽¹⁾. لذلك حدد المشرع بدء الطعن أمام القضاء المتمثل بثلاثين يومًا أو سنتين يومًا من تأريخ تبليغ الموظف لنظر الإدارة فعلى الطاعن أن يأخذ بهذا الأمر في حسبانہ تجنبًا لسقوط حقه في الطعن بسبب انتهاء المدة.

الخاتمة

من خلال البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج والاستنتاجات

1. أن تقييم الأداء نظام يسمح للإدارة بتقييم أداء الموظف العام وسلوكه في الوظيفة بصفة دورية، بقصد تحقيق العدالة وتحقيق الأهداف الوظيفية، وتترتب عليه قرارات تتعلق بترقية أو ترفيع أو منح علاوة أو نقل إلى وظيفة أخرى أو انتهاء أو استمرار في الخدمة.
2. أن القوانين المتعلقة بالخدمة المدنية في كل من فرنسا ومصر والعراق، نصت على مبدأ الحيطة والموضوعية في واضع التقرير عن كتابة تقارير تقييم الأداء، وهذا يوفر ضمانات جيدة للموظف، وكذلك للغرض الذي تم إنشاء نظام تقييم الأداء من أجله.
3. أن المشرع المصري قد أخذ بمبدأ سنوية تقييم الأداء حيث جعل مدة التقييم سنة مالية مع الاعتماد على دورية التقييم حيث إنه جعل تقييم الأداء مرتين في كل السنة، وذلك بموجب مرة كل ستة أشهر - خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة - وبحيث يكون تقرير أداء الموظف عبارة عن متوسط أداء الموظف الناتج عن التقريرين الموضوعين عنه خلال السنة، والذي يصدر خلال شهر يونيو من كل سنة، والذي يمكن التعويل عليه في تحديد الأداء الوظيفي للموظف وترتيب الآثار القانونية المقررة، نظراً لتعبيره عن الأداء الحقيقي للموظف طوال السنة.
4. أن المشرعين العراقي والفرنسي حددا وضع تقرير الأداء بشكل سنوي، بمعنى أنهما قد أخذوا بمبدأ سنوية لتقارير تقييم أداء الموظفين العموميين، ويتم مرة واحدة فقط في السنة.
5. أن المشرع العراقي قد أعدّ تقارير الأداء من الأعمال السرية للإدارة التي لا يجوز للموظف العام الاطلاع عليها واستثنى من هذه القاعدة الموظف الحاصل على تقييم أداء ضعيف فقط وأجاز له الاطلاع على هذه التقارير. بمعنى قد أخذ المشرع العراقي بمبدأ العلنية النسبية.

⁽¹⁾ مجلس شوری الدولة: قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم (127/انضباط/تميز/2007) في 2007/9/27، قرارات وفتاوي مجلس شوری الدولة، وزارة العدل، بغداد، 2007، ص 331.

6. أن المشرعين المصري والفرنسي يؤيدان مبدأ العلانية المطلقة في تقارير تقييم الأداء، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعزز الشفافية في إعداد تقارير تقييم الأداء، والالتزام بالموضوعية والحييدة والبعد عن الشخصية في وضع التقارير، نظراً لإعلان جميع الموظفين بصورة من التقرير على النحو الذي يتفق ومبادئ المساواة من ناحية، كما رتب المشرعان على إعلان التقرير الموظف كفالة حقه في التظلم منه من ناحية أخرى.
7. أن المشرعين المصري والفرنسي قد أعطيا للموظفين حق التظلم من تقارير تقييم أدائهم خلال خمسة عشرة يوماً من تأريخ علمه بالتقرير، ولكن في فرنسا تقوم السلطة المختصة بمراجعة سجل المقابلة المهنية خلال 15 يوماً من تأريخ استلام الطلب، أما في مصر فإن لجنة التظلمات -الجهة المقدم إليها التظلم- تقوم بالبت فيه خلال ستين يوماً من تأريخ تقديمه. بينما أعطى المشرع العراقي حق التظلم الإداري للموظفين خلال عشرة أيام من تأريخ التبليغ من الوزير، ولكن قد استخدم مصطلح (الاعتراض) بدلاً من مصطلح التظلم.

ثانياً: التوصيات

ندعو المشرع العراقي إلى وضع قانون خاص بتقييم أداء الموظفين والنص فيها بشكل واضح:

1. بمبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء، عن يتم قياس أداء الموظف مرتين خلال السنة، أي مرة كل ستة أشهر، بحيث يكون تقرير أداء الموظف عبارة عن متوسط أداء الموظف الناتج عن تقريرين عنه خلال السنة.
2. العلانية المطلقة بالنسبة لتقارير تقييم الاداء الموظفين، والإقرار للموظف العام الحق في الاطلاع على تقرير تقييم أدائه الوظيفي، وتزويده بصورة من هذا التقرير، بغض النظر عن المرتبة التي حصل عليها في التقدير، لتوفير المزيد من الضمانات الضرورية والكافية في مجال تقييم الأداء الوظيفي، وذلك من أجل حماية الموظف العام لتعسف الإدارة واستغلالها للميول السياسية أو الشخصية أو الدينية أو العرقية للموظفين عند إعداد تقرير كفاءة الأداء الوظيفي.
3. منح الجهة المختصة بالنظر في التظلم على تقرير تقييم أداء الموظف العام إلى لجنة تسمى "الجنة التظلمات"، تتكون اللجنة من ثلاثة أعضاء، أحدهم ممثل عن الموظفين، وعضوان آخران تعينهما الإدارة، أحدهما قانوني، على ألا تقل مرتبة رئيس اللجنة عن مدير، يجب ألا يكون أعضاء اللجنة قد شاركوا في إعداد تقرير تقييم الأداء الوظيفي للموظف.
4. أن يعدّ تقرير تقييم أداء الموظفين قراراً إدارياً حتى يتمكن الموظف مقاضاته أمام القضاء، وأن تكون آلية هذه المقاضاة شأنها شأن باقي القرارات الإدارية، وأن يعدّ التظلم منه شرطاً للطعن فيه بإلغائه أمام القضاء، ونقترح بدورنا أن تمارس سلطة البت في هذا التظلم بصورة مشتركة بين اللجنة المختصة والوزير المختص الذي يصدر قراره بشأنه بناء على التوصيات المقدمة من اللجنة، نظراً لأهمية النتائج المترتبة على التقرير والقرار الصادر في التظلم منه.
5. الاخذ باعتبار كفاءة الموظف عبر التقارير الوظيفية لأدائه لأجل المفاضلة في الاختيار للمناصب الرئاسية (القيادية).

المصادر

اولاً: الكتب

1. د. أنس جعفر و د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة دراسة الأصولية العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، الطبعة الثامنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
2. د. أنور أحمد رسان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 .
3. د. أيمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دراسة في سياسات واليات والاصلاح في مجال الوظيفة العامة في مصر في ضوء أحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
4. د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، بدون دار نشر، 1982.
5. د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1966.
6. د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
7. د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
8. د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
9. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتب للطباعة والنشر بغداد، ١٩٩٤ .
10. د. عمر وصفي عقيلي، إدارة القوى العاملة، دار زهران، عمان، 1996.
11. د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت 1999.
12. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1996.
13. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إزاء السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
14. د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
15. د. محمد حافظ حجازي، إدارة الموارد البشرية، دار الوفاء للنشر، الاسكندرية، 2007، ص 2005.

16. د. محمد سعید حسین امین، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

17. د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان -الأردن، 2012.

ثانياً الرسائل والاطاريح

أ. أطاريح الدكتوراه

1. صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الالكترونية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2021.
2. عادل علي حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2020.
3. فاروق عبد البر السيد ابراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر.
4. وسبهان عبدالله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية دراسة مقارنة العراق- مصر- فرنسا، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 2016.

ب. رسائل ماجستير

1. نصر بن عبدالله بن ناصر الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة جرش الاهلية، أردن، 2016.

ثالثاً: الدوريات

1. افتخار رشيد خليل ومحمد احمد خليل، ترفيع الموظف في ظل تعدد التشريعات العراقية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (8)، المجلد (3)، العدد (23)، اذار 2016.
2. د. أنور أحمد رسلان، سلطة وضع تقارير كفاية الموظفين وضمائنها، في دول مجلس التعاون الخليجي، بحث منشور في مجلة دورية علمية، الإداري مسقط، العدد 38-39، 1989.
3. د. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام تقويم الأداء وأثره على الترقية دراسة تحليلية لسياسات واليات حوكمة الجهاز الإداري للدولة في ضوء الاتجاهات الحديثة في القانون العام المقارن، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، المجلد 1، العدد 1، 2020.
4. د. تركي سطم المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد الثالث والخمسون-صفر يناير 2013.
5. د. رمضان محمد بطيخ، تقويم أداء الموظف - تقارير الكفاية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - ورشة عمل حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبية.
6. د. كريم أحمد عبد الفتاح ولي الدين، المبادئ التي ارساها مجلس الدولة بشأن تقويم الأداء الوظيفي، دراسة مقارنة في ضوء قانون الخدمة المدنية الحالي في فرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، العدد 64، الجزء الأول، يونيو 2024.

7. د. محمد عبد المنعم أحمد، تقارير تقويم الأداء في الوظيفة العامة، بحث المنشور في مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، المجلد 109، العدد 531-532.

رابعاً المواقع الالكترونية

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000048156981>

خامساً: التشريعات

أ. القوانين

1. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1964 المعدل
2. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008.
3. المرسوم رقم 888-2010 المؤرخ 28 يوليو 2010 الفرنسي المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة.
4. المرسوم رقم 1526-2014 المؤرخ 16 ديسمبر 2014 الفرنسي المتعلق بتقييم القيمة المهنية للموظفين المدنيين الإقليميين.
5. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
6. المرسوم رقم (١٠١- ٢٠١٨) المؤرخ في ١٦ / ٢ / ٢٠١٨ الفرنسي المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإجبارية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية.
7. الأمر رقم 1574-2021 المؤرخ 24 نوفمبر 2021 الفرنسي المتضمن الجزء التشريعي من قانون الخدمة المدنية العام.

ب. الأنظمة والتعليمات

1. تعليمات رقم (16) لسنة 1960 الملغي بشأن العلاوة السنوية.
2. تعليمات والضوابط الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي العدد (ق/18831/5/5/2) في 2012/5/31.
3. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

سادساً: الاحكام القضائية

أ. أحكام القضاء الفرنسي

C.E., - 4ème - 1ère chambres réunies, N 452910. 4 octobre 2023

ب. أحكام القضاء المصري

1. قرار محكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1058) لسنة 36 بتاريخ 1993/1/12.
2. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (2311) لسنة 37، بتاريخ 1997/3/15.
3. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (5226) لسنة 45 ق، بتاريخ 2005/6/25.
4. قرار محكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (6609) لسنة 43 ق، بتاريخ 2011/6/26.

ج. أحكام القضاء العراقي

1. قرار مجلس شورای الدولة العراقی، رقم 2015/63، تاریخ 2015/7/23.
2. قرار محكمة القضاء الموظفين، رقم (742/قضاء الموظفين/تمییز/2020) في 2020/11/11. غير منشور
3. قرار محكمة القضاء الموظفين، رقم (71/قضاء الموظفين/تمییز/2021) في 2021/03/17. غير منشور

پوخته

رپورتیهکانی هه‌ئسه‌نگاندنی لیهاتوویی کارکردن به بابته‌تیکی گرنه‌گ ده‌ده‌نریت بۆ فه‌رمانبه‌رانی گشتی. به‌له‌به‌ر ئه‌وه‌ی لیهاتوویی کاریگه‌ر له هه‌ر سیسته‌میکی کارگیریدا پنیوستی به هه‌ستکردن به سه‌قامگیری فه‌رمانبه‌ر هه‌یه له‌کاتی نه‌جامدانی نه‌رکه پیسیپه‌ر دروه‌کانی. ئه‌مه‌ش وا له فه‌رمانبه‌ر ان ده‌کات به‌ر هه‌مه‌ینانیان زیاد بکه‌ن و توانا دا‌هینه‌ر مه‌کانیان په‌ر په‌یینه‌ن. ئه‌مه‌ش دواجار ده‌بیته هوی په‌ر سه‌ندنی خودی په‌رۆسه‌ی کارگیری و به‌رزبوونه‌وه‌ی رۆلی کارکردنی کارگیری له کۆمه‌لگادا .

ئه‌مه‌ش پیوستی به کۆمه‌لێک بنه‌مای حوکمه‌رانی هه‌یه که گه‌رنه‌تی مافه‌کانی فه‌رمانبه‌ر بکات، کارپیکردنی ریکوپیک و به‌رده‌وامی به‌ریه‌چونی خزمه‌تگوزاریه گشتیه‌کان به‌ریکوپیکی به‌کارامه‌یی مسۆگه‌ر بکات و خزمه‌تگوزاریه‌کان به که‌مه‌ترین تیچوون پیشکه‌ش بکات. له نیه‌ ئه‌م بنه‌ما حوکمه‌رانه‌دا دادپه‌روه‌ری بابته‌تی، شه‌فافیه‌ت، په‌یوه‌ندی کاریگه‌ر و دله‌نیابوون له مافی فه‌رمانبه‌ر بۆ تانه‌دان نه‌گه‌ر ناره‌زایه‌تی ده‌ر په‌رین به‌رامبه‌ر هه‌ئسه‌نگاندنه‌کانیان. ئه‌مه‌ش به‌شداره له باشترکردنی لیهاتوویی کار و دروستکردنی متمانیه‌ی فه‌رمانبه‌ر له په‌رۆسه‌ی هه‌ئسه‌نگاندندا.

وشه‌ی سه‌ره‌کی: هه‌ئسه‌نگاندنی لیهاتوویی کار، کارمه‌ندی گشتی، گه‌رنه‌تی، بنه‌ماکانی حوکمه‌رانی

Principles governing the integrity of job performance evaluation and grievances

An Analytical Comparative Study

Abstract:

Performance evaluation reports are crucial for public employees. Effective performance in any administrative system requires a sense of stability while performing their assigned duties. This allows employees to increase their productivity and develop their innovative capabilities. This ultimately leads to the development of the administrative process itself and the enhancement of the role of administrative work in society. This requires a set of governing principles that guarantee employee rights, ensure the regular and consistent operation of public facilities, achieve efficiency, and provide services at the lowest cost. Among these governing principles are objective justice, transparency, effective communication, and ensuring the employee's right to appeal if they object to their evaluation. This contributes to improving job performance and building employee confidence in the evaluation process.

Keywords: job performance evaluation, public employee, guarantees, governing principles