

تاريخ الإرسال (2019-4-2)، تاريخ قبول النشر (2019-5-8)

* 1

د. وصفي محمود الخريسات

اسم الباحث:

محامي وباحث قانوني / الأردن-عمان

اسم الجامعة والبلد:

* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address:

wasfi_1977@yahoo.com

الرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء
الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82)
لسنة 2013م
"دراسة تحليلية مقارنة"

الملخص:

تهدف الدراسة إلى بيان الحماية الإدارية لحق الموظف العام بالطعن في تقرير تقييم الأداء الصادر بحقه بدرجة ضعيف، حيث يشكل نظام تقييم الأداء أهمية للموظف العام ذاته، يمكنه من معرفة مواطني القوة والضعف في أدائه، وللإدارة، كونه يشكل أداة تسرتشد بها في تسيير المسار الوظيفي لموظفيها، فنص المشرع الأردني على تقييم الأداء في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، ورتب عليه أثراً في غاية الأهمية، وأحاطه بضمانات قانونية من شأنها تحقيق الأهداف المرجوة منه.

تتمثل الرقابة الإدارية على قرار تقرير تقييم الأداء من خلال تقديم طلب تظلم أو إعتراض منصوص عليه في التشريع الأردني، له آثاره التي تتمثل فيما إذا كانت الإدارة تستطيع تعديل أو تصحيح أو إلغاء قرار تقييم الأداء، للحيلولة دون اللجوء للقضاء. وقد اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن بتقييم الإداء وفاعليته وأحكام الإعتراض الإداري، وخلص الباحث إلى نتيجة أن الإعتراض الإداري الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للإعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مراكزهم القانونية ويحقق ضمانة قانونية بقدر معين، قبل لجوئهم للقضاء. ومن التوصيات التي قدمت في الدراسة أنه نتمنى على مشرعنا الأردني تفصيل أحكام الإعتراض الإداري على قرارات تقارير تقييم الأداء بشكل مستقل في نفس باب إدارة الأداء وتقييمه.

كلمات مفتاحية: تقييم الأداء؛ التظلم الإداري؛ الموظف العام؛ الرقابة الإدارية.

Administrative Control over Decisions of Performance Evaluation Reports in the
Jordanian Civil Service System No. (82) Of 2013
"Comparative Analytical Study"

Abstract:

This study is objective to show the administrative protection of the right of the public employee to appeal his performance evaluation report, which is weakly. The Performance Evaluation System is important to the public employee himself, who can know the strengths and weaknesses of his performance, and to management, as it is a tool to guide the management of the career path of its employees, and the Jordanian legislator passed the performance assessment in the Civil Service System No. (82) Of 2013, and arranged it with very important effects, and surrounded by legal guarantees that would achieve the desired objectives.

Administrative Control is the decision of the performance evaluation report by Submit a grievance or objection request provided for in Jordanian legislation, which has the effect of whether the administration can amend, correct or cancel the performance appraisal decision to prevent recourse to the judiciary. The researcher followed the comparative descriptive analytical approach to evaluating the performance and its effectiveness and the provisions of administrative objection, and he concluded that the administrative objection is the means given by the legislator to the concerned parties to object to the defective administrative decisions that affect their legal status and achieve a legal guarantee to a certain extent before they resort to the judiciary.

One of the recommendations made in the study is that we wish our Jordanian legislator to detail the provisions of the administrative objection to the decisions of performance appraisal reports independently in the same section of performance management and evaluation.

Keywords: Performance Evaluation; Administrative Grievance; Public Employee; Administrative Control.

المقدمة

تعتبر الوظيفة العامة وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، ومعيار لمدى تقدمها وتطورها، والموظف العام هو الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء عمل معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، فهي لا تعلق مكانةً إلا بقدر كفاءته في تحقيق أهدافها، الأمر الذي يقتضي وجوب تنظيم الوظيفة العامة إدارياً وقانونياً وبشرياً، بما يكفل حسن الإنعكاس على الدولة بمصالحها كافة وكفاءة موظفيها، وهو الذي يفسر مدى حرص التشريعات على إختلاف إتجاهاتها على متابعة عمل الموظف العام، للتأكد من قدرته على القيام بأعباء وظيفته وحصر أوجه القصور في أدائه، والعمل على تقايدتها، مما يبرر الحاجة للأخذ بنظام تقييم الأداء للموظف العام، لأن الجدارة أو الكفاية ليست شرطاً لدخول الوظيفة فقط، وإنما هي كذلك معياراً للإستمرار فيها.

موضوع الدراسة

لما كانت الموارد البشرية عنصراً أساسياً في بناء النظام الوظيفي والرقبي به، كان لزاماً على الدولة أن تعمل على تحفيز الموظف العام، وتدريبه لتقديم أفضل ما عنده، والنهوض به وشحن الطاقات والهمم، وليس أفضل من تكريم النفس وتقديرها لتحقيق هذه الغايات من تقييم عادل لأدائه، الأمر الذي دفعنا إلى البحث في الرقابة الإدارية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام، فعندما يطبق تقييم الأداء بصورة صحيحة فإنه يوضح للموظف مستوى أدائه الحالي، ويؤثر في مستوى جهده، لتحسين أدائه بطريقة صحيحة.

لذا لا بد من تقييم أداء الموظفين بشكل مستمر من قبل رؤسائهم، لأنه يلعب دوراً مهماً في الحياة الإدارية، سواءً بالنسبة للموظف ذاته ليحقق مستويات أعلى في التقييم لينال الحوافز والعلاوات المقررة لذلك، ومعرفة مواطن القوة والضعف في أدائه لتقديدها، أو بالنسبة للإدارة، كونه يشكل أداة تسريشد بها في تسيير المسار الوظيفي لموظفيها، فهي وسيلة تدفع الإدارات للعمل بحيوية ونشاط وكفاءة.

وفي المقابل يعتبر التظلم الإداري⁽¹⁾ أحد أدوات الرقابة الإدارية الفاعلة والتي على أساسها يتم الطعن بقرارات تقارير تقييم الأداء المجحف بحق الموظفين، وعلى جميع مستويات الأجهزة الحكومية بدءاً من الإدارة العليا وانتهاءً بالموظفين في أقل المراكز الوظيفية، ودفعنا للبحث في هذه المسألة، ورود أسئلة عديدة من موظفي وزارات الدولة حول موضوع التظلم أو الإعتراض الإداري من قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي بدرجة ضعيف، وما هي أحكامه القانونية، حتى يتلافوا ما يمكن أن يقف عقبة أمام حصولهم على حقوقهم المشروعة، وتوضيح المفاهيم المتعلقة بتقييم الأداء والتظلم الإداري.

تساؤلات الدراسة

تثير هذه الدراسة العديد من التساؤلات ذات الأهمية والتي تتمحور في سؤال رئيس وهو هل وفق المشرع الأردني في تنظيم إجراءات الرقابة الإدارية (التظلم) على تقرير تقييم الأداء؟، ويتفرع عنه العديد من التساؤلات وهي:

1. مدى فعالية تقييم الأداء في تحقيق الغاية منه؟
2. ما هي الإجراءات الواجب اتباعها لتفعيل دور الرقابة الإدارية في الرقابة على تقرير تقييم الأداء؟
3. ما هو الأثر المترتب على التظلم من تقرير تقييم الأداء؟

(1) بالرجوع للتشريع الأردني نجد أن النصوص تعبر بصريح العبارة للدلالة على التظلم الإداري بمصطلح الإعتراض الإداري المستخدم في نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته. والحق في الإعتراض هو شكل من أشكال التظلم الإداري.

4. مدى فعالية الرقابة الإدارية على تقييم كفاية الأداء، وهل تحقق الغاية المرجوة منها؟

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في إلقاء الضوء على قرارات تقييم الأداء الوظيفي، نظراً لما لهذه القرارات من آثار نفسية ومادية على الموظف العام في حياته الوظيفية، ف جاء البحث لتوضيح طريق الطعن الإداري الذي يتبعه الموظف الذي قد يشعر بالظلم من عدم إنصافه في تقييم أدائه الوظيفي من قبل رئيسه الأعلى، حيث درجت معظم الأنظمة الحديثة على اتباع وسائل إدارية لحل هذا النزاع عن طريق التظلم الإداري، الذي يعتبر هو الأسلم لما تتمتع به الإدارة من صلاحية في سحب أو تعديل أو إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة، فأحياناً لا يلجأ الموظف للتظلم الإداري، إما لجهله بموضوع التظلم الإداري أو خوفه من مخاصمة الإدارة.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق العديد من الغايات وهي:

1. الإلمام بالأحكام الموضوعية لتقييم أداء الموظف العام.
2. بيان الأحكام الإجرائية لتقييم أداء الموظف العام؟
3. بيان الأثر القانوني المترتب على صدور تقرير التقييم أو الكفاية.
4. الإلمام بالأحكام الموضوعية والإجرائية للتظلم من قرار تقييم الأداء.
5. بيان الأثر المترتب على تظلم الموظف من تقرير تقييم الأداء.
6. زيادة الوعي القانوني لدى جهة الإدارة والموظف العام.

منهجية الدراسة

إتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي الوصفي المقارن في إعداد هذا البحث، وذلك من خلال الرجوع للنصوص القانونية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2018/12/31، بإعتباره التشريع الرئيس الذي يحكم الوظيفة العامة، وتعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة بموجب المادة (71/أ) من نظام الخدمة المدنية اعتباراً من 2018/5/2، وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادره بقرار مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017، في الجريدة الرسمية العدد 21 مكرر تاريخ 2017/5/27، وتعزيز موضوعات الدراسة بما يناسبها من آراء فقهية، وأحكام قضائية ذات صلة بالموضوعات المطروحة في الأردن ومصر.

خطة الدراسة: تم تقسيم الدراسة على مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: الأحكام القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي

المطلب الأول: ماهية تقييم الأداء الوظيفي

المطلب الثاني: نطاق تقييم الأداء الوظيفي

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على تقييم الأداء الوظيفي

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي وأثارها

المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: ماهية التظلم (الإعتراض) الإداري

المطلب الثالث: أنواع التظلم الإداري

المطلب الرابع: آثار التظلم الإداري**المبحث الأول: الأحكام القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي**

لبيان الأحكام القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي، سنتطرق في هذا المبحث إلى ماهية تقييم الأداء الوظيفي في (المطلب الأول)، ثم لنطاق تقييم الأداء الوظيفي في (المطلب الثاني)، ونوضح الآثار المترتبة على تقييم الأداء في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: ماهية تقييم الأداء الوظيفي

نظم المشرع الأردني أحكام إدارة الأداء وتقييمه في الفصل الحادي عشر من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013. وللوقوف على ماهية تقييم الأداء الوظيفي نتناول في (الفرع الأول) تعريف تقييم الأداء الوظيفي، وفي (الفرع الثاني) أهمية تقييم الأداء الوظيفي، وأخيراً في (الفرع الثالث) الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي.

الفرع الأول: تعريف تقييم الأداء الوظيفي

تعددت المصطلحات المستخدمة للدلالة على تقييم الأداء الوظيفي، وإنعكست بتعدد المفاهيم التي اعطيت لوصفه، فقد وردت عدة مفاهيم وإن تباينت في مضمونها فإنها تهدف لقياس أداء الموظف في الوظيفة العامة⁽¹⁾، وقد أخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 بنظام التقارير السنوية مقياس لكفاءة الموظف وهو الأمر الذي قد يحقق العدالة والمساواة بين الموظفين في الجهاز الإداري.

وبمطالعة نصوص التشريعات الوظيفية في الأردن ومصر، لاحظنا أنها في الواقع استخدمت التعبيرين تقييم الأداء (تقرير الأداء) وتقارير الكفاية⁽²⁾ كمصطلحين للتعبير عن معنى واحد، والتسمية الأكثر شيوعاً هي تقييم الأداء.

إلا أننا نود أن نؤكد أن تقييم الأداء هي عملية شاملة واسعة المفهوم والنطاق، وأن إحدى الأدوات الشائعة لها في الأجهزة الحكومية هي تقارير الكفاية، لكنها بهذا المفهوم مجرد وسيلة واحدة من عدة وسائل لتقييم أداء الموظفين.

لم يعرف المشرع الأردني كغيره من التشريعات المقارنة تقييم الأداء الوظيفي، وترك الأمر للفقهاء لتعريفه، فُعرّف تقييم الأداء بأنه: " نظام رسمي مصمم من أجل قياس وتقييم أداء وسلوك الأفراد أثناء العمل عن طريق الملاحظة المستمرة والمنتظمة لهذا الأداء والسلوك ونتائجهما، وخلال فترات زمنية محددة ومعروفة، يجري في نهاية الملاحظة تقدير جهد ونشاط وسلوك، وبالتالي كفاءة كل فرد على حدى وبشكل موضوعي دون تحيز، لتجري في النهاية مكافأة الفرد بقدر ما يعمل وينتج، لتحديد نقاط الضعف في أدائه للعمل لتلافيها مستقبلاً، وتمكينه من أداء عمله بفاعلية أكبر، وذلك من أجل مصلحته ومصلحة المنظمة التي يعمل بها والمجتمع عامة " ⁽³⁾.

(1) انظر: الفصل الحادي عشر، إدارة الأداء وتقييمه، المواد (70-76) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، وتعليمات إدارة الأداء وتقييمه. والباب الثالث من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 واللائحة الصادرة بموجبه.

(2) هنالك تسميات متعددة تطلق على تقييم الأداء الوظيفي منها: تقدير الكفاية، تقدير الجدارة، تقدير الأداء، تقرير الكفاية، قياس الأداء، تقييم الأداء. للمزيد انظر: عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (ص 589 وما بعدها).

(3) انظر: عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (ص 260).

كما يقصد بتقارير الكفاية بأنها "تقييم أداء الموظف في عملهم ومسلوكهم، بغية التأكد من مدى كفايتهم وصلاحياتهم لممارسة الوظيفة الموكلة الى كل منهم، وإمكان نجاحهم في وظيفة أعلى، فينظر إلى عملية تقييم الأداء على أنها عملية كتابة وتعبئة تقارير الكفاية" (1).

ويُعرّف تقرير الأداء بأنه: "تحليل دقيق لما يؤدي الموظف من واجبات وما يتحمل من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم تقييم هذا الأداء تقييماً موضوعياً وفقاً لنظام وافٍ يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس دقيق وعادل بحيث يكون التقدير في النهاية ممثلاً للكفاية الحقيقية للموظف وذلك خلال فترة زمنية معينة" (2).

ومن أبرز التعريفات، لتعريف تقييم أداء الموظف هو أنه: "تحليل وتقييم أداء الموظفين لعملهم ومسلوكهم وتقدير مدى صلاحياتهم وكفاءتهم في النهوض بإعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى" (3).

ويرى الباحث أن تقييم الأداء الوظيفي هو عملية منظمة تهدف إلى تقدير مدى كفاءة وفاعلية الموظف في الوظيفة العامة، من أجل مساعدة الإدارة المعنية في اتخاذ قرارات هامة تخص الموظف وتؤثر في مركزه الوظيفي بهدف تحقيق أعلى مستوى من الأداء والكفاءة والخدمات داخل الإدارة.

ومن خلال التعريفات السابقة لتقييم الأداء الوظيفي يرى الباحث انه يشتمل على النقاط الأساسية التالية:

1. يُعد تقييم الأداء عملية منظمة ومنهجية.
2. يقوم على عملية جمع البيانات اللازمة والتي تساهم في تحديد مستوى الموظف للعمل المكلف به، بهدف قياس مدى وحجم الإنجاز الفعلي للمهام الموكلة إليه.
3. تحديد طبيعة سلوك الموظف داخل بيئة العمل وعلاقته مع زملائه خلال أدائه لعمله.
4. تقدير مدى الاستعداد لدى الموظف لتطوير ذاته وتحسين مستوى أدائه.
5. تحليل النتائج وتقديم التوصيات للإدارة العليا لاتخاذ القرارات الملائمة.

الفرع الثاني: أهمية تقييم الأداء الوظيفي

إن لعملية تقييم الأداء الوظيفي أهمية على مستوى كل من جهة الإدارة والرئيس الأعلى والموظف، إن أحسن وضعه على أسس موضوعية، فمن شأنه أن يمد الإدارة بمعلومات تمكنها من تسيير الأمور الوظيفية، وتكمن أهمية تقييم الأداء في مجموعة من النقاط الرئيسية (4)، وهي كما يلي:

1. يعد الركيزة الأساسية لاتخاذ العديد من القرارات المرتبطة بالحياة الوظيفية للموظف (كالترقية والنقل.... الخ).
2. تحديد مدى صلاحية الموظف الجديد، للتثبيت في الوظيفة بعد قضائه فترة الإختبار أو التجربة المحددة (5).

(1) للمزيد عن تقييم الأداء انظر: السالم، وصالح، إدارة الموارد البشرية مدخل استراتيجي (ص 101 وما بعدها).

(2) أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة (ص 9).

(3) انظر: أرسلان، تقارير الكفاية (ص 21). إبراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية (ص 86).

(4) للمزيد حول أهمية تقييم الأداء راجع: أبو حطب، فاعلية تقييم الأداء وأثرها على مستوى أداء العاملين (ص 16-17).

(5) انظر: المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 والتي نصت على أحكام مدة التجربة وتقييم صلاحية الموظف الجديد للتثبيت وتجديد عقده أو إنهاء خدمته في أي مرحلة من مراحل التقييم في ضوء نتائج تقييم أدائه. والمادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادره بموجبه.

3. تقييم سياسات الإختيار والتعيين، حيث يفيد التقييم في تقدير مدى صلاحية إختبارات التعيين والطرق التي اتبعت لإتمامها، بحيث يتم وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة لمهاراته (1).
4. يعتبر التقييم أداة مساعدة للكشف عن جوانب النشاط الوظيفي التي تحتاج إلى تدريب وتطوير أداء الموظف فيها، حيث أن تقييم الأداء أساس جوهري لعمليات التطوير الإداري للموظفين من خلال إعتدات نتائج التقييم، فيكون مرشداً وموجهاً لإقرار برامج التطوير الإداري والتدريب والتحفيز وتوزيع المسؤوليات وتحديد معدلات الأداء.
5. يُمكن التقييم من تحديد صلاحية الموظف للبقاء في وظيفته أو ضرورة فصله منها، إذا كشف التقييم عن ضعفه لعدة فترات تقييم متتالية، وأنه غير قادر على النهوض بأعباء وظيفته.
6. يعتبر التقييم مؤشراً على إبراز مدى قدرة الرئيس الإداري على الإشراف والتوجيه.
7. يسهم التقييم في زيادة شعور الموظفين بالمسؤولية من خلال إدراكهم بأن أدائهم سيكون موقع تقييم الرؤساء فإنهم سيبدلون أقصى الجهود لتجنب تبعات تدني درجات التقييم وخصوصاً الحصول على تقييم ضعيف.
8. يعزز العلاقة بين الإدارة والموظفين من خلال تجنب المسؤولين للمحاباة والأهواء الشخصية في الحكم على كفاءة الموظفين مما يقوي علاقات العمل ويدعم الثقة بين الموظفين والإدارة .
9. يسهم نظام تقييم الأداء في رفع معنويات الموظفين وخلق مناخ صالح للعلاقات الإنسانية، فشعورهم بأن مختلف أساليب وسياسات التوظيف تؤسس على قواعد موضوعية وعادلة اعتماداً على الكفاءة في العمل، وكذلك شعورهم بعدالة التقييم، فيسهم في رفع معنوياتهم ويحفزهم لأداء الأعمال بكفاءة أعلى.

ويضاف لما تقدم، أنه يسعى تقييم الأداء الوظيفي إلى المساهمة في تحقيق عدّة أهداف من أهمها (2):

- 1- رفع الكفاءة الإنتاجية.
 - 2- رفع مستوى الأداء من خلال رفع كفاءة الموظفين.
 - 3- معرفة معوقات العمل.
 - 4- تحديد أوجه القصور في أداء الموظفين والتعرف على جوانب الضعف في الأداء.
 - 5- الكشف عن الموظفين الصالحين لشغل الوظائف القيادية.
- وقد نصت المادة (70/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: تهدف عملية إدارة الأداء وتقييمه إلى ما يلي:
1. الحصول على مستوى أداء أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية للدائرة من خلال تقييم دور الموظف في إنجاز مهامه وتحقيق الأهداف المحددة له وفقاً لمؤشرات الأداء المتفق عليها بين الرئيس المباشر والموظف في بداية سنة التقييم، ووفقاً لسجل الأداء، وتحفيز الموظفين وتشجيعهم ودعمهم لتحسين أدائهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم وتطويرها وتفعيل مبدأ التنافسية.
 2. تحديد الإحتياجات التدريبية وتطويرها وفق منهجية علمية وموضوعية.

الفرع الثالث: تكييف قرار تقييم الأداء الوظيفي

لقد أثارت تقارير التقييم نقاشاً فقهيّاً واسعاً حول تكييفها وتحديد طبيعتها القانونية، حيث نُظر إليها في فرنسا وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي والتي مرت أحكامه بمراحل متعددة فيما يتعلق برقابته على قرارات الإدارة الصادرة بتقييم الموظفين - في

(1) انظر: عقيلي، إدارة الموارد البشرية (ص260).

(2) إقرأ المزيد عن موضوع أهداف التقييم: أبو حطب، فاعلية تقييم الأداء وأثرها على مستوى أداء العاملين (ص 18).

بداية الأمر - إلى أنها إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة، ولا يجوز الطعن فيها بمجاوزة السلطة (1)، وذلك على إعتبار أن النقطة التي تمنح للموظف عند تقييم أدائه تعتبر مظهراً لممارسة السلطة الرئاسية، وبالتالي لا يمكن الطعن عليها قضائياً، وفي مرحلة لاحقة اعتبرت تقارير تقييم الأداء إجراءً تحضيرياً يسبق اتخاذ القرار الإداري، ومن ثم ليست لها قيمة القرار التنفيذي ولا مجال للطعن عليها أمام القضاء (2).

لكن عدل مجلس الدولة الفرنسي عن إجتهاده الطويل من حيث عدم عدّ التقرير قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه، وذلك في حكم شهير له وهو حكم ((Camare))، وقد تأكد عقب ذلك إتجاه مجلس الدولة في قبول الطعن في التقارير التي تحرر عن الموظف العموميين (3)، وقد دأب مجلس الدولة الفرنسي على إعلان عدم مشروعية الدرجات الممنوحة للموظف كلما لم تكن مستندة إلى سلوك الموظف العام و لم يكن أساسها كفاءته في أداء عمله (4).

أما في الأردن نُظر إليها سابقاً حسب الإجتهااد القضائي الأردني أن القرار بتقييم الأداء السنوي للموظف ليس قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء، وإنما يقبل الاعتراض بواسطة الرئيس المباشر إلى الرئيس الأعلى ليعرض على لجنة الاعتراضات، وأنه إجراء تمهيدي (5).

ثم غير القضاء الأردني من إجتهاده، حيث قضت محكمة العدل العليا بقولها: " إن الاعتراض على تقرير الأداء السنوي حق للموظف ومحصور أمام مرجعه المختص الذي له الحق بالمصادقة عليه أو بإحالة التقرير مع الاعتراض إلى اللجنة المختصة بالنظر بالاعتراضات، مما يُبنى عليه أن تقرير تقييم أداء الموظف بموجب التقرير السنوي الذي حصل عليه هو قرار إداري بالمعنى المقصود بالمادة (9) من قانون محكمة العدل العليا لغايات إختصاص المحكمة بنظر الدفع ويكون الدفع مردوداً " (6).

أما فيما يتعلق بقرارات لجنة الاعتراض بنتيجة الاعتراض على تقييم الأداء المشكّلة بموجب المادة (74/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني تعد قابلة للطعن أمام محاكم القضاء الإداري الأردني بإعتبارها قرارات إدارية نهائية بعد البت في التظلم الإداري سواء كان القرار الصادر بنتيجة التظلم صريحاً أم ضمنياً (7).

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: " من شأن التقارير السنوية لأداء الموظف التأثير في المركز القانوني له، إذ تؤثر في ترقّيته وتدخل ضمن معايير الكفاءة، وأن قرار لجنة الاعتراض هو قرار إداري نهائي يؤثر في مركز المستدعية

(1) سلامة، التدابير الداخلية (ص84).

(2) المرجع السابق: (ص85 وما بعدها).

(3) C. E. 23 November 1962. Camara. A. J. D. A.1962, (P666).

- وقد وورد في تفاصيل هذه القضية أنه: لم يرد اسم المدعي في قائمة الترقية، لذا تقدم بالدعوى طالباً بإلغاء التقرير الذي أسند إليه وقائمة الترقية المبينة على هذا التقرير، وقد بنى المدعي طلبه في إلغاء التقرير نظراً لعدم إبلاغه به. وقد لاحظ مجلس الدولة ان الإدارة لم تستطع أن تحدد التاريخ الذي أبلغت فيه المدعي بالتقرير، فذهب مجلس الدولة الى إنعدام التبليغ يجعل التقرير غير نهائي، وقضى المجلس بإلغاء كل من التقرير وقائمة الترقية المبينة عليه. انظر: الشوبكي، القضاء الإداري (11/1-13).

(4) انظر: حتاملة، القضاء الإداري- قضاء الموظفين- (ص143). أرسلان، تقارير الكفاية (ص453).

(5) انظر: كنعان، القانون الإداري (98/2). عدل عليا أردنية قرارها رقم 2002/127، مجلة نقابة المحامين، 2003، (ص 636).

(6) عدل عليا أردنية قرارها رقم 2014/84 تاريخ 2014/6/2، منشورات مركز عدالة للمعلومات القانونية.

(7) انظر: المبدأ القانوني لقرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/287، مجلة نقابة المحامين، 2017، ع7-9، (ص1189). وانظر: قبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية، (ص 148).

الوظيفي والقانوني وهو قابل للطعن بالإلغاء، وأن محكمة العدل العليا مختصة للنظر به " (1).

وفي سبيل حرص المُشرع والقضاء الإداري الأردني، وفرض المزيد من الحماية على حقوق مُوظّفيه في قرارات تقييم الأداء، أجاز لجوء المُوظّف للقضاء في مواجهة الإدارة وما تتخذه من قرارات، وبخاصة قرارات تقييم الأداء والترقية والتخطي فيها (2)، حيث ذهب المُشرع والإجتهد القضائي الأردني إلى أنه لا يعتبر قرار تقييم الأداء أو التقرير قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن إلا بعد البت في الاعتراض المقدم أمام لجنة التظلمات.

أما بالنسبة لموقف المُشرع والقضاء المصري من هذه المسألة، فقد ثار الخلاف حول قرارات تقييم الأداء الوظيفي، فذهب المُشرع والقضاء الإداري المصري إلى أنه لا يعتبر بيان تقييم الأداء أو التقرير قراراً إدارياً نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه (3).

إلا انه يرى جانب من الفقه المصري بضرورة إعتبار قرار تقييم الأداء قراراً إدارياً نهائياً، مادام انه يؤثر في المركز الوظيفي في مستقبل المُوظّف سواء أكان ذلك التأثير يكمن في ترقّيته أو منحه العلاوة أو النقل أو الفصل من الوظيفة، وتبرير ذلك أنه يعتبر القرار الصادر بتقدير الكفاية شأنه شأن جميع القرارات الإدارية الصادر من الجهات الإدارية، ويصبح نهائياً متى إستوفى جميع مراحلها بإعتباره يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الخدمة، فإن القول بعدم نهائية التقرير إلا بفوات ميعاد التظلم أو البت فيه من شأنه إهدار لطبيعة القرارات الصادرة في هذا الشأن، وأن ولاية التعقيب عليه تنعقد لقضاء الإلغاء (4).

ويرى الباحث التأكيد على إيلاء موضوع تقرير تقدير كفاية المُوظّف العام بتقدير ضعيف، مزيد من الحماية من قبل المُشرع والقضاء الإداري الأردني، لإتاحة الفرصة للمُوظّف بعد حصوله على علامة تقدير الأداء التظلم منه أو الطعن بالتقرير أمام محاكم القضاء الإداري بإعتباره قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء.

وتبرير ذلك؛ أن المُشرع الأردني رتب على مستوى تقدير أداء المُوظّف العديد من النتائج الإيجابية والسلبية التي تؤثر في الوضع الوظيفي للمُوظّف العام محل التقييم، تبدأ من إيقاع عقوبة التنبيه والحرمان من الترقية وتصل إلى الإستغناء عن خدماته (5)، كما أن المُشرع جعل من اللجوء إلى التظلم أمراً جوازياً وتقديرياً للمُوظّف، وهو ما يفيد أن للمُوظّف الخيار بين استعمال هذه المكنة أو الطعن مباشرة أمام القضاء.

المطلب الثاني: نطاق تقييم الأداء الوظيفي

سنتناول في هذا المطلب نطاق قياس تقييم الأداء الوظيفي الذي يتحدد بأطرافه في (الفرع الأول)، معايير التقييم الوظيفي في (الفرع الثاني)، والمدة الزمنية لتقييم أداء المُوظّف ودرجاته في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أطراف التقييم

إن أطراف عملية التقييم الوظيفي هم: المُوظّف الخاضع للتقييم من جهة، والسلطة الإدارية المختصة بإجرائه من جهة أخرى.

(1) عدل عليا أردنية قرارها رقم 2008/149 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/16، منشورات مركز عدالة.

(2) انظر في ذلك: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2001/236 (هيئة خماسية) تاريخ 2001/11/25 منشورات مركز عدالة.

(3) انظر: المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(4) انظر: الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري (ص31). محمد، الوجيز في أحكام تقارير الكفاية (ص24-26).

(5) انظر: المادة (75) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

أولاً: الموظفون الخاضعون لنظام التقييم الوظيفي

ثار نقاش في الفقه حول تعميم نظام تقييم الأداء الوظيفي على جميع الموظفين، فذهب البعض إلى القول بوجوب إخضاع جميع الموظفين إلى هذا النظام مهما كانت رتبهم وفتتهم الوظيفية في السلم الوظيفي لما يحققه من مزايا للإدارة وللموظف على حدٍ سواء، بينما ذهب البعض الآخر إلى القول بضرورة استبعاد فئة من الموظفين من الخضوع للتقييم وهي فئة شاغلي الوظائف العليا (1).

ويرى الباحث في هذه المسألة أنه يُعد من أصعب الأمور تقييم أداء وظائف الإدارة العليا، وذلك للتنوع الكبير في أعمالها ولصعوبة تمييز هذه الأعمال، فالوظيفة الأساسية للإدارة العليا هي اتخاذ القرارات، لذلك نجد أنه إستتبتت بعض التشريعات الإدارية تقييم أداء متخذي القرارات، لصعوبة تقييم عملهم، وعدم إمكانية خضوعهم لعملية التقييم خاصة وأن بعضهم ليس له رؤساء مباشرين، وفي المقابل لم تقم تشريعات أخرى بإستثنائهم كما في مصر.

بالرجوع إلى موقف المشرع الأردني، نجد أنه نص في المادة (70/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على إستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا من التقييم، بينما أخضع أداء باقي جميع الموظفين للمراجعة المنتظمة وتقييم الأداء. وكذلك إستثناء المشرع الفرنسي شاغلي الوظائف العليا من التقييم في قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم 84-16 الصادر بتاريخ 1984/1/11.

أما موقف المشرع المصري، فقد نص في المادة (25) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على خضوع جميع الموظفين بكافة مستوياتهم الوظيفية لنظام تقارير كفاية الأداء، لكن يضاف معايير أخرى لتقييم شاغلي الوظائف العليا.

ويضاف لما تقدم؛ هناك أحوال وحالات يمتنع فيها إجراء التقييم لبعض الموظفين، ويكون ذلك في الحالات التي ينقطع فيها الموظف عن عمله لفترة زمنية معينة لأسباب خارجة عن إرادته (2)، كما هو الحال بالنسبة للموظف الموقوف عن العمل إذا استمر الوقف خلال سنة التقييم، وكذلك الموظف الحاصل على إجازة مرضية لمدة طويلة، والموظف الذي تم إحالته على الإستيداع (3)، والموظف في الإجازة بدون راتب... إلخ (4).

ومما تقدم يرى الباحث أنه إذا لم يؤد الموظف عملاً في الفترة التي وضع عنها التقرير لأمر خارج عن إرادته فلا تقييم له، ومرد ذلك أن الهدف من التقييم هو تقدير مدى كفاية الموظف في القيام بعمله خلال فترة زمنية معينة، وبالتالي يكون من البديهي امتناع التقييم في حال ثبوت الإنقطاع عن العمل.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " إذا ثبت أن العامل لم يؤد عملاً في الفترة التي وضع عنها التقرير لأمر خارج عن إرادته كمرض أقعده عن العمل أو قرار صدر بوقفه عن العمل طوال هذه المدة وغير ذلك من الأسباب التي حالت دون أدائه العمل خلال تلك المدة، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تضع عنه تقريراً خلالها إذ ليس هناك ثمة أعمال

(1) للمزيد حول آراء الفقه راجع: ارسلان، تقارير الكفاية (ص 65-67).

(2) انظر: عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة (ص 55).

(3) انظر: المادة (175) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، يعتبر الإستيداع من حالات إنهاء خدمة الموظف.

(4) انظر: تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية الأردني السابقة الذكر.

أداها يمكن أن تكون محلاً لتقييم الجهة الإدارية " (1).

إن الحكم السالف الذكر جاء تأكيداً لتطبيقات خروج الإدارة في وضع تقارير الكفاية، ومنها ما يتعلق بالوضع الخاص بالإجازة بدون مرتب، وعدم إسناد أية أعمال للموظف خلال سنوية التقرير، فإذا قامت الإدارة بوضع التقرير عن هذه الفترة يؤدي إلى إلحاق الضرر بالموظف (2).

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " إن عدم إسناد أعمال متعلقة للعامل دون أن تقوم به أسباب خاصة تبرر قانوناً هذا السلوك من جانب الإدارة، لا يعد بذاته سبباً لإهدار كفاية العامل بما يحول دون ترقيته ولا ينهض من الأوراق دليل يهدر كفايته ويجعله أقل من أقرانه " (3).

يضاف لما تقدم؛ أنه من الحالات التي لا يجوز فيها للإدارة تقييم الموظف، وإلا إنحرفت بسلطة تقدير تقارير الكفاية، حالة منازعة الموظف لرئيسه المباشر في أحقيته في شغل وظيفة مدير عام التي يشغلها، مما يجعل رئيسه عند تقدير كفايته يفقد عنصر الحيادية، وأصبح غير صالح لتقييم عمل الموظف ووضع تقرير عنه، لأنه لا يجوز أن يكون الشخص خصماً وحكماً في ذات الوقت (4).

ومما تقدم، نتساءل هل أخضع المشرع الأردني الموظف المنقول أو المنتدب أو المعار أو المكلف، أو الموفد في دورات تدريبية أو بعثات دراسية والمجازين بدون راتب وعلاوات لتقييم الأداء؟

بالرجوع إلى موقف المشرع الأردني نجد أنه أخضع الحالات الواردة في التساؤل السابق للتقييم وفق أحكام المادتين (16 و 17) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية الأردني بموجب المادة (71/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 اعتباراً من 2018/5/2، ونظم آلية تقييمها وأحكامها.

ثانياً: السلطة الإدارية المختصة بالتقييم

إن السلطة المختصة بالتقييم هي الجهة المنوط بها تقييم الموظف الخاضع للتقييم، باعتبارها الأقدر على تحديد مدى جدارته وكفايته في أداء لعمله ومسلكه بحكم قربها منه وإتصالها الدائم به؛ فمعيار التبعية الوظيفية هو المعول عليه لتحديد الجهة المختصة بوضع التقرير عن الموظف المعني، وهم الرؤساء المباشرين والمديرين المعنيين في التشريع الأردني (5)، ويتم متابعة عملية التقييم من قبل الوحدات التنظيمية المعنية بالموارد البشرية، والوحدات التنظيمية المعنية بالتدريب والتطوير، والإدارة العليا، ويكون هذا التقرير مكتوباً.

أما دور الرئيس المباشر في عملية التقييم فهو الأكثر شيوعاً (6)، حيث يقوم بوضع العلامة المستحقة لكل عنصر من

(1) إدارية عليا مصرية الطعن رقم 618 لسنة 22 ق، جلسة 1987/6/28، موسوعة الأحكام المصرية.

(2) إدارية عليا مصرية الطعن رقم 831 لسنة 16 ق، جلسة 1947/4/21، موسوعة الأحكام المصرية.

(3) إدارية عليا مصرية الطعن رقم 2591 لسنة 29 ق، جلسة 1987/11/22، موسوعة الأحكام المصرية.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم 3010 لسنة 37 ق، جلسة 1986/1/30، مجموعة أحكامها.

(5) انظر: المادة (73) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(6) انظر: شاويش، إدارة الموارد البشرية-إدارة الأفراد (ص 103-104). ويعرف الرئيس المباشر في التشريع الأردني: أي موظف لديه نطاق اشرافي إداري لا يقل مستواه عن رئيس قسم ويعمل على متابعة وتقييم أداء الموظفين المرتبطين به. انظر: تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية الأردني السابقة الذكر.

عناصر التقييم في نموذج تقييم الأداء السنوي (سجل الأداء والتقارير السنوي)، ورفعته إلى الرئيس الأعلى المباشر، ويتولى المدير المعني مراجعة تقييم الرئيس المباشر، وبيان رأيه في الخانة المخصصة لذلك، ورفعته إلى الأمين العام أو من يفوضه مع الأسباب والمبررات في حال عدم الموافقة (1).

أما في التشريع المصري فقد نصت المادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على أنه: "تضع السلطة المختصة نظاماً لتقويم أداء الموظف يشتمل على محور أو أكثر للتقويم مثل تقويم الموظف لذاته، وتقويم الموظف من رؤوسيه، وتقويمه من الرئيس المباشر، وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، وذلك حسب طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها،...".

وهنا نتساءل عن السلطة المختصة بالتقييم في حالة الموظف المنقول أو المنتدب أو المعار أو المكلف؟

ففي حالة النقل ما دام أن النقل يتضمن تغييراً جوهرياً لجهة العمل بالنسبة للموظف وليس مجرد تركها لفترة مؤقتة فيعتقد الإختصاص بالتقييم للجهة المنقول إليها الموظف، أما في حالة الإنتداب أو الندب يتنازع هذه المسألة إعتباراً أولهما، أن الإنتداب لا يقطع علاقة الموظف بإدارته الأصلية، وهنا يجب إعمال أصل أو قاعدة التبعية الوظيفية كمعيار لتحديد الإختصاص بالتقييم؛ وثانيهما، أن الجهة المنتدب إليها الموظف هي الأقدر على تحديد مؤهلاته ومعاينة مدى كفاية الموظف في عمله خلال فترة الإنتداب بحكم قربها منه (2).

نظم المشرع الأردني حالتي النقل والإنتداب والإعارة والتكليف في المادة (16) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية الأردني حيث نصت على أنه: "يتم تنظيم نماذج تقييم الأداء السنوي (سجل الأداء والتقارير السنوي) للموظفين المنتدبين والمنقولين (سواء كان النقل داخلياً أو خارجياً) والمعارين والمكلفين وفق الإجراءات التالية:-

أ- 1. إذا تم نقل أو انتداب أو تكليف الموظف بعد مضي شهرين على الأقل من 1/1 من كل عام، فعلى الرئيس المباشر أن يقوم بتعبئة البيانات الخاصة بمرحلة المراجعة الأولى في نموذج تقييم الأداء السنوي (سجل الأداء والتقارير السنوي) واعتماده من المرجع المختص.

2. على الدائرة استكمال الإجراءات المبينة في البند (1) من الفقرة (أ) من هذه المادة قبل نقل أو انتداب أو تكليف الموظف، وإرسال نموذج تقييم الأداء الخاص بالموظف إلى الجهة المنقول أو المنتدب أو المكلف للعمل بها في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ مباشرته للعمل.

3. يقوم الرئيس المباشر في الدائرة التي نقل أو انتدب إليها الموظف خلال أسبوعين من تاريخ مباشرته للعمل، بوضع الأهداف ومؤشرات الأداء والمستهدفات الجديدة للموظف في نموذج تقييم أداء سنوي جديد، واعتمادها وفقاً لأحكام هذه التعليمات على أن يحتفظ بالنموذج القديم لغايات تقييم أداء الموظف النهائي في نهاية العام.

ونصت الفقرة (ب) من المادة (16) السابقة الذكر على أنه :

1. تقوم الدائرة المنتدب الموظف إليها بتنظيم نموذج تقييم الأداء السنوي (التقرير السنوي) إذا كان إنتدابه لا زال نافذاً حتى تاريخ 8/1 من سنة التقييم، أما في حال إنتهاء إنتدابه قبل هذا التاريخ فتتظم دائرته نموذج أدائه السنوي.

(1) انظر: المادة (73) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013. والمادة (11) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه.

(2) راجع في تفصيل ذلك: عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة (ص70-88).

2. ترسل الدائرة المنتدب إليها نموذج تقييم الأداء السنوي بعد اكتسابه الصفة النهائية إلى الدائرة المنتدب منها.

ونصت الفقرة (ج) من نفس المادة على أنه: تطبيق على الموظف المنقول داخلياً الأحكام الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة بحيث يتم أعداد نموذج تقييم الأداء السنوي للموظف المنقول داخلياً وفقاً للمهام الوظيفية المنقول إليها.

ويعامل الموظف المكلف معاملة الموظف المعار، وعلى النحو المبين في الفقرة (د) من هذه المادة، والتي نصت على: د- ينظم تقرير الأداء السنوي للموظف المعار من قبل الدائرة التي أُعير منها، بالإسترشاد بالتقرير السنوي المعد من الجهة المعار إليها (إن وجد) بالإضافة إلى تقاريره السنوية السابقة قبل إعارته، وأية بيانات أخرى ذات علاقة بما في ذلك سجل أدائه قبل إعارته.

ونتسأل أيضاً، هل تملك السلطة المختصة في التشريع الأردني تقييم أداء الموظف الموفد في دورات تدريبية أو بعثات دراسية والمجازين بدون راتب وعلاوات لتقييم الأداء؟

نظم المشرع الأردني الحالات الواردة في التساؤل السابق في المادة (17) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية حيث نصت على انه: يتم تنظيم نماذج تقييم الأداء السنوية (سجل الأداء والتقرير السنوي) للموظفين الموفدين في دورات تدريبية أو بعثات دراسية والمجازين بدون راتب وعلاوات، على النحو التالي:-

أ- 1. يتم تعبئة تقرير الأداء السنوي للموظف الموفد في دورة تدريبية خارجية لمدة تزيد على ستة أشهر، وفقاً للتقرير السنوي السابق، وإذا كانت أقل من هذه المدة فينظم التقرير وفقاً لسجل أدائه مع مراعاة نتيجته في الدورة إن وجدت.

2. إذا أوفد الموظف في بعثة دراسية وكان متفرغاً، فيتم تنظيم تقرير أدائه السنوي في ضوء ما يلي:-

- تقارير الأداء السنوية السابقة وأية بيانات أخرى ذات علاقة.

- التقارير الرسمية حول سير دراسته، على أن لا تزيد المدة الفاصلة بين التقرير والآخر على ستة أشهر.

- النتائج النهائية التي يحصل عليها في كل فصل أو سنة دراسية.

3. إذا كان الموفد في بعثة دراسية غير متفرغ، فيتم تنظيم تقرير أدائه السنوي وفقاً لهذه التعليمات، على أن تؤخذ بعين الاعتبار نتائج سير دراسته.

ب- 1. إذا تم منح الموظف إجازة بدون راتب وعلاوات طبقاً لأحكام النظام لمدة لا تزيد على أربعة أشهر (متصلة أو مجزئة)

خلال سنة التقييم، فيجب تنظيم تقرير أداء سنوي للموظف.

2. على الرغم مما ورد في البند (1) من هذه الفقرة، لا يتم تنظيم تقرير أداء سنوي للموظف المجاز بدون راتب وعلاوات لمدة تزيد على أربعة أشهر (متصلة أو مجزئة) على أن يتم تنظيم سجل أداء للفترة التي يكون بها الموظف على رأس عمله ويحفظ في ملفه.

أما في التشريع المصري فقد نصت المادة (79) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، على: " في حالة نقل الموظف من جهة إلى أخرى، تعد الجهة المنقول منها تقريراً عن تقويم أدائه خلال مدة عمله بها، وترسل إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به عند تقويم أدائه، وفي حالة نذب الموظف، تختص الوحدة التي قضى بها المدّة الأكبر من السنة التي يعد عنها التقرير، بوضع التقرير النهائي عنه، وفي حالة التساوي بين المديتين ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للإعتداد به عند وضع التقرير النهائي ".

الفرع الثاني: معايير التقييم الوظيفي

ينصب التقييم على مجموعة من العناصر أو المعايير الموضوعية، تتمحور حول عنصرين أساسيين هما (1) :

أولاً: العمل الوظيفي بما يشمل من القدرة على الإلمام به وكمية الإنتاج وإتقانه والسرعة في إنجازه وتحقيق أهداف الوحدة التنظيمية والأهداف الإستراتيجية للدائرة.

ثانياً: الصفات الذاتية للموظف وهي خاصة بالمعاملة والمواظبة والابتكار والقدرة على تحمل المسؤولية وسلوك الموظف وعناصر التمييز الوظيفي.

ومعيار تقييم الأداء هو معيار الأداء العادي للموظف، على ضوء النتائج والمهام المطلوب من الموظف تحقيقها، ففي التشريع المصري نصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على : يكون الأداء العادي هو الأساس المعول عليه في تقويم أداء الموظفين بما يحقق أهداف الوحدة ونشاطها ونوعية الوظائف بها .

الفرع الثالث: المدة الزمنية لتقييم أداء الموظف ودرجاته

نصت التشريعات الوظيفية على سنوية تقارير تقييم الأداء وبصورة دورية (2)، فيحرر الرئيس المباشر التقرير بشكل سنوي، حيث يكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول شهر في السنة وتنتهي في آخر شهر منها، ثم يتم الإعلان عنها وفقاً للمواعيد المقرره في التشريعات.

فعرّفت سنة التقييم في التشريع الأردني (3) بأنها: هي المدّة التي يخضع الموظف خلالها للتقييم وتكون بالنسبة للموظف من بداية شهر كانون الثاني ولغاية نهاية كانون الأول من كل عام، وبالنسبة لشاغلي الوظائف التعليمية فتكون من بداية الفصل الدراسي الأول ولغاية إنتهاء الفصل الدراسي الثاني، ويعتمد التقرير في منتصف شهر كانون الأول من كل سنة.

أما في التشريع المصري فقد نصت بالمادة (25) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على : يكون تقييم الأداء عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي ويقتصر تقويم الأداء على القائمين بالعمل فعلاً بالوحدة كدة ستة شهور على الأقل".

ونصت المادة (73) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على أنه: تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقويم الأداء على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات إعادة التقارير بعد استيفائها في موعد لا يجاوز نهاية شهري نوفمبر ومايو، ويتم تقويم أداء الموظف مرتين خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة على أن يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين، ويصدر التقرير السنوي لتقويم الأداء خلال شهر يونيو من كل سنة، ويحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقويم الأداء المنصوص عليهما في الفقرتين السابقتين.

(1) انظر: عبد الهادي، تقويم الأداء (ص 147). انظر: المادة (71/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013. وانظر المادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 ونصت على : " ... استنادا إلى معايير موضوعية منها السلوك، والالتزام، الجودة، التميز، الإبداع، الإنجاز، القدرة على تحمل المسؤولية . وبالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، يضاف إلى المعايير المنصوص عليها في الفقرة السابقة مجموعة من المعايير تشمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة".

(2) انظر: المادة (70، 72) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(3) انظر: المادة (73/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013. والمادة (2) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه.

أما مقياس درجات تقييم الأداء الوظيفي، فقد نصت المادة (71/هـ) الفقرة الأولى من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 والمادة (10/ب) من تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه على أنه: تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية: - ممتاز (من 90-100). - جيد جداً (دون 90-80). - جيد (دون 80-70). - مقبول (دون 70-60). - ضعيف (دون 60).

أما في التشريع المصري فنصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، والمادة (73) من اللائحة التنفيذية على أنه: يكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز (من 90 درجة إلى 100 درجة)، أو كفاء (من 80 درجة إلى أقل درجة من 90 درجة)، أو فوق المتوسط (من 65 درجة إلى أقل درجة من 80 درجة)، أو متوسط (من 50 درجة إلى أقل درجة من 65 درجة)، أو ضعيف (أقل من 50 درجة).

ويرى الباحث أنه يجب أن تتسم مقاييس الدرجات السابقة بالوضوح، فعدم وضوح معانيها وفروقات معيار كل درجة بين المقيمين يقضي إلى عدم الإتفاق على دلالتها، الأمر الذي يعني ظهور فروق غير حقيقة في نتائج التقييم.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة بتقييم الأداء الوظيفي

رتب المشرع الأردني العديد من الآثار القانونية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي في نظام الخدمة المدنية والتشريعات الأخرى بالنسبة للموظف ولالإدارة، كما رتبت التشريعات الوظيفية في مصر على نتائج تقارير تقييم الأداء للموظف المعني آثاراً بعضها إيجابي وبعضها الآخر سلبي، وذلك تبعاً لإرتفاع وإنخفاض درجة أدائه الوظيفي.

وللوقوف على هذه الآثار، سنتناول آثار التقييم بالنسبة للإدارة في (الفرع الأول)، وفي (الفرع الثاني) آثار التقييم الإيجابية بالنسبة للموظف العام، وفي (الفرع الثالث) آثار التقييم السلبية بالنسبة للموظف العام.

الفرع الأول: آثار التقييم الوظيفي بالنسبة للإدارة

تعد عملية قياس وتقييم الأداء من العمليات المهمة التي تمارسها الإدارة، فعن طريقها تتمكن من الحكم على دقة السياسات والبرامج التي تعتمدها، سواء كانت سياسات استقطاب واختيار وتعيين، أو برامج وسياسات تدريب وتطوير ومتابعة لمواردها البشرية، ونجمل آثار عملية التقييم بالنسبة للإدارة بالنقاط الرئيسية التالية (1) :

1. التحسين المستمر في إدارة الموارد البشرية من خلال ما تظهره نتائج التقييم وأدائه.
2. تقدير مدى الإحتياجات التدريبية وعقد دورات لتحسين أداء الموظفين.
3. تُعد نتائج التقييم بمثابة المبرر لجميع القرارات التي تتخذها الإدارة في مجال شؤون الموظفين.
4. تقدير مدى قيام الرؤساء بعمليات الإشراف والتوجيه فيما بينهم وبين مرؤسيهم.
5. تُعد مقياس للنهوض بمستوى أداء الوظيفة العامة وتقديم الخدمات في المرافق العامة.
6. تُعد نواحي القصور والضعف في نتائج أداء الموظفين أداة مقنعة ومبرراً لقيام الرؤساء في تقرير توجيهاتهم ونصائحهم لمرؤسيهم أثناء القيام بالعمل لتطوير أدائهم وتحسينه بشكل مستمر.

الفرع الثاني: آثار التقييم الوظيفي الإيجابية بالنسبة للموظف العام

(1) راجع تفصيلاً: المغربي، الإتجاهات الحديثة في دراسات وممارسات إدارة الموارد البشرية (ص270). البرادعي، مهارات تنمية وتخطيط الموارد البشرية (ص290). حسونة، إدارة الموارد البشرية (ص137).

رتبت نتائج تقارير تقييم الأداء السنوي للموظف، جملة من الآثار الإيجابية تمس مزياه المادية والمعنوية وتدرجه الوظيفي، وهي كالآتي:

1. الترقية بالدرجة أو بالأقدمية (الترقية الوجوبي). وتكون على أساس عدد سنوات الخدمة بالدرجة وتقارير تقييم الأداء، وقد نظم المشرع الأردني الترفيع بالأقدمية (الوجوبي) في المادة (78) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013، حيث لم المشرع يكتف بالأقدمية في الخدمة وحدها شرطاً، وإنما أضاف إلى الأقدمية شرط الكفاءة والجدارة إدراكاً منه - على الرغم من شفافية معيار الأقدمية - أنه لا يحقق الكفاءة للجهاز الإداري. أما المشرع المصري فنظمها في المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبه.
2. الترقية بالإختبار (الترقية الجوازي). وتكون على أساس الكفاءة والجدارة. وإدراكاً من المشرع الأردني بأهمية العامل النفسي والمعنوي للموظف الحريص على كفاءته وتحسين مهاراته وقدرته، نظم الأحكام الخاصة بالترقية الجوازي في المادة (81) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013، وراعى معيار الكفاءة والإختبار في الترقية. كما نظمها المشرع المصري في المادة (29،30،31) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبه.
3. منح الزيادة السنوية على الراتب. ونظمها المشرع الأردني في المادة (34) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 على أساس الكفاءة والجدارة وتقدير التقارير السنوية. أما في التشريع المصري فتسمى العلاوة التشجيعية، ونظمها في المادة (38) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بمقتضاه.
4. منح الأوسمة والمكافآت والحوافز المادية والمعنوية. ونظمها المشرع الأردني في المادة (30، 35) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 وأصدر تعليمات منحها على أساس الكفاءة والجدارة وتقدير التقارير السنوية. أما المشرع المصري فنظمها في المادة (42) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية.
5. التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية وتجديدها. حيث نص عليها المشرع المصري في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بمقتضاه.
6. التعيين والتثبيت في الوظيفة للموظف تحت التجربة أو الإختبار إذا كانت تقارير الأداء بشكل عام جيدة⁽¹⁾.
وننوه إلى أن المشرع رتب هذه الآثار بشكل عام دون تمييز بين ما يترتب منها، ويرى الباحث أنه قد أحسن المشرع الأردني بتطلبه أسلوب الأقدمية والكفاءة لتقرير هذه الآثار، كونه يحقق اكتساب الخبرات للموظف خلال سنوات عمله، ويعطي نوعاً من العدالة والمساواة بين الموظفين لبيدوا جهدهم، وإبراز أفضل ما عندهم ليتم المفاضلة بينهم بعد عمل سنوات متساوية بينهم. ويرى الباحث أنه ولغايات تحفيز الموظفين وتشجيعهم ودعمهم، تم إعطاء وزن وأهمية أكبر لتقدير الأداء بدرجة (جيد جداً وجيد) في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، ومنح الزيادات المقررة لموظفي الدائرة التي تحصل على

(1) انظر: المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 والتي نصت على أحكام مدة التجربة وتقييم صلاحية للموظف الجديد للتثبيت. يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنتين تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تجديد عقده أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه بعد إنتهاء مدة التجربة، ويجوز إنهاء خدمته في أي مرحلة من مراحل التقييم في ضوء نتائج تقييم أدائه بقرار من المرجع المختص بالتعيين في كلتا الحالتين وفقاً للنموذج الذي يعد الديوان لهذه الغاية.

جوائز التميز الوطنية، بالإضافة إلى التنافس على الترفيع الجوازي والترشح للدورات التدريبية والبحوث العلمية، وغيرها من الحوافز والاجراءات الوظيفية التي كانت مقتصرة على تقديري (ممتاز وجيد جداً) في الأنظمة السابقة.

الفرع الثالث: أثار التقييم السلبية بالنسبة للموظف العام

إن نجاح تطبيق نظام تقييم الأداء يتوقف على قدرة القائمين على عملية التقييم في الوصول إلى النتائج المطلوبة، وضرورة الاستفادة من كافة البيانات المتعلقة بأداء الموظف، لأن أداء الموظف ليس مرتبطاً بأدائه بالفترة الأخيرة، بل كل ما قام به، ومن يطلع على التشريعات التي نظمت الخدمة المدنية، يجد أن المشرع رتب أثار سلبية على تندي درجات تقارير الأداء السنوي للموظف، ونجمل هذه الأثار بما يلي:

1. الحرمان من الترقية. بمعنى الربط بين الترقية ومستوى تقييم أداء الموظف، وحرمان كل من يقل أدائه عن مستوى جيد من الترقية للدرجة التالية، وذلك بحصوله على درجة ضعيف، ومقبول أو متوسط. إذ أن من الشروط الأساسية للترقية حصول الموظف على التقارير ذات الدرجات العالية، فإن التقييم المنخفض دليل عدم كفاءة ومهارة لدى الموظف، وعدم قدرته على تحمل مهام وظيفته الأصلية، فكيف سيستطيع القيام بمهام وظيفة أعلى وأهم⁽¹⁾.
 2. الحرمان من الزيادة السنوية لمرة واحدة. نص المشرع الأردني في المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على أنه تتخذ الإجراءات المبينة أدناه بعد اكتساب تقارير الأداء السنوية الصفة النهائية: إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة تحجب عنه زيادة سنوية واحدة بقرار من الأمين العام وعلى الدائرة إلحاقه بدورات تدريبية لتحسين مستوى أدائه خلال الثلاثة أشهر الأولى من السنة التي تلي سنة التقييم وبما يتناسب وطبيعة الوظيفة التي يشغلها.
 3. أما المشرع المصري فنص في المادة (87) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على أنه: في حالة تقدير تقييم أداء الموظف بمرتبة ضعيف، تلحقه إدارة الموارد البشرية في أقرب وقت وبعد التنسيق مع رئيسه المباشر ببرنامج تأهيلي لتحسين أدائه.
 4. إنهاء خدمة الموظف. نص المشرع الأردني في المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 فقرة (ب): إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة وارتكب خلال السنة مخالفة جسيمة ترتب عليها إيقافه عن العمل وفقاً لأحكام الفقرة (هـ) من المادة (141) من هذا النظام تُنتهى خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام. وبخلاف ما ورد في الفقرة (ج). إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنتين متتاليتين..... تنتهى خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام.
- أما المشرع المصري فنص في المادة (27) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 في الفقرة الثالثة بعد إستيفاء ما ورد في الفقرتين السابقتين النقل والخصم من الأجر على أنه: وإذا تبين بعدها - الموظف - أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية.

(1) انظر: الفصل الثاني عشر من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، الترفيع وتعديل الأوضاع والترقية للوظائف الاشرافية والقيادية. وانظر: الباب الرابع الترقية... من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبه.

5. الإحالة على الإستيداع أو التقاعد المبكر. نص المُشَرع الأردني في المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 فقرة (ج). إذا كان تقدير المُوظَّف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنتين متتاليتين يحال على الاستيداع أو التقاعد المبكر إذا كان مستوفياً لشروط الإحالة وبخلاف ذلك تنهى خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام.
- أما فيما يتعلق بشاغلي الوظائف القيادية في التشريع المصري، فنصت المادة (28): من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 على: تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الَّذِينَ يُقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقهم في المعاش.
6. العقوبة التأديبية. نص المُشَرع الأردني في المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 فقرة (د) على أنه: يعامل حجب الزيادة السنوية الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية لجميع الغايات المنصوص عليها في هذا النظام.
7. النقل لوظيفة أخرى. نص المُشَرع المصري في المادة (27) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 الفقرة الأولى على أنه: يُعرض أمر المُوظَّف الَّذِي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، لنقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفته لمدة سنة.
8. الخصم من الأجر. نص المُشَرع المصري في المادة (27) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 في الفقرة الثانية - بعد نقل المُوظَّف لمدة سنة لتحسين أدائه - على أنه: وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدّة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، إقترحت خصم (50%) من الأجر المكمل لمدة سنة أشهر.
9. عدم التثبيت في الوظيفة وإنهاء خدمة المُوظَّف تحت التجربة أو الإختبار إذا كانت تقارير الأداء سيئة (1).
- ومما تقدم يرى الباحث أن التقييم الدقيق للمُوظَّف يتطلب متابعة مستمرة، ويُحذ أخذ ملاحظات عن أداء المُوظَّف طوال فترة التقييم، وعدم اقتصار التركيز التقييم على الأداء الحديث أو القديم للمُوظَّف، بل ملاحظة وتقييم أنماط الأداء والسلوكيات بشكل عام طوال فترة التقييم، مما يترتب عليه أن انحراف الإدارة بسلطها في وضع تقارير تقييم الأداء، يبرر للمُوظَّف الإعتراض أو التظلم الإداري، وهو ما يقودنا للمبحث الثاني الَّذِي سنقتصر البحث فيه على الرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم أداء المُوظَّف العام؛ (التظلم الإداري).

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي وأثارها

إن الأهمية المسلم بها لنظام تقييم الأداء الوظيفي في الحياة الإدارية، بالنظر إلى خضوعه لسلطة الإدارة التقديرية، أن التشريعات الوظيفية أقرت جملة من الضمانات القانونية من شأنها أن تضمن له الموضوعية، يمكن ردها إلى ضمانات إدارية، وضمانات قضائية، وما يمهدنا البحث فيه في هذا المبحث هو الضمانات الإدارية والتي تتمثل في أهمها الرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي للمُوظَّف العام، (التظلم الإداري).

وعليه سنتناول في (المطلب الأول) ماهية الرقابة الإدارية، وفي (المطلب الثاني) ماهية التظلم (الإعتراض) الإداري، وفي (المطلب الثالث) أنواع التظلم الإداري، وأخيراً في (المطلب الرابع) آثار التظلم الإداري.

(1) انظر: المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 2013/82. والمادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 2016/81.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء أهميتها وضماناتها، فهي في موضوع بحثنا تظلم مُنظّم عبر نصوص التشريع، لذا لا بد من الوقوف على تحديد مفهوم الرقابة الإدارية في (الفرع الأول)، وضماناتها فيما يتعلق بتقارير تقييم الأداء الوظيفي في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على أعمالها وتصرفاتها، هي نوع من الرقابة الذاتية تباشرها الإدارة بنفسها على نفسها، فتراقب تصرفاتها التي تتسم بعدم المشروعية أو غير الملائمة، وذلك بصورة تلقائية أو بناء على تظلم من صاحب الشأن ذوي المصلحة، أو من خلال هيئة خارجية تراقب أعمالها، ويعد التظلم الإداري المقدم مجرد محرك للرقابة الإدارية التي توجد أصلاً في القانون⁽¹⁾، إذ يحدث أن ترتكب الإدارة مخالفة قانونية تمس قراراتها بعدم المشروعية، لكن الإدارة معنية بمراقبة أعمالها وتصحيح أخطائها متوخيه إحترام القانون⁽²⁾.

ويمكن تصنيف الرقابة الإدارية بشكل عام إلى: الرقابة التلقائية، والرقابة بناء على تظلم والتي تشمل ثلاث صور أولها الرقابة الذاتية أو الولائية، وثانيها الرقابة الرئاسية، وثالثها الرقابة عن طريق لجنة إدارية تشكل لهذا الغرض⁽³⁾. وفي الأردن تخضع قرارات تقدير الأداء السنوي للموظف العام للرقابة الإدارية من خلال لجنة الاعتراضات في الدائرة، ومن خلال الدور الذي يمارسه ديوان الخدمة المدنية في الرقابة الإدارية على تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية⁽⁴⁾، ودور الهيئات الخارجية كديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

ومن مزايا الرقابة الإدارية أنها لا تقتصر على مشروعية العمل الإداري، بل إنها تشمل رقابة ملائمة لهذا العمل، كما أنها لا تحتاج إلى نص صريح ومباشر لمباشرتها⁽⁵⁾، بل أنها في كثير من الأحيان لا تخضع للتعقيدات والشكليات فتمتاز بالبساطة، فضلاً عن أنها لا تحول دون ممارسة الرقابة القضائية، رغم أنها تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت⁽⁶⁾، إلا أن هذا لا يفي بتوافر العدالة والحيادة التي نتمنى توافرها دائماً في الإدارة العامة.

الفرع الثاني: الضمانات الإدارية لتقارير الكفاية السنوية

يخضع نظام تقارير كفاية الأداء السنوي للموظف العام في التشريعات لعدة مبادئ وأحكام⁽⁷⁾ تشكل الضوابط المهمة لتنظيمها، ويمكن إجمالها فيما يلي:

1. استثناء القيادات من تقارير الكفاية: يعد من أصعب الأمور تقويم أداء وظائف الإدارة العليا، وذلك للتنوع الكبير في أعمالها

(1) انظر: الظاهر، القضاء الإداري (ص 90-91).

(2) انظر: عبد الفتاح، قواعد النقل والندب والترقية (ص 136).

(3) انظر: الظاهر، القضاء الإداري (ص 91).

(4) انظر: المادة (76) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013، حول مراجعة الديوان لوجود خطأ في جمع علامات تقرير الأداء السنوي للموظف أو وجود إجراءات غير قانونية من شأنها التأثير على تقرير أداء الموظف السنوي.

(5) انظر: عبد الفتاح، قواعد النقل والندب والترقية (ص 138).

(6) انظر: الطماوي، القضاء الإداري (ص 447).

(7) انظر: الفصل الحادي عشر - إدارة الأداء وتقييمه من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013. والباب الثالث من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

- ولصعوبة تنميط هذه الأعمال، فالوظيفة الأساسية للإدارة العليا هي اتخاذ القرارات، فاستثنت بعض التشريعات الإدارية تقويم أداء متخذي القرارات، وفي المقابل لم تقم تشريعات أخرى باستثنائهم (1).
2. **دورية وتتابع مراحل تقرير الكفاية:** يستلزم الأخذ بنظام تقارير الكفاية الوظيفية كتابتها بصفة دورية تحقق لها ميزة الدوام والاستمرار، ويستلزم كذلك تتابع مراحل الكتابة، وهو ما يوجب تحديد مدة زمنية معينة يتم خلالها قياس أداء الموظف بواسطة الرئيس الإداري المباشر، وعلى الرئيس المباشر ان يقوم بشكل دوري بإجراء مراجعة مع رؤوسيه لنتائج سجل الأداء، ثم في النهاية عرض التقارير في النهاية على الجهات أو السلطات الإدارية الأعلى لاعتماده ومطابقة نتائجه (2).
3. **موضوعية تقارير الكفاية:** إن الأخذ بنظام تقارير الكفاية يستلزم توفر عناصر موضوعية في الأساس، وهذا ما يوجب كتابتها على نماذج موضوعية ومدروسة سلفاً في ضوء معايير أداء محددة تعتمد على تحليل الوظائف وتصنيفها، وهذه المعايير يجب أن يتم الإعلان عنها لمراعاتها من جانب الموظف وإطلاع الموظف على عناصر التقييم العامة والخاصة وعناصر التميز والتي سيتم على أساسها تقييم أدائه (3)؛ ومنها السلوك، الالتزام، الجودة، التميز، الإبداع، الإنجاز، القدرة على تحمل المسؤولية، وذلك حتى يطمئنون على نتائج أدائهم.
4. **حصر درجات الكفاية:** يجب تحديد درجات الكفاءة بشكل يعكس طبيعة العنصر إلى حد كبير، ويجب ألا يكون عدد الدرجات كثيراً أكثر من اللازم ولا أقل من اللازم، وجرت العادة أن تكون بين أربع وست درجات، أعلاها ممتاز، ثم جيد جداً وجيد ومقبول وضعيف، حسب تشريعات الدول، وقد تحدد الدرجات كمياً وليس وصفيًا (4).
5. **العلنية النسبية لتقرير الكفاية:** كثيراً من الأنظمة الإدارية تأخذ بمبدأ سرية تقارير الأداء، وذلك حين يكون التقدير مرضياً للموظف، أما أقل من ذلك فيعرض عليه التقرير حتى يتمكن من تجنب العيوب المذكورة وإصلاح أدائه مستقبلاً. وقد أثير الجدل حول أفضلية سرية تقرير التقييم أو علنيته بالنسبة للموظف، فنصت المادة (17) من قانون 1983/7/13 الفرنسي على أن يطلع الموظفون على الملاحظات والتقييمات العامة التي تبين قدراتهم المهنية، وكان أمر 2/4 يسمح للموظف ان يطلع على الملاحظات والتقييم العددي والتقرير العام، ولكن كل ذلك من خلال اللجنة الإدارية المتساوية (5). وتأسيساً على ما تقدم، لاشك أن في علنية التقرير ضمانة كبيرة في مجال التقييم، حتى يتمكن الموظف من إصلاح عيوبه

(1) انظر: المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 فقرة ب- باستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا يخضع أداء جميع الموظفين للمراجعة المنتظمة وتقييم الأداء. وكذلك إستثناء المشرع الفرنسي شاغلي الوظائف العليا من التقييم. اما في مصر فيخضع جميع الموظفين بكافة مستوياتهم الوظيفية لنظام تقارير كفاية الأداء، لكن يضاف معايير أخرى لتقييم شاغلي الوظائف العليا، انظر المادة (25) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

(2) انظر: المادة (73) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(3) انظر: المادة (72،73) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(4) انظر: المادة (71) فقرة ه بند (1) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 2013/82. انظر المادة (25) من القانون المصري رقم 2016/81 والمادة (75) من اللائحة التنفيذية.

(5) اللجان الإدارية المتساوية ويطلق عليها اسم "لجنة شؤون الموظفين" أو "لجنة شؤون العاملين" أو "اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء" أو "اللجنة المشتركة" أو "إدارة الموارد البشرية". انظر المادتين (7 و 71) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013. وانظر: المادة (26) من القانون المصري رقم (81) لسنة 2016.

ومناقشتها بعد مواجهته بها⁽¹⁾؛ لأن الموظف الذي لا يواجه بعبوبه لن يكون لديه فرصة للعمل بها والعمل على إصلاحها⁽²⁾، كما أن الإطلاع على التقرير يسمح له بالتظلم أو الاعتراض من هذا التقرير.

6. سنوية التقارير: نصت التشريعات الوظيفية على سنوية تقارير الكفاية، فيحرر الرئيس المباشر التقرير بشكل سنوي، كما يكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول شهر في السنة وتنتهي في آخر شهر منها، ثم يتم الإعلان عنها وفقاً للمواعيد المقررة في التشريعات.

6. إجازة التظلم من التقارير: إن حسن إدارة نظام تقييم الأداء تستلزم إعطاء الموظف المتضرر من التقرير حق التظلم إدارياً لدى الجهة المختصة عند اللزوم⁽³⁾، ووفقاً للإجراءات التي تُحدد في هذا الشأن، وخلال مواعيد تُحددها التشريعات تبدأ من تاريخ إعلام الموظف بالتقدير، وضرورة البت في التظلم المقدم خلال المواعيد المحددة لها.

7. الإعتماد على تقارير الكفاية في سائر الوظائف: إن الإعتداد بآثار تقارير الكفاية عند النظر في المكافآت والترقيات، وعند تصميم برامج التدريب، وإعادة النظر في نظم التعيين وغيرها من شؤون الموظفين، هو أمر ضروري لحسن إدارة الموارد البشرية، وإلا لما كان هناك داعٍ أصلاً لوضع نظام لتقارير الكفاية يتكلف الكثير من النفقات وجهد الرؤساء والمرؤوسين ومسؤولي شؤون الموظفين دون أن يكون له نتيجة يؤخذ بها.

ومما تقدم، يلاحظ الباحث مدى الأهمية التي توليها التشريعات بشأن تقارير سنوية الموظفين⁽⁴⁾، لما يترتب عليها من نتائج إيجابية وسلبية بعد توفير الضمانات اللازمة لحياد الإدارة وعدالتها في وضع التقارير بعيداً عن الإعتبارات الشخصية والمحسوبية.

المطلب الثاني: ماهية التظلم (الإعتراض) الإداري.

سنبحث في هذا المطلب التظلم الإداري، تعريفه في (الفرع الأول)، وشروطه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول، مفهوم التظلم أو الإعتراض الإداري

تصدى جانب كبير من الفقه الإداري لتعريف التظلم الإداري وتعددت التعريفات التي قاموا بوضعها فجاءت متقاربة في معناها ومبناها، ومتفقة حول مضمون التظلم وغاياته، مع الإختلاف في العبارات والألفاظ؛ وهذا التنوع والتعدد في التعريفات ينم عن حقيقة كون التظلم الإداري نال مجالاً رحباً من الإهتمام والبحث والدراسة من قبلهم.

ذهب جانب من الفقه إلى أنه يقصد بالتظلم الإداري هو : " أن يتوجه الفرد إلى الإدارة العامة نفسها سواء إلى مصدر القرار نفسه أم إلى رئيس مصدر القرار أو إلى لجنة مكونة لهذه الغاية لمخاصمة مشروعية القرار الإداري الصادر ومطالبتها بإزالة عدم

(1) انظر: الحلو، القانون الإداري (ص254).

(2) انظر: أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة (ص580).

(3) انظر: المادة (74) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013، والتي أجازت للموظف الإعتراض على التقرير خلال 3 أيام من اليوم التالي لتسليمه له. وانظر: المادة (26) من القانون المصري رقم (81) لسنة 2016 والتي أجازت التظلم وحددت المدد.

(4) جاء في مضمون المادة (62) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 2013/82، بأنه يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنتين تحت التجربة ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه بعد انتهاء مدة التجربة. والمادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 2016/81 بأنه يُوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر تتقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته دون حاجة لأي إجراء آخر. وفي قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم 16-84 الصادر في 11/1/1984م أنه يقضي الموضوع تحت التجربة سنة واحدة فقط في الخدمة، يخضع بعدها إلى امتحان لتقرير مدى كفايته فان تبين عدم كفايته يُجرى له امتحان لوظيفة أخرى أو يحصل على إجازة بدون مرتب لمدة سنتين، فإذا إستمرت حالة عدم كفايته يفصل من الوظيفة وتنتهي خدماته مع إحفاظه بحقه في الحصول على الراتب التقاعدي أو المكافأة عن المدة التي قضاها.

المشروعية التي شابت قرارها وإصدار قرار جديد أكثر إستجابة وتحقيقاً لمصالحه " (1).

وعرف جانب من الفقه الأردني التظلم الإداري بأنه: " عبارة عن وسيلة قانونية لفض النزاعات الإدارية من الإدارة نفسها سواء كانت استجابات الإدارة إلى مصالح صاحب الشأن كلياً أو جزئياً" (2).

ويقصد به من وجهة نظر جانب آخر من الفقه بأنه : " أن يتقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته بطلب للإدارة، يلتزم فيه إعادة النظر في قرارها، الذي يدعي عدم مشروعيتها " (3).

وقد عرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري التظلم بقولها: " 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 الإلتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار " (4).

ويتفق الباحث بأن التظلم (الإعتراض) الإداري يعني: مبادرة صاحب الشأن الذي لم يرتض بالقرار الذي علم به، إلى الإعتراض على هذا القرار كتابة، في صورة طلب أو استدعاء يقدمه إلى مصدر القرار الإداري أو رئيسه أو أي جهة أخرى يحددها القانون طالباً إعادة النظر فيه أو سحبه أو إلغاءه" (5).

ويرى الباحث أنه وعلى إختلاف التعريفات السابقة الذكر فإنها تدور حول أن التظلم الإداري هو طلب يقدمه صاحب الشأن بموضوع نزاع قائم مع الإدارة يتعلق بقرار إداري لم يرتضي به إلى مصدر القرار نفسه أو الجهة الرئاسية أو لجنة إدارية بغية استصدار قرار أكثر اتفاق مع القانون قبل الإلتجاء للقضاء.

كما أن سلوك طريق التظلم الإداري الذي يتسم ببساطة الإجراءات يُؤدّد الشعور لدى الموظّفين بأنه يمكن الوصول إلى حقهم عن طريقه، وبالتالي يعزز ويقوي من روح الإلتزام لدى الموظّف نحو عمله ووجهة إدارته، ويدفعه للعمل بجهد وإخلاص ورفع مستوى أدائه وسلوكه الوظيفي، ويعزز مبدأ الشفافية والعدالة لدى الموظّفين (6).

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا المصرية على المعنى السابق فتقول: " إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم... و جهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء، وإجراءاته" (7).

في حين أن حجب التظلم الإداري وسد باب الإعتراض أمام الموظّف؛ قد يؤدي إلى أن يقف الموظّف موقف النّد للإدارة

(1) انظر: خليل، قضاء الإلغاء (ص 234).

(2) انظر: شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج 1/447). وانظر: شطناوي، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً (ص 5).

(3) انظر: كنعان، القضاء الإداري (ص 236). وللمزيد انظر: العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (ص 441).

(4) أورد الحكم: عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري (ص 119).

(5) انظر: خليفة، التظلم الإداري كسبب لإنقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، الموقع الإلكتروني: <https://www.f-law.net>. وإعتبر القضاء الأردني أن التظلم الإداري هو الإعتراض على القرار الإداري فجاء في أحكامها أن: "... لقد كان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الإعتراض أولاً وبعد النظر في إعتراضه سلبياً أو إيجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه، ويحق له عند نذ الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفذ طريق التظلم الإداري". عدل علياً أردنية، قرارها رقم 2000/249 تاريخ 2000/12/14، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2001، (ص 13).

(6) انظر: المادة (161) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 والتي نصت على أهمية التظلم الإداري.

(7) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 680 لسنة 31 ق، جلسة 1986/12/7، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 31، (ص 18).

ويدفعه إلى تصرفات عدائية تجاهها، ويضعف روح إنتماء الموظف لعمله، ويعطل الإنجاز الوظيفي في المرفق الذي يعمل فيه، ويودي إلى انقطاع وديمومة العلاقات السليمة بين الإدارة والموظفين وفقدان الثقة فيها.

الفرع الثاني: شروط التظلم الإداري

لكي يكون التظلم الإداري منتجاً لآثاره لا بد من توافر بعض الشروط اللازمة للعمل به وهي:

أولاً: يجب تقديم التظلم الإداري بعد صدور القرار الإداري المطعون فيه: فالتظلم الإداري لا يكون إلا في القرارات الإدارية النهائية التي تقبل الطعن بالإلغاء، الأمر الذي يسمح للإدارة بإعادة النظر في قرارها بناء على المعطيات التي جاءت في بنود التظلم الإداري المقدم، فلا يجوز الطعن بالإجراءات الإحصائية أو التحضيرية أو التمهيديّة لإصدار القرار الإداري (1).

ثانياً: يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال مدة الطعن القانوني: وهي مسألة ضرورية للحيلولة دون تحصين القرار الإداري، فإذا ما انقضت هذه المدة المحددة قانوناً للطعن فإنّ القرار يتحصن، والذي بتحصيله لا يمكن المساس به، فإذا كانت مدة الطعن بالإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو العلم اليقيني أو إعلام صاحب الشأن به. إلا أن المشرع الأردني وفي المادة (74) جعل مدة التظلم خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه القرار موضوع التظلم، وتبت فيه خلال عشرة أيام عمل من اليوم التالي لإستلامها (2). بينما جعلها المشرع المصري في المادة (26) (3) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانها ورقياً أو إلكترونياً، وبيت فيه خلال ستون يوماً من تاريخ تقديمه.

ثالثاً: يجب تقديم التظلم الإداري إلى الجهة المختصة: فمن يملك إصدار القرار يملك تعديله أو سحبه أو إلغاءه، لذا يجب أن يقدم التظلم إلى من يملك الرد عليه، فإذا أقرّ المشرع تحديد الجهة المختصة بنظر التظلم الإداري فيتوجب تقديم التظلم إلى تلك الجهة سواء كانت جهة ولائية أو رئاسية أو لجان إدارية، وإذا تم بغير ذلك فلا ينتج التظلم آثاره.

رابعاً: يجب أن يكون التظلم الإداري حقيقياً ومجدياً: اشترط المشرع الأردني أن يكون التظلم خطياً (مكتوباً)، وأن تكون العبارات الواردة في التظلم واضحة المعاني والمدلول، وصياغتها دقيقة وغير مبهمة في تحديد القرار والجهة التي أصدرته، ومقدم التظلم نفسه وطلباته، والإدعاءات التي يستند إليها، فلا يعتبر تظلاً إدارياً الطلب المقدم إلى الإدارة إذا اقتصر طلباته على بيان أسباب الإجراء أو طلب استرحام أو إلتماس أو الإحتجاج على إصدار القرار فقط. ويرى الباحث أن استحداث النماذج الورقية أو الالكترونية لصيغ التظلم في ظل الحكومات الالكترونية أمر سهل على الموظف تقديم التظلم بالصيغة المطلوبة.

ويكون التظلم مجدياً بما يتفق والحكمة من إقرار التظلم بحيث يكون بإمكان الإدارة المختصة مصدره القرار أن تعيد النظر في القرار بسحبه أو إلغاءه أو تعديله، فليس من داعٍ لتظلم لن يحقق نتيجة لصاحبه، كأن يكون تقدير تقرير أداء المتظلم ممتاز أو جيد

(1) انظر: الحلو، القضاء الإداري (ص 328).

(2) تنص المادة (74) من نظم الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على أنه: ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة ضعيف، وللموظف حق الاعتراض على تقدير أدائه السنوي خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه له وفق احكام الفقرة (ج) من المادة (165) من هذا النظام وعلى نموذج الاعتراض الذي يعده الديوان لهذه الغاية.

(3) تنص المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على أنه: تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة، وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانها.

جداً وليس ضعيفاً، وقد يقوم صاحب الشأن بتقديم أكثر من تظلم على قرار إداري معين بذاته، وتقوم الإدارة بتوكيد ذلك القرار، فالعبرة في إعتداد تاريخ التظلم الأول.

المطلب الثالث: أنواع التظلم الإداري

يصنّف التظلم الإداري بحسب الجهة التي ينظر إليه من خلالها، فنناقشه من حيث الجهة التي يقدم إليها (في الفرع الأول)، وفي (الفرع الثاني) من حيث مدى إلزامية تقديمه للمتظلم قبل اللجوء إلى القضاء، وأخيراً نتطرق إلى تحديد الجهة التي يقدم إليها التظلم الإداري من قرارات تقييم الأداء في التشريع الأردني والمصري في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها.

حسب هذا التصنيف يقوم الموظف بتقديم التظلم طالباً إعادة النظر في القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة لعيب المشروعية، إما إلى جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري أو الجهة الرئيسية أو اللجان الإدارية.

أولاً: التظلم الولائي

يُعرف التظلم الولائي بأنه: " التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى مصدر القرار الإداري ذاته - أي الذي صدر عنه القرار الإداري - طالباً منه أن يعيد النظر في قراره، إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله، بعد أن يبصره المتظلم بوجود الخطأ الذي ارتكبه، ويعدّ هذا النوع من أنواع التظلم من حيث المبدأ إختيارياً، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فيكون حينها إجبارياً " (1).

أخذ المشرع الأردني بطريق التظلم الإداري الولائي أمام ذات الجهة التي اصدرت القرار الإداري المتظلم منه، ومن التطبيقات القانونية على هذا النوع من التظلمات ما نصت عليه المادة (169/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 حيث جاء فيها: " للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي اصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره واعد الموظف إلى وظيفته ".

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت بأنه: " طبقاً لنص المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1972 يقدم التظلم الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية - وعبارة الهيئات الرئيسية الواردة بالنص عامة تشمل الهيئات الرئيسية للجهة التي يتبعها العامل المتظلم - والتظلم الى رئيس مجلس ادارة الهيئة التي يتبعها العامل يغني عن التظلم إلى رئيس مجلس الوزراء مصدر القرار المطعون فيه " (2).

وفي التطبيق العملي وبالرجوع للنصوص القانونية نجد أن النصوص تعبّر بصريح العبارة للدلالة على التظلم الولائي أو الاعتراض المستخدم من قبل المشرع الأردني، وذلك باستعمالها لعبارة (.. إلى مصدر القرار) أو (.. أمام المرجع الذي اصدر القرار).

وترجع أهمية هذا النوع من التظلم إلى أنه يتيح لرجل الإدارة الذي صدر عنه القرار المتظلم منه، فرصة مراجعة قراره من

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج1/146). الوكيل، التظلم الإداري في ضوء أحكام الفقه والقضاء (ص41). الطماوي، القضاء الإداري (ص623).

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن رقم 1316 والطعن رقم 1483 لسنة 36 ق.ج، جلسة 1993/6/26، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لعشر سنوات.

جديد، فإما أن يقوم بسحب قراره أو إلغائه أو تعديله بما يتفق مع القانون (1)، الأمر الذي يعزز مبدأ المسؤولية ويحقق المصلحة للمتظلم بسهولة وبعيداً عن إجراءات القضاء وتعقيدها.

ويرى الباحث أن هذه الطريقة تعزز الثقة بين الموظف وإدارته، لإدراكه تقبل الإدارة مراجعة قراراتها، فهو يُعدّ من قبل الرقابة الذاتية للإدارة.

إلا أنه وُجهت عدة إنتقادات (2) لهذا النوع من التظلم منها: أن مقدم التظلم لا يعلم مسبقاً أن الجهة التي قدم إليها التظلم ستفصل في طلبه، لأن الإدارة التي أصدرت القرار قد تتمسك بموقفها، وتسعى لأن يكون رأيها هو الصواب، ولا تفضل العدول عن، كما أنه لا تتوافر فيه الضمانات الإجرائية المقررة لصالح المتظلم، ويؤخذ عليه أيضاً أن الإدارة في هذه الحالة هي الخصم والحكم في آن واحد مما يؤثر على إعتبارات الحيطة والنزاهة عند النظر في التظلم المُقدم.

إلا أنه يرى الباحث أنه ليس صحيحاً أن الإدارة ستتمسك دوماً بموقفها، فهذا أمر إفتراضي من الممكن حدوث نقيضه بأن تفضّل الإدارة التراجع عن قرارٍ خاطئ صدر عنها بدلاً من نشر الأمر، وإعلانه على الكافة عبر منازعة قضائية (3).

ثانياً: التظلم الرئاسي

تعتبر الجهة الإدارية الرئاسية التي تعلقها المصدرة للقرار جهة رقابية تراقبها وتبدي رأيها بما قدم إليها من تظلمات مرفوعة إليها من القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية الأدنى، فيسمى هذا بالتظلم الإداري الرئاسي؛ كون الرئيس الإداري الأعلى مسؤول عن حسن سير المرفق العام الذي يرأسه، فله مقابل ذلك سلطة رئاسية يتمتع بها بحكم القانون (4)، وبالتالي هي رقابة فوقية هرمية.

ويقصد بالتظلم الرئاسي: هو التظلم المقدم إلى الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار الإداري، ويجب توجيه التظلم الرئاسي إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار المتظلم منه، فيتولى الرئيس بناءً على سلطه الرئاسية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله عند ثبوت عدم مشروعيته، بما يجعله مطابقاً للقانون وملئماً له، تحقيقاً للمصلحة العامة ومصحة مُقدم التظلم الإداري، على أنه يلاحظ أن الرئيس الإداري قد يتولّى من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم (5).

والغاية من التظلم هي تمكين ذوي الشأن من بسط أسباب تظلمهم من القرار وتبصير الإدارة في الوقت ذاته بهذه الأسباب حتى يتسنى لها وزنها وتقدير جديتها، لإمكان البت في التظلم، فترجع عن قرارها الخاطئ، وتكفي ذوي الشأن مشقة التقاضي في شأنه (6).

ومما تقدم يجب على مقدم التظلم الرئاسي أن يوجهه إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري، وهي السلطة الإدارية التي تملك قانوناً حق الرقابة على القرارات الإدارية التي يصدرها المرؤوسين التابعين لها، فهو يمثل أداة رقابية على نشاطات

(1) راجع في ذلك: الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (ص19 وما بعدها).

(2) راجع: القاضي، ترقية الموظف العام (ص312).

(3) ومن الأمثلة ما نصت عليه المادة (67/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013م بالقيام بمراجعة تقارير تقييم الأداء النهائية والتأكد من خلوها من الأخطاء أو الإجراءات غير القانونية.

(4) انظر: شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج1/144).

(5) راجع: الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء (623). انظر: الأحمد، التظلم الإداري (ص16).

(6) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 268 لسنة 1 ق جلسة 1947/11/4م، موسوعة الاحكام المصرية.

المرؤوسين، يساعد على كشف أوجه الخلل والقصور لدى الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس لأعلى، وتزايد احتمالات توافر ضمانات الحيطة والموضوعية في نظر التظلم، والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري⁽¹⁾.

أكد المشرع الأردني على أنه يجوز تقديم التظلم إلى السلطة الرئاسية، وإن التطبيقات العملية كثيراً ما تأخذ بالتظلم الرئاسي من خلال تقديم التظلم من القرار الإداري لدى الوزير المختص، ونظمت العديد من القوانين والأنظمة حالات الاعتراض على القرارات الإدارية لدى الجهة الرئاسية المختصة، والذي تعد بمثابة تظلم إداري رئاسي، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013⁽²⁾.

كما أقر المشرع المصري طريق التظلم الرئاسي في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 في المادة (24)، حيث جاء ذكر الجهة الإدارية الرئاسية في القانون السالف الذكر بلفظ "الهيئات الرئاسية".

يرى الباحث أن لهذه الرقابة الرئاسية ميزة في أن السلطات الأدنى ستخشي من الخطأ أمام رقابة الجهات الأعلى، وستتوخى الدقة والحرص من الوقوع بالأخطاء قدر الإمكان، والإلتزام بالمشروعية فيما يصدر عنها من قرارات، لا سيما مع علمها بأن هذه الرقابة تلقائية لا تحتاج إلى نص صريح لكل حالة على حدة.

ثالثاً: التظلم للجان الإدارية

يُشكل المشرع في بعض الأحيان لجاناً إدارية داخلية أو خارجية يُناب بها صلاحية الفصل في بعض صور التظلم الإداري، وحدد مهام تلك اللجان وطبيعة عملها، والقرارات التي تصدر عنها، وأوجب عليها الفصل في التظلمات التي تقدم إليها. والتظلم أمام اللجان الإدارية يعني: أن يتقدم المتظلم بتظلمه إلى اللجنة الإدارية التي يحددها المشرع لهذا الغرض في حالات معينة، تملك الصلاحية القانونية للبت والفصل فيه، وهي إما لجان داخلية أو مستقلة⁽³⁾.

وغالباً ما تقوم الجهات الإدارية بتشكيل لجان إدارية داخلية خاصة للنظر والبت في التظلمات والإعتراضات المقدمة من صاحب الشأن بهدف دراستها والفصل فيها⁽⁴⁾. وتشكل اللجان الداخلية من قبل جهة الإدارة من موظفين إداريين، حيث يظهر بوضوح تشكيل هذه اللجان في الوزارات والمرافق العامة، للنظر في تظلمات الموظفين العموميين وتحدد مهامها وصلحياتها من السلطة المختصة⁽⁵⁾.

أما اللجان المستقلة فإن القانون ينص على تشكيلها ومهامها وصلحياتها، وتختص بتلقي التظلمات من الأفراد والموظفين، كما هو الحال في التشريع الأردني، ومثال ذلك: لجنة هيئة النزاهة ومكافحة الفساد المشكلة بموجب قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016⁽⁶⁾.

(1) انظر: أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين في الخدمة المدنية (ص318).

(2) نصت المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته على أنه: مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير". والمقصود بالوزير هنا: هو الوزير المختص - رأس الهرم في سلم التدرج الإداري الرئاسي في الوزارة - الذي صدر من إحدى إداراته القرار المتظلم منه.

(3) انظر في ذلك: شطناوي، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً (ص10).

(4) انظر في ذلك: المرجع السابق: (ص10). القاضي، ترقية الموظف العام (ص315).

(5) انظر: المادة (164/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 2013/82، والمادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 2016/81.

(6) انظر: المواد (5/8، 11، 12، 13) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

ومما تقدم يرى الباحث أن المشرع الأردني أخذ بطريق التظلم الإداري لمثل هذه اللجان الإدارية الداخلية أو المستقلة ومهمتها تلقي التظلمات والفصل فيها، فهي جهة محايدة ومستقلة، وجهة رقابية.

وفي التشريع المصري ينص القانون على تشكيل لجان مستقلة تختص في تلقي التظلمات والفصل بها وطريقة تشكيلها، ومنها ما نص عليه في المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبة بتشكيل لجنة التظلمات لباقي الموظفين غير شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية.

وحيث أن بعض ما تقدم محل نظر، إذ أن هذا النوع من التظلمات لا يعدو في أن يكون سوى أنه يدخل في مفهوم التظلم الرئاسي وبالتالي تبعيتها مباشرة للسلطة الرئاسية المشكلة لها (1).

لكن يرى الباحث أن القرارات التي تصدر عن اللجان الإدارية في الفصل بالتظلمات تكون بالإجماع أو بأغلبية أعضائها في بعض التشريعات، وتكون قراراتها نهائية في كلتا الحالتين، ولا معقب عليها من قبل السلطة الرئاسية، وهذا الأسلوب فيه حيدة ونزاهة أفضل، وهي تعتبر ضماناً إضافية للموظف رغم بُعد هذه اللجان عن حيثيات القرار وأسبابه وظروف الموظف، كما أن هناك موظفين في مؤسسات حكومية مختلفة لديهم تظلمات ولا يجدون من يسمعهم خصوصاً إذا كان خلاف الموظف مع الإدارة العليا في مؤسسته (2).

ومما تقدم ذكره؛ يرى الباحث أن طريقة تشكيل لجنة للنظر في تظلمات وشكاوى الموظفين في المؤسسات الحكومية المختلفة سينعكس بالإيجاب على تجويد الأداء في مؤسسات الدولة، ويسبغ عليها طابع النزاهة والشفافية، وبالتالي فإن وجود هذه اللجنة يجعل جميع الموظفين يعرفون أن هناك مرجعية يمكن الرجوع إليها في حال حدوث هذه التجاوزات.

الفرع الثاني: التظلم الإداري من حيث مدى إلزامية تقديمه للمتظلم قبل اللجوء إلى القضاء .

إن القاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه إختياري، أي أن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته، لكن المشرع قد يلزمه في بعض الأحيان أن يلجأ أولاً إلى التظلم الإداري قبل أن يطرق باب القضاء (3). وعلى ذلك هناك نوعان للتظلم هما:

أولاً: التظلم الجوازي (الإختياري)

يقصد بالتظلم الإختياري: " هو ذلك التظلم الذي يترك لصاحب الشأن الحرية في تقديمه خلال مدة زمنية معينة، إلى الجهة الإدارية لمراجعة قرارها الإداري، سواء نص عليه المشرع بصيغة تقيد الجواز أم لم ينص عليه، مع إمكانية الطعن إلى القضاء مباشرة دون تظلم " (4).

وينظر للتظلم الإختياري كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها، فيحذر دعوى الإلغاء من شرط التظلم المسبق، لكن يعاب عليه أنه لا يتيح لذوي الشأن من أفراد وموظفين وإدارة فرصة تصفية المنازعات في مراحلها الأولى، كما قد يطرح ذوو الشأن التظلم

(1) انظر: المادة (164/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته والتي تنص على: " يشكل الوزير لجنة خاصة في الدائرة للنظر في التظلمات ويحدد في قرار تشكيلها مهامها وصلاحياتها".

(2) انظر: المادة (164/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013، حيث جاء فيها: أنه تتخذ لجنة الاعتراضات قراراتها وترفع توصياتها للأمين العام أو للوزير ."

(3) انظر: جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري (ص 225).

(4) انظر: الطهراوي، التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي (ص114).

جانبا، ويسلكوا مباشرة طريق الطعن القضائي⁽¹⁾. ففي فرنسا يُعد التظلم الإداري في أغلب الأحوال إختيارياً، ولا يعد شرطاً لازماً لقبول دعوى الإلغاء إلا في حدود ضيقة ومحددة⁽²⁾.

ومما ذكر أنفاً، يمكن أن نلاحظ أن هذا النوع من التظلم (الإختياري) يتميز بعدة ميزات⁽³⁾ هي:

أولاً : أنه طلب إختياري وغير ملزم لصاحب الشأن تقديمه.

ثانياً : يجب أن يكون تقديمه وفقاً للقانون والمواعيد المقررة.

ثالثاً : قد ينص المُشرع عليه بصيغة الجواز، وقد لا ينص عليه في مثل هذه الحالة، ولا يعني ذلك منع تقديمه.

رابعاً : في حال إرتى صاحب الشأن رفع دعوى الطعن القضائي، فإن له أن يتظلم في الميعاد القانوني ويرفع دعواه في نفس الوقت، دون إنتظار رد الإدارة، ولا ينتظر فوات الستين يوماً من تاريخ وصول تظلمه إلى جهة الإدارة.

جرى القضاء الإداري في فرنسا على أن الأصل في التظلم الإداري إختيارياً، وقد أبرز ذلك مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه المتعددة، وحرصاً من المُشرع على إستقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية فقد حدد مدداً معينة للطعن يتوجب على الطاعن الإلتزام بها، ويرتب أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء في فرنسا ومصر⁽⁴⁾.

سار المُشرع والقضاء الإداري الأردني على أن الأصل في التظلم الإداري إختيارياً، فأخذ بنظام التظلم الإداري الإختياري، فلا إكراه ولا إجبار عليه، ما لم ينص القانون على ذلك، بإستثناء أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء⁽⁵⁾.

لكن لم ينظم المُشرع الأردني أحكام التظلم الإختياري، إذ أنه يُستدل عليه من العبارات المختلفة التي أوردها بالنصوص القانونية التي تنص عليه، وعبر عنها بـ (يجوز أو يحق أو قابلاً للتظلم أو قابل للإعتراض عليه)، وعليه نجد أن المُشرع الأردني أخذ بالتظلم الإختياري عندما أورد في النصوص القانونية عبارة يحق للموظف التظلم في حالات معينة، وهذه الصياغة القانونية تدل على أن هذا التظلم إختياري وليس إجباري للموظف⁽⁶⁾، فهي عبارات تعيد التخيير، لا الإلزام والوجوب.

ومثال ذلك ما ورد في المادة (162/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013، حيث نصت: " ... ب- يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:..." ونص المادة (169/ج) من النظام السابق، حيث نصت: " ... ج- للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة.

(1) نصت المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 2014/27 على أنه: " إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة ". وعليه أجاز قانون القضاء الإداري الأردني تقديم الطعن بالقرار الأصلي رغم وقوع التظلم خلال المدة المحددة بالقانون للقرار الإداري الطعين إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم.

(2) راجع: شطناوي، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء (ص15).

(3) انظر: فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (ص171-172).

(4) انظر: المرجع السابق، (ص171).

(5) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج1/545). أورد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 باب التظلم في الفصل السابع عشر منه.

(6) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (ج1/545). عدل علياً أردنية قرارها رقم 2010/454، هيئة خماسية، صادر بتاريخ 2011/3/28، مركز عدالة.

ويفهم من النصوص السابقة الذكر أن الإعتراض أو التظلم الوارد بموجبها هو تظلم إختياري متروك لخيار من له حق التظلم وليس وجوبياً، وأكدته القضاء الإداري الأردني في أحكامه (1).

وسار المشرع والقضاء الإداري المصري على أن الأصل العام للتظلم الإداري هو في الأصل إختياريّاً لصاحب الشأن إما أن يُقدم عليه أو لا، ولم يتطلب المشرع المصري التظلم المسبق كشرط للطعن بالإلغاء إلا في حالات محددة وعلى سبيل الحصر (2). كما أخذ المشرع المصري بطريق التظلم الإختياري في نص المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة الصادرة بموجبه، حيث نصت على أنه: " تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد إعتماده من السلطة المختصة، وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه".

وأكدت أحكام القضاء الإداري المصري أن الأصل هو التظلم الإختياري، واعتبرت التظلم الوجوبي استثناءً، فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " الأصل أن التظلم إختياري للمتناقضي إن شاء سلك سبيله قبل ولوج ساحات القضاء وإقامة دعواه إن شاء نحاها جانباً ولجأ مباشرة إلى قاضيه لا يحجبه حاجب ولا يقتضيه إجراء، ومن ثم فالتظلم الوجوبي لا يقرر إلا إستثناءً وحيث يأنس المشرع في ذلك مصلحة عامة توجبه" (3).

ثانياً: التظلم الوجوبي (الإجباري)

يكون التظلم وجوبياً إذا ألزم المشرع الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء فإذا أقام دعواه مباشرة دون إتباع هذا الاجراء - أي تقديم التظلم - وانتظار البت فيه كانت غير مقبولة، بمعنى آخر التظلم شرط لقبول الدعوى القضائية (4).

إنّ الفقه والقضاء الإداريين لم يضعوا معياراً للتمييز بين نوعي التظلم، إلا أن إرادة المشرع الذي يضع القاعدة القانونية ويتولّى صياغتها هو الذي يحدّد ما إذا كان التظلم وجوبياً أم جوازياً، وذلك من خلال العبارات الدالة على ذلك بالقول: (يجب تقديم التظلم، أو جوب تقديم التظلم)، فيعتبر عند ذلك تظماً وجوبياً كما نصّ عليه القانون. وقد تكون إرادة المشرع صريحه باعتبار التظلم جوازياً كقول: (يجوز أو يحق تقديم التظلم" أو أن يسكت عن النص)، وعندها يعتبر التظلم جوازياً.

وإذا كان المشرع الأردني لم يأخذ بهذا النوع من التظلم في نظام الخدمة المدنية لعام 2013، وفي قانون القضاء الإداري الاردني رقم (27) لسنة 2014 الحالي، كما لم ينظم المشرع أحكام التظلم الإداري عموماً وتحديد صورة القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق قبل رفع دعوى الإلغاء؛ إلا أنه أخذ به في تشريعات أخرى.

وبالرجوع إلى القرارات القضائية لمحاكم القضاء الإداري الأردني، نجد أنها تتجه إلى حدّ بعيد أو جازم بالأخذ بالتظلم الوجوبي كقاطع لميعاد الطعن، حيث جاء في بعض أحكام محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " إنّ الإعتراض الذي يقطع المدّة هو الإعتراض الذي ينظّمه القانون" (5). وفي قرار آخر لها قالت: " التظلم الذي يقطع المدّة هو التظلم المنصوص عليه قانوناً " (1).

(1) انظر: عدل عليا أردنية قرارها رقم 99/89، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع9-10، (ص2867).

(2) انظر: نص المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 والتي حددت حالات التظلم الوجوبي وما عداه تظلم إختياري. راجع: جمال الدين، الدعاوي الإدارية (ص225).

(3) إدارية عليا مصرية، الطعن 1466 لسنة 50 ق، جلسة 2009/9/5. والطعن 9415 لسنة 48 ق، جلسة 2009/1/24، موسوعة الأحكام المصرية.

(4) انظر: كنعان، القانون الإداري (ص237).

(5) عدل عليا أردنية قرارها رقم 1984/72، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، (ص1244).

ومن تطبيقاتها لتوضيح مصطلح التظلم الوجوبي بما قالت به: " إن التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، أي أنه يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك سحب القرار أو تعديله أو إلى الجهات الرسمية إذا كانت هي المرجع" (2).

أما المشرع المصري فنص قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972م حيث جاء في المادة (12/ب) منه ليتحدث عن القرارات التي يجب النظام منها مسبقاً وهو ما يسمى التظلم الوجوبي، حيث نصت على أنه " لا تقبل الطلبات الآتية: .. ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) 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 ". وقد نُظمت إجراءاته بقرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (72) لسنة 1973 الصادر في 1973/3/1 (3).

ومما تقدم؛ يرى الباحث أن التظلم الوجوبي ليس إجراء مقصوداً لذاته، وإنما افتتاح للمنازعة الإدارية، ويهدف إلى تقليل عدد المنازعات الإدارية قدر المستطاع، وليس كل القرارات التي تتعلق بجوانب الوظيفة العامة تستلزم التظلم الوجوبي، ولا ضير من التظلم الوجوبي في الحالات التي حددها هذه القانون، ولهذا فإن إغفاله قد يترتب عليه آثار في غاية الخطورة منها: منع الدخول في الخصومة القضائية، وضياع حقوق أصحاب الشأن.

الفرع الثالث: الجهة التي يقدم إليها التظلم الإداري من قرارات تقييم الأداء في التشريع الأردني والمصري

نص المشرع على حق الموظف في التظلم من القرار الإداري الذي يتخذ بحقه، حتى لا يكون هناك إساءة في استعمال السلطة، مما يؤدي إلى وجود إحساس لدى الموظف بأن هناك حماية له بموجب القانون، وقد نص نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على ضوابط وأحكام التظلم من القرار الإداري الصادر بتقييم الأداء الوظيفي للموظف خصوصاً بدرجة ضعيف وفقاً لنص المادة (74) منه، ويكون التظلم من القرار الإداري تظلاً اختيارياً إلى لجنة التظلمات المشكلة من قبل الوزير في الدائرة المعنية، وفقاً ما يلي (4) :-

1. للموظف أن يتظلم من قرار تقييم الأداء وذلك خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه القرار .
2. تتولى لجنة الاعتراضات المختصة المشكلة من قبل الوزير في الدائرة والذي يُحدد في قرار تشكيلها مهامها وصلاحياتها بنظر الاعتراضات، وتبت فيها مع التوصيات خلال عشرة أيام عمل من اليوم التالي لاستلامها.
3. ترفع اللجنة توصياتها للوزير في حال كان الأمين العام طرفاً في التظلم لإتخاذ القرار المناسب وللأمين العام في الحالات الأخرى يتولى التسبب بشأنها إلى الوزير لإتخاذ القرار المناسب.
4. يجب على الدائرة إعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه خلال المدّة المحددة بالنقطة السابقة.
5. لا يجوز للموظف أن يتظلم من القرار الإداري إلا إذا كان للقرار الإداري ارتباطاً بشخصه أو بوظيفته.

(1) عدل علياً أردنية قرارها رقم ١6 لسنة 1963، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1963، (ص313).

(2) عدل علياً قرارها رقم ١71 لسنة 1993، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، (ص2378).

(3) انظر في ذلك: الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء (ص643).

(4) انظر: المواد (74،164،165) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

6. للموظف الذي يرغب في التظلم من القرار الإداري أن يتقدم بكتاب التظلم خطياً وعلى نموذج الاعتراض الذي يعده ديوان الخدمة المدنية لهذه الغاية بواسطة رئيسه المباشر.

7. يجب أن يشتمل التظلم على البيانات التالية:

أ- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره أو تاريخ إعلان القرار المتظلم منه.

ج- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى تقديمها.

ويضاف إلى ذلك، الدور الذي يمارسه ديوان الخدمة المدنية في الرقابة الإدارية على تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية؛ وهناك اللجان المستقلة ودور الهيئات الخارجية كديوان المحاسبة الأردني، حيث تخضع جميع القرارات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية لمراقبة وتدقيق ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم 28 لسنة 1952.

أما في التشريع المصري فينص القانون على تشكيل لجان مستقلة تختص في تلقي التظلمات المتعلقة بتقارير تقييم الأداء والفصل بها وطريقة تشكيلها، حيث نص المشرع في المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبها بتشكيل لجنة التظلمات لباقي الموظفين غير شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية الذي يكون تقديم تظلمهم إلى السلطة المختصة.

وعليه يكون التظلم الإداري كما يلي:

1. تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة.
2. للموظف أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت.
3. يكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة (وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال).
4. يُبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويجب على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التي بني عليها، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً، وذلك مع عدم الإخلال بحقه في التقاضي.
5. لا يُعتبر تقرير تقييم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.
6. يصدر قرار اللجنة مسبقاً بأغلبية الأصوات وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.
7. يكون إعلان الموظف بتقرير تقييم الأداء ونتيجة التظلم منه ورقياً أو إلكترونياً وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ البت في تظلمه.

المطلب الرابع: آثار التظلم الإداري

يترتب على التظلم الإداري الذي استوفى شروطه العديد من الآثار القانونية، بالنسبة للمتظلم والإدارة، وعلى ذلك سنستعرض آثار التظلم على قرارات تقييم الأداء الوظيفي بالنسبة للمتظلم نفسه في (الفرع الأول)، وفي (الفرع الثاني) آثار التظلم الإداري بالنسبة للإدارة، وفي الفرع الثالث (آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار الإداري).

الفرع الأول: آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم نفسه

تتمثل هذه الآثار بالنسبة للمتظلم وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً: إثبات علم المتظلم بالقرار الإداري: إن من أثاره بالنسبة للمتظلم هو التأكيد على علمه بالقرار الإداري، إذ أن تقديم المتظلم لتظلمه يؤدي بطريقة مباشرة إلى قيام الدليل على علمه بالقرار، لأنه لو لا علمه به وأنه أضر بمصلحته لما قدم التظلم منه، وفي حال عدم تبيان تاريخ علمه بالقرار الإداري محل التظلم، عُد تاريخ تقديمه للتظلم هو تاريخ علمه بهذا القرار⁽¹⁾.

حيث تنص المادة (74) من نظم الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على أنه: ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير...". وتنص المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 واللائحة التنفيذية على أنه: تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة. ويكون إعلانه ورقياً أو إلكترونياً. وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتناعه عن تسلّم صورة من تقرير أدائه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأثر على أصل التقرير بذلك.

ثانياً: رفض المتظلم للقرار الإداري: يترتب على قيام المتظلم بتقديم التظلم الإداري رفضه الصريح وعدم قبوله لمضمون القرار الإداري المتظلم منه، وتعبيره القاطع عن إرادته بمخاصمة تصرفات الجهة الإدارية مصدرة القرار، لأن سكوته يُعبر عن قبوله للقرار ونفاذه بحقه، ما دام أن بإمكانه التعبير عن رأيه خلال مده معينة والإعتراض على القرار الإداري الماس بحقوقه ومصالحه⁽²⁾.

وتطبيقاً لذلك نصت المادة (74) من نظام الخدمة المدنية الأردني (82) /2013 على: "... إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة ضعيف، وللموظف حق الاعتراض على تقدير أدائه السنوي خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه...". أما المشرع المصري فنص في قانون الخدمة المدنية (81) لسنة 2016 في المادة (26) على: "... وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه...".

ثالثاً: حصول المتظلم على حقوقه: يترتب على سلوك المتظلم طريق التظلم الإداري الحصول على حقوقه وإزالة الأضرار التي لحقت به، إذا إقتنعت الجهة المقدم إليها التظلم بمشروعية أسباب التظلم والإعتراضات الواردة فيه، وأرادت إنهاء النزاع وإنصاف المتظلم دون الحاجة لسلوك طريق الطعن القضائي بإجابة المتظلم على تظلمه ورد حقوقه، مما يوفر على المتظلم الوقت والجهد والنفقات التي يتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي⁽³⁾.

الفرع الثاني: أثار التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

يترتب على التظلم الإداري عدة أثار قانونية بالنسبة لجهة الإدارة، بناءً على الموقف الذي تتخذه، وهي كما يلي:

أولاً: الاستجابة للمتظلم الإداري:

وهذا يعني أن للجهة المتظلم إليها أن تتعامل مع طلب التظلم الإداري المقدم إليها، إما بسحب القرار المتظلم منه أو تعديله أو إلغاءه أو تصحيحه، ففي هذه الحالة لا يوجد مشكلة لأن النزاع ينتهي في مرحلة الأولى وقبل اللجوء للقضاء، وبالتالي يكون التظلم قد حقق الهدف المرجو منه لصاحب المصلحة⁽⁴⁾.

(1) انظر: وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري (ص190). وانظر: جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية (ص 71).

(2) انظر: البياوني، دور التظلم الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة (ص208-209).

(3) المرجع السابق: ص 209.

(4) انظر: بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي (ص92).

ثانياً: رفض التظلم الإداري:

تملك الجهة المقدم إليها التظلم الإداري من قبل المتظلم رفض ما ورد فيه من طلبات لعدم إقتناعها بمشروعية الأسباب التي بني عليه ووجاهة الاعتراضات الواردة في التظلم المقدم، أو إجابة التظلم في غير مصلحة المتظلم (1). وهذا يعني أن التظلم لم يجد استجابة لدى الجهة التي تنظره، أو أنها تُعدله بغير ما يتفق وطلب الموظف، كما ويتعين في قرار الرفض أن يكون مسبباً حتى يستطيع الموظف أن يقف على أسباب الطعن، فيتخذ قراره بالطعن القضائي من عدمه، وليدرك جدوى طعنه من عدمه، لا سيما أن الطعن القضائي يقتضي رسوماً ومصاريف وإجراءات قد يكون الموظف في قرار الطعن المسبب أحوج إلى تلك النفقات والوقت، كما أن بيان السبب يضمن جدية ومصداقية الإدارة في الطعن، بما يؤكد فحص التظلم ودراسة القرار المتظلم منه، وليس مجرد تمسك الإدارة بقرارها.

وقد أشرنا سابقاً أن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية لعام 2013 أخذ بالتظلم الجوازي (2)، هذا ويتعين على الإدارة أن ترد على التظلم خلال 10 أيام من اليوم التالي لإستلام التظلم حسب نص المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، مما يترتب عليه استمرار ما تبقى من ميعاد بدء سريان الطعن القضائي. ويرى الباحث أنه وتجنباً لإنحراف الإدارة بسلطتها في وضع تقارير التقييم بدرجة ضعيف، نهج المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 نهجاً صحيحاً وهو إلزام الإدارة بنص قانوني صريح التقيد بإجراءات وشكليات محددة لا بد منها في وضع درجة تقدير الأداء السنوي للموظف (3)، وهي ارفاق الوثائق والمعززات في حال كان تقدير الموظف بدرجة ضعيف، فلا يخشى الموظف تقديم التظلم الذي قد يترتب عليه سوء العلاقة بينه وبين إدارته. ويُلاحظ الباحث أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 ألزم لجنة التظلمات أن تعلن الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التي بُني عليها قرارها (4).

ثالثاً: الإمتناع عن الرد على التظلم الإداري:

نقف في هذه الحالة أمام سكوت الجهة التي تنظر التظلم، أي لا يصدر عن الجهة التي تنظر التظلم تجاه التظلم المقدم إليها، أي رد لا سلباً ولا إيجاباً، ويفسر سكوت الجهة المقدم إليها التظلم كقرار إداري ضمني برفض التظلم، حيث يستمر السكوت حتى إنقضاء المدة التي حددها المشرع للرد (5).

وعليه يجوز الطعن في هذا القرار أمام القضاء المختص حماية للحقوق وتحقيقاً للعدالة، كما أن مدة الطعن القضائي في التشريع الأردني ينبغي أن تبدأ بإنهاء العشرة أيام لإستلام لجنة التظلمات التظلم، إلا أن النص الوارد في المادة (165/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 لم يبين لنا فيما إذا كان هناك مدة جديدة تحسب بعد إحالة التظلم إلى لجنة التظلمات للنظر به والإجابة عليه عملاً بالفقرة (أ) من المادة (165)، على إعتبار أن القرار الصادر بنتيجة التظلم سواء كان صريحاً أم ضمنياً يعتبر قرار إداري نهائي، ويطعن به قضائياً بعد إنقضاء مدة ثلاثين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تقديمه وفقاً

(1) للمزيد انظر: انظر: البيابوني، دور التظلم الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة (ص210).

(2) انظر: المبدأ القانوني لقرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/199، مجلة نقابة المحامين، 2017، ع7-9، (ص976).

(3) انظر: المادة (73/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(4) انظر: المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 2016/81، والمادة (24) فقرة 3،2 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(5) للمزيد انظر: قبيلات، القانون الإداري (77/2).

لنص المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني (1).

أما المُشَرع المصري فنص في المادة (26) قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 على أنه: يكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً في التظلم، وذلك مع عدم الإخلال بحقه في التقاضي، ولا يُعتبر تقرير تقويم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه، وعليه عدّ المُشَرع المصري عدم الرد أو عدم البت في موضوع التظلم سلباً أو إيجاباً قرينة قانونية على رفض التظلم، ومنح ميعاداً جديداً للطعن القضائي (ستون يوماً) (2).

الفرع الثالث: آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار الإداري بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء

من الآثار التي تترتب على تقديم التظلم قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث يعتبر إنقطاع الميعاد من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلم لجهة الإدارة، وتتمثل هذه الأهمية بالنسبة لصاحب الشأن وهي قطع ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، فينتج التظلم الإداري أثره في أن تبدأ مدة جديده لهذا الطعن (3).

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث يمكن القول أن للرقابة الإدارية على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي من خلال تقديم التظلم الإداري أهمية كبيرة في ظل أحكام نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، كونه يمثل رقابة متكاملة في مضمونها ودائمة في تطبيقها، كما يشكل رقابة فعالة وسريعة بالقياس الى الرقابة القضائية، ولا يتطلب النظر فيها الى اوراق ومستندات كتلك التي تتطلبها الرقابة القضائية، حيث يستطيع الموظف التظلم مباشرة أمام الإدارة فور صدور القرار المتعلق به. وقد أتاح نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 للموظف الحاصل على تقدير سنوي بدرجة ضعيف الاعتراض أمام لجنة التظلمات على إعتبار أن التظلم المُقدم منه ينصّب على إلغاء القرار لعدم مشروعيته، ومصلحة الطّاعن أن يلغي أو يعدل القرار من الإدارة، فهو موجّه إلى القرار أكثر ما هو موجّه إلى الإدارة. وانتبهنا في هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجملها بما يلي:

النتائج:

1. إن الرقابة الإدارية تتمثل برقابة الإدارة نفسها على أعمالها -رقابة ذاتية-، وتكون هذه الرقابة بوجود الهرمية الوظيفية، حيث أن الرؤساء يشرفون على أعمال المرؤوسين، وذلك بإصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات إليهم، كما تمتلك الإدارة سلطة إلغاء أو تعديل أو تصحيح أو سحب القرار الإداري.
2. لغايات الحفاظ على موضوعية وكفاءة عملية التقييم، أتاح نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته للموظف الحاصل على تقدير سنوي بدرجة ضعيف الاعتراض على تقديره من خلال لجنة التظلمات المشكلة بقرار من الوزير في دائرته.

(1) انظر نص المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 فيما يتعلق بالتظلم الجوازي.

(2) نصت المادة (24) فقرة 2،3 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه: وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تحجب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

(3) انظر: كنعان، القضاء الإداري (ص 224). والمادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014. والمادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

3. ضمنَ نظام الخدمة المدنية الأردني أنه في حال كان تقييم الأداء السنوي للموظف يشوبه إجراءات غير قانونية أو تبين وجود خطأ في جمع علامات التقرير السنوي بعد إيداع كشف التقارير السنوية لدى الديوان أن يتم النظر في طلب الدائرة من قبل لجنة مشكلة من الديوان والدائرة للتحقق من صحة إيداع الدائرة لإتخاذ القرار المناسب.
4. أوجب النظام على الرئيس المباشر أن يقوم بالمراجعة الدورية مع موظفيه لنتائج سجلات الأداء لرصد الوقائع الإيجابية والسلبية بما يُمكن من تعزيز نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف.
5. أن يقوم الرئيس المباشر عند تقييم الموظف بدرجة ضعيف بارفاق الوثائق والأدلة التي تعزز ذلك، وبيان أوجه الضعف والقصور في أدائه.
6. يعد التظلم أو الاعتراض الإداري الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية ويحقق ضمانة قانونية بقدر معين، قبل لجوئهم للقضاء.
7. يحقق التظلم الإداري جانب من الرقابة الإدارية، ويُعد أحد طرق فض المنازعات الإدارية الودية في مراحلها الأولى من قبل لجنة التظلمات، ويخفيف العبء عن كاهل صاحب الشأن والقضاء الإداري في نظر الدعاوى.
8. أخذ المشرع الأردني بالتظلم الجوازي في تنظيمه الاعتراض الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي بدرجة ضعيف ولم ينص على الاعتراض للموظفين الحاصلين على الدرجات الأخرى.
9. لا تزال العديد من الجهات الإدارية المختصة ولجان التظلم تتعنت في قراراتها الإدارية وتؤكد لها، وعدم ردها على التظلم رغم مرور الفترة المحددة للبت فيه.

التوصيات:

1. يوصي الباحث بأن تُولي الجهات الإدارية المختصة دراسة التظلم بشكل دقيق ليكون القرار المُسبب في شأنه سليماً.
2. تمكين وتعزيز قدرات المديرين والرؤساء المباشرين في عملية تقييم أداء الموظفين.
3. نتمنى على مشرعنا الأردني تنظيم وتفصيل أحكام التظلم الإداري على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي بشكل مستقل في نفس باب إدارة الأداء وتقييمه.
4. نتمنى أن يجعل مشرعنا الأردني من التظلم الإداري على قرارات تقارير تقييم الأداء الوظيفي بدرجة ضعيف تظلاً وجوبياً يقطع مدة الطعن القضائي، مع أن التظلم الاختياري أيضاً يترتب عليه قطع ميعاد الطعن، فيخفف العبء على القضاء والموظف على حدٍ سواء، دون المساس بالحق في الطعن القضائي.
5. نتمنى على مشرعنا الأردني توحيد مصطلح التظلم الإداري الوارد في نظام الخدمة المدنية بدلاً من لفظ الاعتراض الإداري على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.
6. نتمنى على محاكم القضاء الإداري الأردني أن تُعدّل من إجتهادها وتجعل من التظلم الاختياري قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، كما هو الحال في فرنسا مصر.
7. نتمنى على مشرعنا الأردني الإستقرار القانوني في النصوص القانونية النازمة لأحكام تقييم الأداء الوظيفي التي تتعرض لكثرة التعديل في فترات زمنية قصيرة، مما يساهم في وضع ثوابت رئيسية لنظام تقييم الأداء، ويسهم في توحيد المبادئ القانونية للإجتهادات القضائية.

والله وليّ التوفيق،،،،

المصادر والمراجع

المراجع العربية:

أولاً: الكتب

- إبراهيم، فاروق عبد البر. (1988م). تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- أرجمند، عبد الله محمد محمود. (1998م). فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين في الخدمة المدنية، دراسة تطبيقية مقارنة. ط1. دبي: مطابع البيان.
- أرسلان، أنور احمد. (1988م). تقارير الكفاية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- أمين، محمد سعيد حسين. (2004م). تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- البرادعي، بسبوني محمد. (2005م). مهارات تنمية وتخطيط الموارد البشرية. مصر: أتراك للنشر.
- بسبوني، عبد الرؤف هاشم. (1997م). أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- جمال الدين، سامي. (1991م). الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري. دعاوي الإلغاء. ك1. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- _____ (2005م). إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- حتاملة، سليم سلامة. (2004م). القضاء الإداري (قضاء الموظّفين). الأردن، جرش: دار اوغاريت.
- حسونة، فيصل. (2009م). إدارة الموارد البشرية. ط1. الأردن، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع.
- الحلو، ماجد راغب. (1985م). القضاء الإداري. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- _____ (2012م). القانون الإداري. ط1. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- خليل، محسن. (1989م). قضاء الإلغاء. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- السالم، مؤيد سعيد، وصالح، عادل حرحوش. (2009م). إدارة الموارد البشرية مدخل إستراتيجي. عمان: جدار الكتاب العالمي.
- سلامة، وهيب اعياد. (1983م). التدابير الداخلية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- شاويش، مصطفى نجيب. (2006م). إدارة الموارد البشرية- إدارة الأفراد. ط4. عمان: دار الشروق للنشر.
- شطناوي، علي خطار. (2011م). موسوعة القضاء الإداري. ج1. عمان: دار الثقافة للنشر.
- الشمري، رشا عبد القادر. (2016م). صفة النهائية في القرار الإداري. ط1. القاهرة: المركز الوطني للإصدارات القانونية.
- الشوبكي، عمر محمد. (1996م). القضاء الإداري. ج1. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر.
- الطماوي، سليمان محمد. (2017م). النظرية العامة للقرارات الإدارية. ترجمة، تحقيق: الدكتور محمود عاطف البنا. ط7. القاهرة دار الفكر العربي.
- الطماوي، محمد سليمان. (2015) القضاء الإداري. قضاء الإلغاء. المجلد1. ط7. القاهرة: دار الفكر العربي.
- الظاهر، خالد خليل. (2014م). القضاء الإداري. ط2. الرياض: مكتبة القانون والإقتصاد.
- عامر، فؤاد، (2001م). ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.
- عبد الباسط، محمد فؤاد. (1991م). قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

- عبد الفتاح، محمد خالد. (2009م). *قواعد النقل والندب والترقية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- العجارمة، نوفان عقيل. (2007م). *سلطة تأديب الموظف العام*. ط1. عمان: دار الثقافة.
- عقيلي، عمر وصفي. (2005م). *إدارة الموارد البشرية المعاصرة*. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.
- أبو العينين، محمد ماهر. (2007م). *العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة*. ك1. ط1. مصر: دار النهضة العربية.
- فودة، رأفت. (1998م). *النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- القاضي، وليد سعود. (2012م). *ترقية الموظف العام*. ط1. عمان: دار الثقافة.
- قييلات، حمدي. (2003م). *إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب*. ط1. عمان: دار وائل للنشر.
- _____ . (2010م). *القانون الإداري*. ج2. ط1. عمان: دار وائل للنشر.
- كنعان، نواف. (2010م). *القانون الإداري*. ط1. ك2. الإصدار السابع. عمان: دار الثقافة.
- _____ . (2010م). *القضاء الإداري*. ط3. عمان: دار الثقافة للنشر.
- محمد، خالد عبد الفتاح. (2009م). *الوجيز في أحكام تقارير الكفاية وضم مدد الخدمة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 2008*. ط1. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- المغربي، عبد الحميد عبد الفتاح. (2009م). *الاتجاهات الحديثة في دراسات وممارسات إدارة الموارد البشرية*. مصر: المكتبة العصرية للنشر.
- وصفي، مصطفى كمال. (1978م). *اصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً لقانون (47) لسنة 1972*، ط2. القاهرة: مطبعة الأمانة.
- الوكيل، محمد ابراهيم خيرى. (2012م). *التظلم الإداري في ضوء أحكام الفقه والقضاء*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- ثانياً: الرسائل الجامعية**
- أبو حطب، موسى محمد. (2009م). *فاعلية تقييم الأداء وأثرها على مستوى أداء العاملين*. (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية-غزة، فلسطين.
- عبد الهادي، حمدي أمين. (1966م). *نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العلمية للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة*. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة القاهرة- القاهرة، مصر.
- ثالثاً: الأبحاث المنشورة في الدوريات**
- الأحمد، نجم. (2013م). *التظلم الإداري*. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 29(3)، 7-31.
- البيابوني، محمد الأمين. (1988م). *دور التظلم الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة*. مجلة الإدارة العامة السعودية، السعودية. (60)، 179-219.
- شطناوي، علي خطار. (1998م). *التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً*. المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، (12)، ص3-48.
- الطهراوي، هاني علي. (2010م). *التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي*. المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، عمان، (1)2، 107-135.
- عبد الهادي، حمدي أمين. (1965م). *تقويم الأداء*. مجلة العلوم الإدارية- مصر، (3)، 139-165.

خليفة، عبدالمنعم أحمد نبيل عبدالمنعم.(2007م). التظلم الإداري كسبب لإنقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء. بحث منشور عام 2007 على الموقع الإلكتروني: <https://www.f-law.net>.

رابعاً: الدوريات والمواقع الإلكترونية لأحكام القضائية

مجلة نقابة المحامين الأردنيين

مركز عدالة للمعلومات القانونية: الموقع الإلكتروني: (www.adaleh.info).

موسوعة الأحكام المصرية: الموقع الإلكتروني: (<http://www.mohamoon-ju.com>).

مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية: الموقع الإلكتروني: (<http://samehbstway.ba7r.org>).

رابعاً: القوانين والأنظمة

قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014م.

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013م.

تعليمات إدارة الأداء الوظيفي وتقييمه الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بموجب المادة (71/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني

رقم (82) لسنة 2013 لعام 2018 إعتباراً من 2018/5/2.

قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م.

قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م.

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م.