

آليات تقييم الأداء الوظيفي في النظام القانوني الفرنسي والعراقي.

Mechanisms for evaluating job performance in the French and Iraqi legal system.

بحث مقدم من قبل

المدرس الدكتور مشتاق طالب ناصر

جامعة بابل / كلية القانون

الخلاصة

أن عملية تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام تستهدف الرقابة على كفاية الأداء الوظيفي له وبيان ما تم إنجازه من قبله – وفي الوقت ذاته تستهدف الى معرفة ما إذا كان هنالك قصور بأداء الموظف الوظيفي من عدمه وتكشف عن قدرات الموظف الحقيقية مما يساعده ذلك على تحديد احتياجاته التدريبية، أو استحقاقه للتشجيع إذا ثبت كفاءته، بل وقد يكون ذلك أساساً للترقية أو الترقية أو سبباً وعاملاً مؤدياً لها وذلك بسبب نظام الترقية المتبع في التنظيم الإداري .

الكلمات المفتاحية: آليات التقييم ، الأداء الوظيفي ، النظام القانوني، الفرنسي والعراقي.

Abstract.

The process of evaluating the job performance of the public employee aims to control the adequacy of his job performance and indicate what has been achieved by him - and at the same time aims to find out whether there is a deficiency in the employee's job performance or not and reveal the employee's real capabilities, which helps him to determine his training needs, or his entitlement to encouragement if proven competent, and even this may be a basis for promotion or promotion or a reason and a factor leading to it, due to the promotion system followed in the administrative organization.

Keywords: *Mechanisms evaluating , job performance , the French and Iraqi ,legal system.*

المقدمة .

أن تقييم الأداء الوظيفي لعمل الموظف العام ما هو الا نظام يتم عن طريقه قياس لأداء عمل الموظف المكلف به ، والذي بموجبه وعن طريقه يحدد مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظيفته المكلف بها ونقاط القوة والضعف لديه عن طريق التقارير الأولى التي يرفعها رؤسائه المباشرين بحقه ، والتي بموجبها يتم التركيز على نقاط العدالة والقوة والموضوعية والفاعلية التي تعد من الاعمدة الأساسية التي يركز عليها نجاح عملية التقييم لأداء الموظف العام الوظيفي كأساس للترفيه ، إضافة الى ان عملية التقييم تهدف بالأساس الى تعزيز القدرة لدى الموظفين عبر تشجيعهم وحثهم على الاستمرار ببقائهم بهذا المستوى ، فهي بذات الوقت تعد رفع لمستوى كفاءة الموظفين متوسطي التقييم عن طريق علمهم بأسباب ضعف تقدير أدائهم الوظيفي ، ولأهمية موضوع تقييم الموظفين فقد اتخذنا كل من المشرع الفرنسي والعراقي معايير للكفاءة تكون اساساً في ترفيع وترية الموظفين ، وهي تعد بذات الوقت من المؤشرات الحقيقية والواقعية لفشل او نجاح الطرق التي تتبع في اختيار الموظف العام ، إذ يقوم الموظف ببذل اقصى ما عنده من جهد ممكن في عمله ، فعن طريق تقييم الأداء وما لها من تأثير في مركز الموظف ومستقبله الوظيفي لما قد ترتبه من اثار في ترفيعه او ترقيته ، وتعد المرتكز التي يستند فيها لتحديد المسار الوظيفي للموظف العام ومدى انسجامه مع العمل ، فهي الطريقة الموضوعية لتحليل واجمال سلوك الموظف في العمل و تحديد أهمية الموظف من عدمه بالنسبة للدائرة التي يعمل بها ، او هي الاجراء الذي يتم به تقييم كفاءة الموظفين العموميين بصورة دورية وخلال مدد زمنية محددة ، او هي تحليل دقيق لما يقوم به الموظف العام من اعمال مناط به القيام بها وما يتحملة من مسؤوليات الوظيفة التي يقوم بإشغالها .

أهمية البحث:

يعد نظام تقييم الأداء الوظيفي من بين الأنظمة الإدارية في مجال النشاط الإداري وضماناً إدارياً له واداة مهمة ورئيسية لقياس كفاءة الموظف العام وفي الوقت ذاته يعد مؤشراً حقيقياً وواقعياً لإنجاح او فشل الطرق والإجراءات المتبعة في اختيار الموظفين ، فهو يخضع لهذا النظام منذ تعيينه ومباشرة في الوظيفة العامة واكتسابه لصفته الوظيفية والذي عن طريقه تتمكن الإدارة من الوقوف على قدرة وكفاءة الموظف العام على القيام بأعباء وظيفته وتحمل تبعة مسؤولياتها .

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في الأنظمة الإدارية المتبعة في الدول محل المقارنة (فرنسا والعراق) وطريقة تناولها لنظام تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام .

منهجية البحث :

اعتمدنا في منهجية بحثنا على المنهج النظري والتحليلي والمقارن بين أنظمة وتشريعات الدول محل المقارنة (فرنسا – العراق) وفي حدود ترفيع الموظف العام دون الحالات الأخرى التي تحتاج الى تقرير لتقييم أداء الموظف العام .

خطة البحث :

سيتكون البحث من ثلاث مطالب، نتناول في المطلب الأول التعريف بتقييم الأداء الوظيفي اما المطلب الثاني سنتطرق فيه لضمانة تقييم الأداء الوظيفي في النظام الإداري في فرنسا ، اما المطلب الثالث سلطنا الضوء فيه الى تقييم الأداء في النظام الاداري العراقي .

المطلب الأول/ التعريف بتقييم الأداء الوظيفي.

أن تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام ما هو إلا عملية يستند اليها تحديد مسار الموظف العام ومدى حاجته للتطوير او قصوره في أداء واجبات وظيفته ، كما تحدد هذه العملية مدى انسجامه مع العمل ،ومن هذا المنطلق وللاحاطة بمفهوم تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام سنلقي الضوء على بيان تعريف تقييم الأداء الوظيفي لغةً واصطلاحاً في فرعين وكما يأتي :

الفرع الأول/ تقييم الأداء الوظيفي لغةً.

التقويم والتقييم في اللغة هو من أصل حرفي وهو (قَوَّمَ) ، وجاء في لسان العرب القيم والقيمة واحدة وأصلها الواو ، لأنه يقوم مقام الشيء قَوَّمَ ، وأصل الدلالة لها من قام يقوم ومنها الاستقامة ، بمعنى

الاعتدال والاستواء في القيام والمقوم للشيء الدائم على تسويته واعتداله وإزالة اعوجاجه ، وجاء في اللغة أيضاً ان التقييم بمعنى قيمت الشيء تقييماً ، بمعنى ميزته عن غيره ⁽¹⁾، ويرى البعض من الباحثين أن الأصل الحرفي للمادة اللغوية واحد ، والمعنى الدلالي للتقويم والتقييم مشترك ، فكلما استقام الأمر لشيء كلما زادت قيمته مادياً ومعنوياً ، فالتقييم ما هو إلا إعطاء القيمة والتقويم هو تصحيح المسار .

الفرع الثاني/ تقييم الأداء الوظيفي اصطلاحاً.

بالرغم من عدم وضع تعريفاً في تشريعات الدول محل المقارنة لتقييم الأداء الوظيفي إلا أنها أهتمت بتنظيمه وتركزت مسألة تعريفه للفقهاء وهذا برأينا هو الأصح ، فقد اختلف الفقهاء بتعريفهم لتقييم الأداء الوظيفي في توضيحهم لمفهوم التقييم ومعياره، فمنهم من اعتمد في توضيح مفهوم التقييم على أساس القدرات الذاتية للموظف العام ومدى كفاءته في أداء العمل بغض النظر عن الأداء الملموس في العمل وما تم إنجازه من أعمال – بمعنى أنه ليس المطلوب عند التقييم توافر صفات معينة تحسن من أداء الوظيفة بل المهم مدى أداء الموظف العام الذي تتوافر فيه هذه الصفات لعمله بجدية واقتدار ⁽²⁾. وجانب آخر من الفقه ركز على طريقة أداء الموظف لمتطلبات وظيفته فعرفه بأنه: تحليل دقيق لما يؤديه الموظف العام من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يقوم بشغلها ، ثم تقييم هذا الأداء تقييماً موضوعياً وفقاً للنظام المعمول به وأن يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه لمقياس دقيق وعادل إذ يكون التقدير ممثلاً للكفاءة الحقيقية للموظف العام وذلك خلال سنة ⁽³⁾، أو هو وصف منظم لجوانب القوة والضعف في أداء الموظف أو الجماعة ⁽⁴⁾. في حين ركز جانب آخر على الأهداف التي يجب أن يحققها تقييم الأداء الوظيفي فعرفه بأنه: وضع للحكم على قدرة الموظف العام واستعداده للعطاء والتقدم ومدى سلامة تعيين الشخص في وظيفة ما، ومعرفة الإدارة لأوجه النقص في الموظف العام ومن ثم علاج ذلك ، بالإضافة إلى أهدافاً أخرى كالترقية والعلو ⁽⁵⁾. ونحن بدورنا يمكننا تعريف تقييم الأداء الوظيفي بأنه: تشخيص لقدرات الموظف العام وما يقوم به عن طريق أدائه لواجباته ومسؤولياته المكلف بها قانوناً وتقييم ذلك الأداء وفقاً للنظام المعمول به وخلال مدة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة.

المطلب الثاني/ آليات تقييم الموظف العام في القانون الفرنسي .

يعد تقييم أداء الموظفين أداة مهمة من الأدوات الرئيسية لقياس كفاءة الموظفين، ومؤشراً حقيقياً وواقعياً لنجاح أو فشل الطرق المتبعة في اختيارهم، إذ أن هذا التقييم يدفع بالموظفين إلى بذل أقصى جهد ممكن في أدائه في العمل ⁽⁶⁾ ، هذا من ناحية – ومن ناحية أخرى فإنه يكون بإمكان الرؤساء الإداريين من متابعة نشاط وأداء موظفيهم بصورة مستمرة ⁽⁷⁾، وهذا يُعد وسيلة فاعلة يمكن من خلالها مراجعة ومتابعة مختلف السياسات الوظيفية ⁽⁸⁾ ، فعن طريقها تستطيع الإدارة من مراجعة مدى نجاح وفاعلية نظم التعيين في الوظيفة العامة ⁽⁹⁾. لذلك وضع القانون الفرنسي ضمانات هامة للموظف العام فيما يتعلق بتقييم أدائه، تجعلها تصدر في صورة معبرة عن أدائه الحقيقي ⁽¹⁰⁾ ، وتتمثل هذه الضمانات باطلاع الموظف على تقارير تقييمه والنظم منها أو الطعن فيها أمام الجهات المختصة، ولتوضيح هذه الضمانات سوف نتناول كل منهما بفرع مستقل وكما الآتي:

الفرع الأول/ الاطلاع على التقارير.

أن النظام الفرنسي الحالي لتقييم الموظفين العموميين يقضي بوضع تقارير كفاية الموظفين عن طريق رئيس الإدارة المباشر أو المرفق بعد اخذ رأي الرئيس المباشر ⁽¹¹⁾، على أن يكون تقدير كفاية الموظف سنوياً وبأمرين: الأمر الأول هو عن طريق التقدير الرقمي، أما الأمر الآخر فيكون عن طريق التقدير العام ⁽¹²⁾، ويجب أن يتضمن هذا التقرير القيمة الوظيفية أو المهنية للموظف العام وقت عناصر الفاعلية ومنهجه في أداء العمل وقدرته على التنظيم وصفاته البارزة أثناء العمل ⁽¹³⁾، إضافة إلى قدرته على أداء الوظائف الأخرى ⁽¹⁴⁾. لذلك نصت المادة (17) من قانون (13 يوليو) لسنة 1983 بشأن موظفي الدولة والمجالس الإقليمية على أن (يطلع الموظفون على الملاحظات والتقييمات العامة التي تبين قدراتهم المهنية) ⁽¹⁵⁾، كما نصت المادة (18) من ذات القانون على أنه (يحظر الإشارة في ملف الموظف العام أو أي وثيقة أخرى إلى آرائه أو أنشطته السياسية) ⁽¹⁶⁾، وعليه فإن القانون الفرنسي أعطى الحق للموظف العام من الاطلاع على تقارير تقييمه وما دُوّن فيها من ملاحظات توضح وتبين مستواه في

الأداء⁽¹⁷⁾، وهذا الاطلاع ومما لا شك فيه يُعدّ ضماناً كبيرة في مجال التقييم ، حيث أن عنصر العلانية في التقارير يقيد من سلطة الإدارة ويجعلها تتحرى وتبني قراراتها على عناصر موضوعية تتعلق بالأداء الوظيفي للموظف العام بعيداً عن آرائه السياسية وانتمائه الحزبي ، ولا يكون للموقف السياسي للموظف العام محل اعتبار في تقييم أدائه السنوي ومن غير ترويع من قبل الإدارة تجاه الموظفين وإجبارهم على ترك ممارسة حقوقهم وحرياتهم السياسية⁽¹⁸⁾ . إضافة إلى ما تقدم وهذا ما نؤيده أن لعلانية تقرير التقييم ومعرفة جميع الموظفين تقديراتهم التي حصلوا عليها يزيد من كفاءتهم في العمل ويدفعهم إلى التنافس فيما بينهم لإبراز مواهبهم وحتى يستمروا في الحصول على هذه التقادير أو على تقادير أعلى منها مما ينعكس ذلك على المرفق العام بصورة جيدة في تقديمه للخدمات لإشباع الحاجات العامة⁽¹⁹⁾ .

الفرع الثاني / التظلم من تقدير التقييم ودور اللجان المتساوية (المتعادلة).

يعد عنصر علانية تقدير تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام باباً يسمح من خلاله للموظف من التظلم من التقرير الذي صدر بحقه إلى "اللجنة المتساوية"⁽²⁰⁾ ، أو لمجلس الدولة للطعن في التقرير المقدم عنه إذا ما استشعر أو لاحظ أن المعلومات والملاحظات التي دُوّنت بحقه كانت تشكل غيباً على حقه أو ما لمسه فيه أن لآرائه السياسية أو انتمائه الحزبي أثره على ذلك التقييم⁽²¹⁾ . وتخضع تقارير الكفاية التي تصدر عن الإدارة في فرنسا إلى لرقابة اللجان الإدارية المتساوية وهي لجان تنشأ في كل إدارة لكل هيئة من هيئات الموظفين بموجب قرار متداول من رئيس الوزراء أو من الوزير المختص⁽²²⁾ . وتتضمن هذه اللجان من عدد متساوي من ممثلي الإدارة ومن ممثلي الموظف وهذا العدد المتعادل هو ما يمنحها الحيادة في عملها⁽²³⁾ ، فلها مراجعة تقرير التقييم الصادر بحق الموظف، كما لها مراجعة جميع البيانات والمعلومات التي بني عليها التقرير ، وهذا بحد ذاته يُعدّ ضماناً هامة للموظف العام الصادر بحقه تقرير التقييم⁽²⁴⁾ ، مع ملاحظة أن رأي هذه اللجان غير ملزم للإدارة وهذا عكس ما سنراه في النظام العراقي⁽²⁵⁾ . والسؤال الذي ممكن أن يثار لو كان رأي اللجان الإدارية المتساوية غير ملزم للإدارة فكيف يكون ضماناً للموظف العام؟

وللإجابة على هذا التساؤل نقول وأن كان رأي اللجان المتساوية غير ملزم لجهة الإدارة إلا أنه يُعدّ ضماناً كبيرة للموظف ولعل من أسباب اعتباره ضماناً للموظف هو أسلوب أو طريقة تشكيل هذه اللجان من أعداد متساوية من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة وهي تمتاز به جماعية في اتخاذ القرار وهذا ما يجعل عملها يتسم بالحياد وعم التحيز لأي جهة أو التأثير بالعلاقات الشخصية أو الحكم وفقاً للآراء والميول السياسية أو الحزبية⁽²⁶⁾ ، فليس لجهة الإدارة عدم الأخذ بمقترحات هذه اللجان في تقييم الأداء وإذا فعلت ذلك فإنه سيشكل دافعاً للموظفين الذين صدر غبن بحقهم في تقييم الأداء ويعطيهم الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن بقرارات الإدارة في مجال تقييم أداء الموظفين⁽²⁷⁾ .

المطلب الثالث/ آليات تقييم الموظف العام في القانون العراقي.

لا شك أن عملية تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام تُعد في إحدى أهم الركائز والضمانات الهامة التي يستند عليها تحديد مسار الموظف العام ومدى انسجامه مع العمل وحاجة للتطوير الهامة أو قصوره في أداء واجبات وظيفته – فهي تصلح وتطور في ذات الوقت وتهدف إلى تحقيق غرضين مهمين: الغرض الأول: وهو الغرض الأساسي المتمثل بتكريس مبدأ العدالة الذي تسعى قوانين الخدمة المدنية إلى تحقيقه.

أما الغرض الثاني: هو الكشف عن قدرات الموظف العام الحقيقية – مما يساعد في تحديد استحقاقه للتدريب إذا أثبتت كفاءته أو احتياجاته التدريبية بل وقد يكون أساساً أو سبباً لترقيته⁽²⁸⁾ . لذلك أولى المشرع العراقي بموضوع كفاءة الموظف العام اهتماماً بالغاً ، إذ عدّ قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل التأكد من كفاءة الموظف شرطاً لتنشيطه عند أول تعيينه بعد انتهاء مدة التجربة ، إذ نصت المادة (1/2/14) منه على أن (يكون الموظف العام عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ، ويجب إصدار أمر بتنشيطه في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت كفاءته وإلا فتمدد مدة تجربته لستة أشهر أخرى ، ويستغنى عن الموظف إذا تأكد لدائرته أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة)⁽²⁹⁾ .

كما اشترطت المادة (19) من القانون ذاته لترقية الموظف ثبوت مقدرته على أشغال وظيفته وتفوقه بها على غيره من الموظفين⁽³⁰⁾. ومن الملاحظ أن تقويم الأداء الوظيفي للموظف العام في العراق – قد أنيطت بالرئيس المباشر للموظف بحكم التصاقه المباشر به، ومن ثم يتم إطلاع الموظف على نتيجة تقديره لإتاحة فرصة الاعتراض، أو التظلم من التقرير إذا كان تقديره غير مرض، وفي هذه الحالة يصار إلى تشكيل لجنة للنظر في طلب الاعتراض أو التظلم، وترفع تقريرها للمسؤول الأعلى في الجهاز الإداري (الوزير أو مجلس الإدارة المختص) الذي يقوم بإقرار التقرير بشكل نهائي، مع جواز عدم التأييد أو عدم الموافقة⁽³¹⁾. لذلك وبالرغم من الصعوبات وتغيير الأنظمة السياسية المتعاقبة نجد أن المشرع العراقي قد أحاط الموظف العام بالعديد من الضمانات الهامة في مجال تقييم أدائه لا تقل أهمية عن تلك الضمانات التي تم إقرارها في فرنسا، سواء ما يتعلق منها بمسألة التظلم في التقرير أو الإخطار نتيجة التقرير أو حتى في رقابة القضاء عليها – لما هذا التقييم من أهمية في حياة الموظف العام الوظيفية كونه يُعد بمثابة جدار صدر أمام تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية إذا ما استندت على اعتبارات سياسية أو حزبية كانت قد بنت عليها تقريرها في التقييم⁽³²⁾. وعليه سنقسم هذا المطلب لفرعين كما في المطالب السابقة سنكرس الأول لعلائية تقارير تقييم كفاءة الموظف، أما سنبحث في الفرع الثاني لحق الموظف في التظلم في تقرير تقييم كفاءته.

الفرع الأول/ علانية تقارير تقييم كفاءة الموظف العام.

اعتمد المشرع العراقي في إعداد تقارير الكفاءة عند تقييم الموظفين على مبدأ سنوية تقارير الكفاءة⁽³³⁾، إذ نصت المادة (2/ب/1) من تعليمات الخدمة المدنية رقم 71 لسنة 1971 على (... ب- ترفع التوصية المذكورة في الفقرة (1) بعد أن يتم رفع تقارير سرية عن كل موظف من الموظفين المشمولين بالفقرة (أ) إعلان من قبل الرئيس المباشر ...)، كما نصت المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على أنه (تؤلف بأمر من الوزير بكل وزارة لجنة لترشيح الموظفين للترقية وعليها أن تأخذ بنظر الاعتبار خدمات الموظف المراد ترفيعه والتقارير الواردة بحقه ...).

أما بخصوص الاعتراض على ذلك فبموجب التعليمات الصادرة رقم 119 لسنة 1979 والتي صدرت عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالقرار رقم 996 لسنة 1979 فيكون أمام لجان تشكل في مقر كل وزارة حيث بأمر من الوزير تتكون من رئيس لا تقل وظيفته عن مدير عام وعضوين لا تقل وظيفته كل منهما عن مدير، حيث تتولى هذه اللجان ترشيح الموظفين للترقية حسب أحكام م (123) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 بعد التأكد من أحقيته بالترقية وفق الشروط المقررة قانوناً في المادتين (18)، (19) من القانون المذكور⁽³⁴⁾، كما تتولى أيضاً هذه اللجان بترشيح الموظفين لانشغال وظائف بدرجة واحدة أعلى من وظائفهم وفق أحكام المادة (2/5) من قانون الملاك رقم 25 لسنة 1960، مع العرض فقد انيط بهذه المهمة (مهمة الترقية) للموظف العام إلى مجلس الخدمة الاتحادي العراقي إذ نصت المادة (9/ ثانياً) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 المعدل على أن "... التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس معايير المهنية والكفاءة"، إلا أن وبالرغم من ذلك فإن قانون المجلس المذكور لا يزال معطلاً، وهذا ما قد يؤثر على مهمة ترقية وترقية الموظف العام.

أما بخصوص علانية تقرير تقييم الموظف والذي تعتبر من الضمانات التي وضعها المشرع العراقي لحماية الموظف عند وضع التقرير له من تعسف الإدارة بسلطتها التقديرية عند تقييمها للموظف العام، حيث نصت المادة (2) من البند (ب/2) من تعليمات الخدمة المدنية لسنة 1971 أنه: (يبلغ الموظف تحريرياً بالتقرير إذا كان قد رفع عنه درجة رديء لإصلاح حالته وتلافي نقاط الضعف فيه على أن يتم التبليغ خلال شهر من تاريخ رفع التقرير السري عنه)، كذلك أشارت المادة (1) من تعليمات رقم 119 لسنة 1979 على تبليغ الموظفين بقرارات عدم ترشيحهم للترقية قبل المصادقة عليه من قبل السلطة المختصة حتى يتسنى لهم الاعتراض على مثل هذه القرارات⁽³⁵⁾. أما إذا لم تقم الإدارة بإطلاع الموظف العام على تقرير تقييم كفاءته قاصدة بذلك الإضرار بمستقبله الوظيفي أو سكنت عن تبليغه أو حتى تأخرت عن إخطاره بنتيجة التقييم وانتهت مدة التظلم المحددة قانوناً – فهنا يكون للموظف العام الطعن به أمام

القضاء الإداري المختص كون ذلك ينطوي على مخالفة قانونية لنص المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وكذلك مخالفة لنص المادة (2) البند (ب/2) من تعليمات الخدمة المدنية لعام 1971 ومخالفة أيضاً لنص المادة (1) من تعليمات رقم (119) لسنة 1979⁽³⁶⁾. كما نلاحظ مما سبق وبالرغم من أن المشرع العراقي قد نص في أكثر من موضع لمسألة تقييم الأداء الوظيفي للموظف - لكنه لم يضع معياراً للكفاءة وإنما أشار إلى توافرها فقط وجعل من معيار الكفاءة والمقدرة قاصراً على الترفيع فقط. ونلاحظ أيضاً أن المشرع العراقي جعل من تقييم الأداء سرياً إلا بحالة واحدة وهي الموظف الذي يكون تقييمه بدرجة رديء أو ضعيف فيبلغ بذلك تحريراً لإصلاح حالة وتلافي نقاط الضعف، بمعنى أن المشرع العراقي أخذ بما يعرف بالعلنية النسبية - على عكس من المشرع الفرنسي اللذان أخذ بالعلنية المطلقة في تقييم الأداء الوظيفي. لذلك ندعو المشرع العراقي أن يحذوا حذو المشرع الفرنسي بمسألة الإعلان المطلق لتقييم الأداء الوظيفي.

الفرع الثاني/ حق الموظف بالتظلم من تقرير تقييم أدائه الوظيفي .

يعد التظلم بمثابة التماس صاحب العلاقة من الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار أو الرئيس الأعلى يطلب فيه النظر بالقرار الصادر بفرض العقوبة من خلال سحبه أو تعديله أو الغاءه⁽³⁷⁾، أو هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون⁽³⁸⁾، كما عرفه آخرون بأنه وسيلة يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري عن طريق الطعن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار عسى أن تعدل قرارها فتسحبه، وتكفي الطاعن الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري⁽³⁹⁾. ولكون التظلم يمثل فرصة للإدارة لتصحيح الأخطاء بنفسها، وإعادة النظر بقراراتها وتقييمها من جديد في ضوء الأسباب والمعلومات التي قدمها الموظف في تظلمه مما يزيد ثقة الأفراد بها ويزيد من هيبتها، كما أنه في نفس الوقت يجنب الموظفين الإجراءات القضائية وفي نفس الوقت يخفف عن كاهل المحاكم في حل كثير من المنازعات⁽⁴⁰⁾. وبالرغم من اعتماد المشرع العراقي لأسلوب السرية في إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظف إلا أنه في ذات الوقت أتاح للمتظلم حق الاعتراض على تقرير تقييم الأداء الوظيفي له إذا شعر بغبن وقد لحقه وضر به من جراء تقرير الأداء لكفاءته الوظيفية - وأن حق التظلم الممنوح للموظف المتظلم يكون أمام لجنة مستقلة تشكل في كل وزارة بعدما كان هذا الأمر مناط بمجلس الخدمة وهذا بناء على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 119 لسنة 1979، وتتكون هذه اللجنة من ثلاثة من كبار الموظفين من الذين لم يشتركوا في وضع التقرير. وهنا المشرع احسن صنعاً لأنه راعى جانب الحيادة والموضوعية في ذلك، كما أن ذلك بحد ذاته يعتبر ضماناً هامة للموظف المتظلم كون التظلم لا يعرض على ذات الجهة الإدارية التي وضعته، ويكون التظلم خلال عشرة أيام من تبليغ الموظف بعدم ترشيحه للترقية - حيث قضت المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل "تؤلف بأمر من الوزير بكل وزارة لجنة لترشيح الموظفين للترفيع... ولهم حق الاعتراض أمام مجلس الخدمة خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ" - كما ونصت المادة (3/30) من ذات القانون المذكور على أنه "للمجلس النظر بالاعتراض الذي يقدمه الموظف الذي لحقه غبن من جراء عدم ترشيحه... أو الترفيع، أو إعادته إلى راتبه السابق ويكون قراره نهائياً".

الخاتمة .

النتائج.

1. أن تقييم الأداء ما هو إلا تشخيص لقدرات الموظف العام وما يقوم به عن طريق أدائه لواجباته ومسؤولياته المكلف بها قانوناً وتقييم ذلك الأداء وفقاً للنظام المعمول به وخلال مدة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة.
2. جعل المشرع العراقي من تقييم الأداء الوظيفي سرياً عندما يكون تقييم الموظف العام بدرجة ضعيف أو رديء ولم يشر إلى مسألة ما إذا كان تقديره جيداً كما هو الحال لدى المشرع الفرنسي وهنا يؤكد أن المشرع العراقي أخذ بمبدأ العلنية النسبية وليس المطلقة كما في فرنسا عند تقييمه لأداء الموظف العام.

3. لم يتم الإشارة من قبل المشرع الفرنسي لموضوع الموظف تحت التجربة كما هو الحال لدى المشرع العراقي واعتماد فترة التجربة لتقييم الموظف وما يترتب عليه من انتهاء لخدماته من عدمها .
4. حسناً فعل المشرع الفرنسي باتباعه لأسلوب اللجان الإدارية المتساوية للنظر ورقابة تقارير الكفاية للموظف العام وما يتسم عملها من حيادية وعدم انحياز لأي جهة أو التأثير بالعلاقات الشخصية .
التوصيات .

1- نصي المشرع العراقي بإضافة فقرة الى قانون الخدمة المدنية أو الى التعليمات الخاصة بتقييم الأداء الوظيفي للموظف العام بالأخذ بالعلنية المطلقة كما هو الحال في فرنسا وليس العلنية النسبية لما ترتبه العلنية المطلقة من نتائج إيجابية اذا ما تم اعلان تقديرات الموظف الكفو له وبذات الوقت تعتبر دافعاً لغيره للقيام بأداء واجباتهم بأفضل وجه.
2- نصي المشرع العراقي بوضع معايير واضحة ومحددة لتقييم الأداء الوظيفي للموظف العام ، ونقترح أن تكون على وفق الاتي (عدم معاقبة الموظف العام خلال سنة التقييم – انجاز العمل المناط به على أكمل وجه خلال سنة التقييم – العمل بروح الفريق الواحد لإنجاز العمل مع زملائه .
3- ايكال مهمة الترفيع أو الترقية الى مجلس الخدمة الاتحادي كونه صاحب الاختصاص بهذا المجال بحسب ما نص عليه دستور العراق النافذ لعام 2005 وبما يتفق مع نص المادة (9/ ثانياً) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 المعدل ، وإحالة التعليمات المذكورة في وزارات الدولة الى مجلس الدولة العراقي لتدقيقها واقتراح البدائل بخصوصها بما يتفق مع سياسة مجلس الخدمة الاتحادي.

الهوامش:

- (1) أبين منظور محمد بن مكرم :لسان العرب ، ج12، ط2، دار صادر ، بيروت، 2001، ص234.
- (2) محمد نبيل محمد : تقارير الكفاية " دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2011، ص32.
- (3) د. محمد أنس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999، ص 182.
- (4) حازم حمدي محمود : تقييم أداء الموظف العام في القانون الفلسطيني ، رسالة ماجستير ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، 2001، ص27.
- (5) د. عمر وصفي العقيلي: تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي – مفهومه اهدافه انظمته مشاكله ، مركز البحوث الادارية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة ، 1979 ، ص5 .
- (6) Christoph Demmke , Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE "Méthodes d'évaluation de la performance pour les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectifs" Etude pour la 48e réunion des directeurs généraux, des administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne, Bundesministerium des Innern, Maastricht, juin 2007 , P 31
- (7) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, du mercredi 27 juin 2007, N° 290597
- (8) Simon Grenier, François Chiochio et Geneviève Beaulieu, Évaluation Évaluation du rendement et motivation au travail : propositions de recherche pour une rétroaction sur le rendement qui favorise la satisfaction des besoins psychologiques fondamentaux. Management international / International Management / Gestión, Internacional, 16 (4), . (2012)., 169–179
- (9) د. صادق محمد علي وحسين جبر الطائي: الرقابة على تقييم أداء الموظفين ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، السنة الثانية عشر ، العدد الأول ، ص230.
- (10) Démystifier les outils de gestion - L'évaluation du rendement de la direction générale / Feuillet no.3 , Pôle IDEOS - HEC Montréal, P 4-5
- (11) المادة 55 ، القانون رقم 84-16 المؤرخ 11 يناير 1984 بشأن الأحكام القانونية المتعلقة بالخدمة المدنية للدولة، المعدل بالقانون عدد 972 لسنة 2009 المؤرخ في 3 أغسطس 2009 - بالمادة 35 بأنه "استثناء من المادة 17 من الباب الأول من النظام الأساسي العام ، يستند تقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية إلى مقابلة مهنية سنوية يجريها الرئيس المباشر بحسب التسلسل الهرمي. ومع ذلك ، قد تنص القوانين الخاصة على الحفاظ على نظام التقييم بناءً على طلب صاحب الشأن ، كما يجوز للجنة الإدارية المشتركة أن تطلب مراجعة تقرير المقابلة المهنية أو التقييم ، ويحدد قرار من مجلس الدولة شروط التقييم . في هذه المجال "

(12) René Cassin Et les autres., Les rapports du Conseil d'État Fondateur, Comité de direction , Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 9 mars 2017, p 386.

(13) ÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Ministère de la fonction publique Circulaire relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28, juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle, des fonctionnaires de l'Etat NOR : MFPP1221534C Le 23 avril 2012 , p p5

(14) مصطفى محمد محمود: الموظف العام وممارسة حرية الرأي ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ص 175.

(15) قانون رقم 83-634 مؤرخ في 13 يوليو 1983 بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية. القانون المعروف باسم قانون " Le Pors " تنص المادة 17 منه بأنه يتم إبلاغ الدرجات والتقييمات العامة المنسوبة إلى المسؤولين والتي تعبر عن قيمتها المهنية لهم.

(16) المادة 18 من القانون رقم 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين. القانون المعروف باسم قانون Pors Le بأنه " يجب أن يشمل ملف المسؤول على جميع المستندات المتعلقة بالوضع الإداري للشخص المعني ومسجلة ومرقمة ومصنفة دون انقطاع. ، لا يجوز ذكره في ملف المسؤول ، كما هو الحال في أي وثيقة إدارية ، الآراء أو الأنشطة السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية للشخص المعني. ، يتمتع جميع موظفي الخدمة المدنية بحق الوصول إلى ملفاتهم الفردية وفقاً للشروط التي يحددها القانون، بموجب الشروط التي يحددها مجلس الدولة بعد التشاور مع الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات ، يمكن إدارة ملف الموظف المدني إلكترونياً إذا كان يقدم الضمانات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.

(17) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du lundi 11 juillet 2011, N° 321225**

(18) Christoph Demmke , Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE , op.cit, P 33

(19) د. محمد أنس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ص 198 وما بعدها .

(20) Guide Juridique ORGANISMES CONSULTATIFSbvcAP (Commissions Administratives Paritaires)GUIDE CAP , Nov 2017, p15

(21) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du vendredi 26 septembre 2008, N° 306922**

(22) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du vendredi 5 novembre 2004, N° 252102**

(23) على سبيل المثال أنه : بناء على قرار الوزير المنتدب لدى رئيس مجلس الوزراء المسؤول عن إصلاح الخدمة المدنية والإدارية والوزير المنتدب لدى وزير الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية ، وبالنظر إلى الأمر الصادر في 4 فبراير 1959 والمتعلق بالنظام الأساسي العام لموظفي الخدمة المدنية ، ولا سيما المادة 15 منه ، والذي تم تعديله بالمرسوم رقم 84-955 المؤرخ 25 أكتوبر 1984 - 1984 ، تنشأ في جميع إدارات الدولة وفي جميع المؤسسات العامة التابعة للدولة التي توظف موظفين مستوفين للشروط المحددة في المادة 2 من قانون 11 يناير 1984 ومع مراعاة الاستثناءات التي قد تصدر بالتطبيق من المادة 10 من القانون المذكور ، تنشأ اللجان الإدارية المشتركة وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا المرسوم ، حيث تنص المادة (5) من الفصل الأول من الباب الثاني الخاص بالتكوين من قانون اللجان المشتركة رقم على أنه :تضم اللجان الإدارية المشتركة عدداً متساوياً من الممثلين الإداريين وممثلي الموظفين. لديهم أعضاء كاملون وعدد متساوٍ من الأعضاء البدلاء.

(24) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon **Lecture du vendredi 27 juin 2008, N° 300145**

(25) طارق حسنين الزيات : حرية الرأي العام ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1998، ص 195.

(26) Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du mercredi 16 mai 2012, N° 345767**

(27) Simon Grenier, François Chiochio et Geneviève Beaulieu, Évaluation Évaluation du rendement et motivation au travail, op .cit , p170

(28) د. سامي جمال الدين: التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 1990، ص185.

(29) المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

- (30) المادة (19) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
- (31) المادة (5/14) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
- (32) سبهان الحمادي: حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016 ص 738.
- (33) محمد أحمد رحيل: ترفيع الموظف العام في ظل تعدد التشريعات العراقية، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، السنة (8)، المجلد (3)، العدد (29)، 2016، ص 426.
- (34) بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) أعلاه تم تحويل جميع الاختصاصات التي يمارسها مجلس الخدمة العامة إلى اللجان التي نص على تشكيلها باستثناء اختصاصاته المتعلقة بالنظر في الاعتراضات المقدمة إليه وفقاً للفقرة (5) من المادة (14)، والفقرة (2) من المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وهذا القرار منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3726 في 1979/8/20.
- (35) المادة (1) من تعليمات رقم (119) لسنة 1979.
- (36) نص المادة (7/سادساً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
- (37) د. سليمان الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 11.
- (38) د. نجم الأحمد: النظم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص 12.
- (39) د. صعب ناجي عبود: الدفع الشكلي أمام القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2010، ص 71.
- (40) د. عثمان سلمان العبودي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، 2021، ص 491.

المصادر .

- 1- أبين منظور محمد بن مكرم: لسان العرب، ج 12، ط 2، دار صادر، بيروت، 2001.
 - 2- سامي جمال الدين: التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1990.
 - 3- سليمان الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
 - 4- صعب ناجي عبود: الدفع الشكلي أمام القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2010.
 - 5- طارق حسنين الزيات: حرية الرأي العام، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
 - 6- عثمان سلمان العبودي: شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، 2021.
 - 7- عمر وصفي العقيلي: تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي – مفهومه اهدافه انظمته مشاكله، مركز البحوث الادارية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 1979.
 - 8- محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- الرسائل والاطاريح :**
- 1- حازم حمدي محمود: تقييم أداء الموظف العام في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2001.
 - 2- سبهان الحمادي: حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016.
 - 3- محمد نبيل محمد: تقارير الكفاية " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011.
 - 4- مصطفى محمد محمود: الموظف العام وممارسة حرية الرأي، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة

القوانين :

- 1- قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
- 2- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

المجلات والدوريات :

- 1- مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية.
- 2- مجلة تكريت للحقوق.
- 3- مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.

المصادر والقرارات الأجنبية:

- 1- Christoph Demmke , Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE "Méthodes d'évaluation de la performance pour les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectifs" Etude pour la 48e réunion des directeurs généraux, des administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne, Bundesministerium des Innern, Maastricht, juin 2007 , P 31
- 2- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, du mercredi 27 juin 2007, N° 290597
- 3- Simon Grenier, François Chiocchio et Geneviève Beaulieu, Évaluation Évaluation du rendement et motivation au travail : propositions de recherche pour une rétroaction sur le rendement qui favorise la satisfaction des besoins psychologiques fondamentaux. Management international / International Management / Gestión, Internacional, 16 (4), . (2012),.
- 4- Démystifier les outils de gestion - L'évaluation du rendement de la direction générale / Feuillet no.3 , Pôle IDEOS - HEC Montréal,
- 5- René Cassin Et les autres., Les rapports du Conseil d'État Fondateur, Comité de direction , Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 9 mars 2017
- 6- ÉPUBLIQUE FRANÇAISE, Ministère de la fonction publique Circulaire relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28, juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle, des fonctionnaires de l'Etat NOR : MFPP1221534C Le 23 avril 2012
- 7- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du lundi 11 juillet 2011, N° 321225**
- 8- Christoph Demmke , Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE , op.cit
- 9- Guide Juridique ORGANISMES CONSULTATIFSbvCAP (Commissions Administratives Paritaires)GUIDE CAP , Nov 2017, p15
- 10- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du vendredi 26 septembre 2008, N° 306922**
- 11- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du vendredi 5 novembre 2004**
- 12- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon **Lecture du vendredi 27 juin 2008, N° 300145**
- 13- Décisions , Conseil d'État , du recueil Lebon, **Lecture du mercredi 16 mai 2012, N° 345767**
- 14- Simon Grenier, François Chiocchio et Geneviève Beaulieu, Évaluation Évaluation du rendement et motivation au travail, op .cit