

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

الوضع القانوني للموظف العام في أثناء فترة التجربة دراسة مقارنة بين النظامين المصري والسعودي

الدكتورة/ أمانى فوزي السيد

جامعة
الكويت

مجلس
النشر العلمي



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

العدد ٣ - السنة ٤٦

صفر ١٤٤٤هـ - سبتمبر ٢٠٢٢م

الوضع القانوني للموظف العام في أثناء فترة التجربة دراسة مقارنة بين النظامين المصري والسعودي

الدكتورة/ أماني فوزي السيد(*)

ملخص:

تعد فترة التجربة بداية الطريق الوظيفي للموظف المعين لقياس أدائه، ومدى صلاحيته للاستمرار في العمل، وثبوت مركزه القانوني، ولدى الإدارة صلاحيات بعد انقضاء هذه الفترة إما إنهاء العلاقة الوظيفية أو تثبيت الموظف، وذلك وفق عناصر تقييم محددة بالأنظمة محل الدراسة تقدر من خلالها كفاءة الموظف، حيث تعتبر فترة التجربة فترة هامة في حياة الموظف الوظيفية تغير مساره من معين إلى مثبت عند ثبوت صلاحيته، تسعى الأجهزة الإدارية من خلال هذه الفترة إلى تحقيق غاية أساسية هي صلاحية الموظف في سير المرفق العام بانتظام، وتحقيق رفاهية الأفراد المنتفعين من هذه المرافق.

المقدمة

تعتبر فترة التجربة بداية الطريق الوظيفي للموظف، وتخضع للعديد من الأحكام التي تقيس صلاحية الموظف لأداء مهام وظيفته حتى يتناسب أدائه مع الخدمة التي يؤديها من خلال الوظيفة التي يشغلها في المرفق العام، فليس من اليسير على الإدارة أن تعهد لشخص بالعمل قبل التأكد من توافر الكفاءة المناسبة لهذا العمل، وذلك من خلال هذه الفترة المحددة التي توضح مدى تناسب الشخص المختار مع المنصب الوظيفي الذي يعهد إليه، كما تتفق الأنظمة على الغاية من تنظيم هذه الفترة وهي تحقيق سير المرفق العام بانتظام، وتلبية احتياجات الأفراد والعمل على تحقيق الرفاهية لهم.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث موضوع الدراسة فيما انطوت عليه فترة التجربة التي يؤديها الموظف العام لتحديد مدى صلاحيته من حقوق وظيفية تختلف بعض الشيء عن الحقوق الوظيفية للموظف المثبت، بالإضافة إلى أهميتها للموظف المعين لاستكمال طريقه الوظيفي بعد التثبيت من كفاءته لشغل الوظيفة. ويضاف إلى ذلك أن قانون الخدمة المدنية المصري الجديد الصادر سنة ٢٠١٦م، وما اشتمل على أحكام تختلف عن قانون العاملين المدنيين بالدولة لسنة ١٩٧٨م قد أبرز

(*) أستاذة القانون الإداري المساعد - قسم الأنظمة - كلية الشريعة والدراسات الإسلامية - المملكة العربية السعودية.

الأهمية البالغة لدراسة هذه الفترة والوقوف على وضع الموظف أثناءها، والمقارنة مع نظام الخدمة المدنية السعودي لتحديد أوجه الشبه والاختلاف بينهما في موضوع البحث.

إشكالية البحث:

تثير فترة التجربة بعض الإشكاليات والفروض البحثية التي يجب وضعها محل دراسة وتحليل، والوصول إلى حلول قد تُؤخذ في الاعتبار عند تطبيق الأحكام في فترة التجربة، ومن أهمها عدم شمول القانون كل ما يتعلق بأحكام الموظف أثناء فترة التجربة في الأنظمة محل الدراسة، فينتقص بعض الأحكام الخاصة بهذه الفترة وخاصة بالقانون المصري كحكم الموظف عند تكليفه أو نديه، كما تمثل السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في تقدير كفاءة وصلاحيات الموظف في بعض الأحيان والحالات إشكالية كبيرة، ويثار أيضاً مشكلة صمت أو تراخي الإدارة في اتخاذ قرار مدى صلاحية الموظف أثناء فترة التجربة ووضع الوظيفي أثناء هذه الفترة، كما تثير أيضاً ضرورة تحديد عناصر تقدير كفاءة الموظف التي تتنوع بين عناصر ذاتية وموضوعية، تنطلق من السلطة المختصة في تحديد كفاءة الموظف وفق تقديرها ومدى نجاح هذه العناصر في التقدير الحقيقي والموضوعي لكفاءة الموظف، وبيان فعالية الرقابة القضائية على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، ومن ثم طرح بعض التساؤلات على النحو التالي:

- ١ - ما الغاية من خضوع الموظف لفترة تجربة؟
- ٢ - ما المدة المقررة لفترة التجربة وفق الأنظمة محل الدراسة؟
- ٣ - ما الوضع القانوني للموظف إذا صمتت الإدارة؟
- ٤ - ما طبيعة صلاحية الإدارة عند تقديرها لعناصر الكفاءة؟
- ٥ - ما مدى الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة؟

المنهج المتبع:

اتبعت في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي الذي اتضح من خلال الدراسة المقارنة بين النظامين السعودي والمصري، وبذا نعرض من خلاله أوجه التباين والتشابه بينهما، ودراستها بالتحليل من خلال القوانين واللوائح المعمول بها، والوقوف على مدى مرونة وقدرة هذه الأنظمة على حسن فعالية المرافق العامة، وحسن وجودة الخدمات التي تقدمها إلى المنتفعين، من خلال تجربتين لنظامين قانونيين مختلفتين، لكلٍ منهما صبغة تميزه وتضفي عليه طابعاً خاصاً.

وقد واجهتني بعض الصعوبات أثناء إعداد هذه الدراسة لعل أهمها حداثة صدور قانون الخدمة المدنية المصري، وانتظار قرابة ثلاثة أشهر لصدور اللائحة التنفيذية الخاصة به، بالإضافة إلى عدم إمكانية الحصول على أحكام قضائية حديثة وفق القانون الجديد، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على نماذج تقويم الأداء المعدة من قبل لجنة الموارد البشرية للموظف أثناء فترة الاختبار إلى الآن. وتحت ضغط الحرص على سرعة إنجاز البحث واعتباره من أوائل البحوث في هذا الموضوع وفق القانون الجديد، أجلت الحديث عن عناصر نموذج تقويم أداء الموظف تحت الاختبار إلى أن تنتهي السلطة المختصة من وضعه، راجية استكمال ذلك قبل إجازة البحث إن شاء الله.

تقسيم البحث:

قسمتنا البحث إلى مقدمة وثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية فترة التجربة

المطلب الأول: تعريف فترة التجربة

المطلب الثاني: الغاية من فترة التجربة

المطلب الثالث: مدة التجربة

المبحث الثاني: صلاحيات الإدارة أثناء فترة التجربة

المطلب الأول: إنهاء فترة التجربة بالثبوت

المطلب الثاني: إنهاء فترة التجربة بالفصل

المطلب الثالث: صمت الإدارة

المبحث الثالث: مدى الرقابة القضائية على قرار إنهاء خدمة الموظف أثناء

فترة التجربة

المطلب الأول: طبيعة صلاحية الإدارة

المطلب الثاني: عناصر تقدير كفاءة الموظف

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على قرارات الإدارة

الخاتمة: وتشتمل على أهم النتائج والتوصيات

قائمة المراجع

المبحث الأول

ماهية فترة التجربة

يمر الموظف العام بفترة مهمة في حياته الوظيفية تحدد مركزه القانوني سواء بالتثبيت في الخدمة أو إنهاؤها استناداً إلى تقرير مدى صلاحيته وفق أحكام الأنظمة الوظيفية المعمول بها، حيث يخضع الموظف عند تعيينه لفترة ضرورية لقياس صلاحيته ومدى تحمله أعباء الوظيفة، حيث تكشف ما لا تكشفه اختبارات التعيين والمقابلات التي تعد من طرق اختيار الوظيفة العامة في غالبية الأنظمة الوضعية.

ويطلق نظام الخدمة المدنية السعودي على هذه الفترة مصطلح «فترة التجربة»، بينما درجت بقانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م تسميتها «فترة الاختبار»، وأعتقد أن المصطلح الذي استخدمه المنظم السعودي أكثر دلالة على مضمون هذه الفترة باعتبارها فترة يُقاس بها عمل الموظف، ويخضع فيها إلى تجربة فعلية، وتقدير مدى ملاءمته وتوافق ميوله للعمل المعين عليه، حيث يعني مصطلح التجربة خضوع الموظف لمتغيرات العمل الوظيفي اليومية التي ينتج عنها محصلة كيفية أدائه للعمل، وتناسبه مع ميوله خلال هذه الفترة.

ومن ثم سوف نتناول في هذا المبحث تحديد مفهوم فترة التجربة والغاية منها، ومعرفة المدة التي يخضع لها الموظف للتجربة وفقاً للنظامين المصري والسعودي.

المطلب الأول

تعريف فترة التجربة

أولاً: التعريف اللغوي

(جربه) تجريباً، وتجربة: اختبره مرة بعد أخرى، ويقال رجل مجرب: جرب في الأمور وعرف ما عنده، ورجل مُجرب: عرف الأمور وجربها^(٢)، والتجربة لغة عند ابن منظور: جرب الرجل تجربة اختبره، والتجربة من المصادر المجموعة، قال الأعشى: كم جربوه فما زادت تجاربهم أبا قدامة إلا المجد والفنعا، ورجل مُجربٌ قد بُلي مال عنده، ومُجربٌ قد عرف الأمور وجربها^(٣).

(٢) المعجم الوجيز باب الجيم فصل الراء مع الباء، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٩٨.

(٣) لسان العرب لابن منظور الجزء الأول، دار بيروت، ص ٢٥٩.

ويقصد بكلمة اختبار في اللغة والتي أخذ بها المشرع المصري: اختبار مادة (خبر)، الخبر من أسماء الله عز وجل، وخبرت الأمر أي: علمته، وخبرت الأمر أخبره إذا عرفته على حقيقته، وقوله تعالى: «فاسأل به خبيراً»، يخبر، والخبر بالتحريك واحد الأخبار، والخبر النبأ والجمع أخبار، وأخبار جمع الجمع، وخبره بكذا وأخبره نبأ، واستخبره سأل عن الخبر وطلب أن يخبره، ويقال: تخبرت الخبر، واستخبرته وتخبرت الجواب واستخبرته والاستخبار والتخبر السؤال عن الخبر، والخبر المختبر المجرب ورجل خابر وخبير عالم بالخبر والخبير المخبر والخبرة الاختبار^(٤).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

تعتبر فترة التجربة من الناحية الاصطلاحية إجراءً لاحقاً لقرار تعيين الموظف الذي يبدأ مركزه القانوني بالتعيين، ويستمر في الوظيفة بعد صدور قرار تثبيته حال ثبوت صلاحيته في أداء العمل، ويختلف لفظ التعيين عن التثبيت، فالتثبيت هو عمل قانوني خاص يمنح الموظف العام درجة معينة في الهرم الإداري، أما التعيين فهو يقتصر على بدء العلاقة الوظيفية وإلحاق الموظف العام لأول مرة بالوظيفة، وحينما يُمنح الشخص عملاً معيناً فليس بالضرورة أن يترتب عليه استمرار الموظف بالدرجة الوظيفية^(٥).

ووصف البعض وضع الموظف تحت الاختبار بأنه موقف وظيفي معلق أثناء تلك الفترة، إذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد انقضاء فترة التعليق وحسم الموقف بإقرار من الجهة الإدارية^(٦)، ويتضح من ذلك اقتضار هذا التعليق على تثبيت الموظف من عدمه، وليس من جانب الالتزامات والحقوق الوظيفية.

وعُرفت الفترة التي يمر بها الموظف لتحديد مدى صلاحيته بأنها «المدة الزمنية التي يحددها المشرع للموظف المعين لأول مرة والمعاد تعيينه في بعض الأحوال، بحيث يظل خلالها تحت إشراف ورقابة الإدارة للتحقق من كفاءته للقيام بمهام الوظيفة التي أسندت إليه، لذا يكون استمراره في شغل هذه الوظيفة منوطاً باجتياز فترة التجربة بنجاح»^(٧).

(٤) لسان العرب لابن منظور، مادة خبر، دار بيروت، الجزء الرابع، د.ت، ص ٢٢٦.

(٥) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٩، ص ٩٦.

(٦) د. محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الأندلس، ٢٠٠٥، ص ٥٠٦، د. نعيم عطية، «تعليق على أحكام قضائية بشأن الوضع القانوني للموظف المعين تحت الاختبار» بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ١٩٦٧، ص ١٩٢، حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠٥٦ لسنة ١٤ ق، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، الجزء الثاني، ص ١٠٥٤.

(٧) د. سليمان حمدي قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، ط ١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص ٩٨.

وعرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية مدة الاختبار بأنها: «هي فترة زمنية فعلية أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه.....»^(٨).

ويمكن تعريف فترة التجربة بأنها: «فترة زمنية فعلية يخضع فيها الموظف المعين لأول مرة لرقابة وإشراف الجهة الإدارية لتقدير مدى صلاحيته لأداء العمل». حيث تضمن هذا التعريف خصائص تتعلق بالموظف والإدارة والمدة التي يمر بها الموظف، فقد اشتمل على طبيعة هذه الفترة باعتبارها فترة زمنية فعلية، أي قيام الموظف بالعمل بشكل فعلي، وتتمثل خصوصية هذه الفترة في أنها تتعلق بالموظف المعين لأول مرة خاصة في القانون المصري، بالإضافة إلى طبيعة المهمة التي تقوم الإدارة من إشراف ورقابة على أداء الموظف لتحديد مدى صلاحيته.

المطلب الثاني

الغاية من فترة التجربة

لا جدال أن مقتضيات فعالية الجهاز الإداري في الدولة توجب أن يُفرض على الموظف المعين حديثاً بالوظيفة الإدارية مضي فترة زمنية يُوضع فيها تحت الاختبار حتى تُتاح الفرصة للإدارة أن تدقق النظر، وتقدر صلاحية وكفاءة مَنْ سيستمررون في خدمتها ويتقلدون وظائفها، كما تتيح فترة الاختبار للموظف الجديد أن يطلع على حقيقة مهمات الوظيفة التي أُسندت إليه، ويطلع على المعلومات المحيطة بالعمل، ويستفيد من تجارب زملائه، وهي أمور تفيده في حياته المستقبلية بخدمة الإدارة، فالمرشح يجعل من فترة الاختبار مرحلة يُقدر خلالها قدراته واستعداده لأداء الوظيفة، حيث تعد فترة التجربة وسيلة للحكم على مدى تحمله والوقوف على واجبات وظيفته ومسئوليتها.^(٩)

وتستمد فترة التجربة غايتها من حسن سير المرافق العامة بانتظام، وحسن تقديم كافة الخدمات للأفراد، وتحقيق الرفاهية العامة لهم عن طريق مراقبة الموظف، وتحديد مدى صلاحيته لأداء العمل. وتمارس الإدارة دورها الطبيعي في فرض الهيمنة على

(٨) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٠٠٨٢ لسنة ٤ ق، المكتب الفني مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص ١٥٩٦.

(٩) د. شريف يوسف حلمي: الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٦، حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ١٠٢٥ لسنة ٨ بجلسة ١/٥/١٩٦٣ س ٨، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٤١١.

تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها «لما كان الموظفون هم عمال المرافق العامة، فلزم أن يكون للحكومة الحرية في اختيار من ترى فيهم صلاحية لهذا الغرض، وفصل من تراه منهم أصبح غير صالح لذلك، وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها ما دام خلا من عيب إساءة استعمال السلطة، فلم تستهدف سوى المصلحة العامة»^(١٠).

ويتضح من حكم المحكمة السابق أن صلاحية الإدارة في هذا الشأن صلاحية تقديرية تتجلى في تحديد مدى تحقق الغاية المبتغاة من وضع الموظف تحت الاختبار، وهي قدرته على حسن سير المرافق العامة بانتظام وصلاحيته لأداء واجبات الوظيفة المعين عليها، وإنهاء خدمته عند التحقق من عدم كفاءته وقدرته على القيام بالعمل، وهي صلاحية تقديرية تمارسها الإدارة؛ لتحقيق تلك الغاية، شريطة عدم الانحراف في استعمالها.

ولا جدال أن توافر شروط تعيين الموظف المنصوص عليها قانوناً لا تُظهر مدى جدارته إلا عند ممارسة العمل بالفعل، فالعمل الفعلي والحقيقي يُظهر العديد من الإيجابيات لدى الموظف في أثناء أداء العمل، ويظهر أحياناً سلبيات تؤدي إلى عرقلة العمل وعدم إنتاجيته، فمن غير المقبول أن تتهاون الإدارة أو تتساهل مع موظف غير مناسب لأداء الوظيفة إذا ظهرت لها سلبيات تنعكس على سير المرفق، فالإدارة حريصة على تسيير المرفق العام بانتظام^(١١).

ولا شك أن بداية أداء الموظف لفترة التجربة تعتبر هي الممارسة الفعلية للعمل، حيث يرتبط قياس أدائه للعمل من خلال أدائه بشكل فعلي، فالمباشرة الفعلية للوظيفة وسيلة للتحقق من كفاءة الموظف، فقد تُظهر هذه الفترة عدم كفاءته في العمل، وعدم قدرته على تحمل أعباء الوظيفة التي تم تعيينه عليها، ولا يقدر واجبات وظيفته، ويندرج ضمن هذه المظاهر مثلاً التأخير عن الدوام وكثرة الغياب، وسوء التصرف مع الرئيس والزلاء، وهي أمور تؤدي إلى تعرض المصلحة العامة للضرر، وتؤثر بالسلب على سير العمل بالإدارة، وبذا يتعين على الإدارة في مثل هذه الحالات الاستغناء عن هذا الموظف في خلال فترة التجربة؛ لهذا أوجبت الأنظمة الوظيفية اجتياز الموظف هذه الفترة بنجاح قبل استقرار وضعه الوظيفي النهائي^(١٢).

(١٠) حكم ٢/١٥١٩/٢ (١٩٥٦/٢/١٥) ٢١٥/٢٥/٢ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، القاهرة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٦٦ ص ٢٣٤٠.

(١١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٧٢.

(١٢) د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ١٦٥.

ومما لا شك فيه أن الغاية من التجربة أعم وأشمل من ذلك، فتمتد إلى بلوغ الموظف كفاءة معينة تتناسب مع عمله وشخصيته، حيث تعني الكفاءة «القدرة على استعمال المهارات والمعارف الشخصية للفرد في وضعيات جديدة داخل الإطار الوظيفي، بالإضافة إلى قدرة الفرد على تنظيم العمل وتخطيطه والابتكار بما يتناسب مع طبيعة العمل، كما تنطوي الكفاءة على مزايا فردية وضرورية للتعامل مع الرؤساء والزملاء»^(١٣).

لهذا قيل عن الكفاءة الوظيفية إنها تشمل جميع عناصر ومفردات تمييز الأداء الوظيفي الذي يميز الموظف، ويرتب عليه صلاحية في أداء العمل من كافة الجوانب، حيث جمع هذا التعريف الواجبات الوظيفية من انضباط في العمل وحسن التعامل وحسن السلوك^(١٤).

ومن المسلم به أن الغاية من التجربة أيضاً التأكد من جدارة الموظف في العمل من خلال الكفاءة الإدارية، ومنها ما يتصل بالموابطة على حسن السلوك، وكلها عناصر وصفات يُترك تقديرها للإدارة المختصة بالتعيين، ولهذا يتعين أن يعتمد نظام الجدارة كما يرى البعض باعتباره نظام توظيف يُعتمد عليه منذ بداية اختيار الموظف^(١٥)، ولكن هذا النظام يجب أن يعتمد ليس فقط لبداية التوظيف، وإنما يجب أن يمتد إلى الحياة الوظيفية التي تبدأ بالموظف في أثناء فترة التجربة ودوام استمراره في الوظيفة، فيؤخذ بنظام جدارة الموظف في أثناء فترة التجربة ليقاس بها مدى صلاحيته في أداء العمل، واستمرار العلاقة الوظيفية التنظيمية بالإدارة.

ونخلص مما سبق أن الغاية من فترة التجربة تحظى بأهمية بالغة لما يتعلق ذلك بالمصلحة العامة، وسير المرفق العام بانتظام، فعدم التهاون فيمن يمثل الإدارة ويُسير أعمالها أمر جوهري؛ لذا تتفق جميع الأنظمة على ضرورة توافر كفاءة وجدارة الموظف تحت التجربة، واعتبارها مقياساً حقيقياً لأدائه، وكاشفاً لمدى صلاحيته، ولكن تحديد مدى توافر الكفاءة يختلف تبعاً لكل نظام وفق آلية محددة تتبع الأنظمة، وتقييمها عن طريق تقويم الأداء الوظيفي للموظف تحت التجربة.

(١٣) د. وهيب عياد سلامة، الفصل غير التأديبي ورقابة القضاء، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، د.ت، ص ١٤٦.

(١٤) د. عبد الله بن راشد السندي، قياس كفاءة الموظف العام وتطوير أدائه، رسالة دكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، ٢٠١٠، ص ٩٤.

(١٥) د. نواف كنعان: «امتحانات التوظيف كأسلوب لشغل الوظائف العامة - دراسة مقارنة تحليلية» منشور بمجلة دراسات العلوم الإنسانية - الأردن - مجلد ٢٠ ملحق، ١٩٩٣، ص ٥٤.

المطلب الثالث

مدة التجربة

لا جدال حول أهمية فترة التجربة للتأكد من كفاءة الموظف المعين لأول مرة، ولكن هذه المدة يجب أن تكون مناسبة تسمح للإدارة بالحكم على كفاءته، فقد تباينت الأنظمة الوضعية حول تحديد مدة التجربة التي يقضيها الموظف والتي تؤهله للتثبيت في الوظيفة المعين عليها استناداً إلى مدى صلاحيته، حيث حدد المنظم السعودي فترة التجربة بسنة، إذ نصت المادة (٩) من نظام الخدمة المدنية السعودي على أن: «يعتبر الموظف المعين ابتداءً تحت التجربة مدة سنة»^(١٦). وتولت لائحة التعيين السعودي تحديد بدء سريان هذه المدة، فقد نصت المادة (٢٠) على أن «مدة التجربة سنة كاملة لا يجوز تكليف الموظف خلالها بعمل خارج مقر وظيفته أو يعمل بوظيفة من فئة أخرى،»^(١٧).

ويتضح من أحكام المادة السابقة أن المنظم السعودي حدد أوضاع الموظف في خلال سنة التجربة وكيفية احتسابها، حيث نصت على خضوعه لسنة كاملة^(١٨)، فالموظف وفقاً للنظام السعودي يخضع في خلال فترة التجربة للعمل في الوظيفة التي عين فيها طيلة الفترة المنصوص عليها دون تكليف أو القيام بمهام وظيفية أخرى، إذ ورد النص صراحة بعدم جواز تكليف الموظف تحت التجربة خارج عمله، ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل حددت اللائحة وضع الموظف تحت التجربة في حال غيابه عن العمل بتمديد فترة التجربة قدر ما تغيب، بشرط ألا يترتب على هذا الغياب إنهاء خدمته، وهو أمر يعكس حرص المنظم السعودي على أداء العمل الفعلي، واعتباره مقياساً حقيقياً لأدائه وقدرته على تحمل أعباء الوظيفة في مدة مناسبة حددها المنظم بسنة^(١٩).

(١٦) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧ هـ والمعمول به اعتباراً من ١/٨/١٣٩٧ هـ.

(١٧) لائحة التعيين في الوظائف العامة صدر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٩٢١/١ وتاريخ ٧/٩/١٤٢٤ هـ والمعمول به اعتباراً من ١/١/١٤٢٥ هـ.

(١٨) حدد المنظم السعودي بنص المادة (٣) لفظ السنة في لائحة توظيف غير السعوديين بأنها «هي اثني عشر شهراً هجرياً ما لم يرد نص على خلاف ذلك» لائحة توظيف غير السعوديين في الوظائف العامة رقم ٤٥ بتاريخ ١/٨/١٣٩٧ هـ المادة (٣). وحدد المشرع المصري السنة الوظيفية «بالسنة المالية للدولة».

(١٩) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة العامة، ١٤٢٣ هـ، ص ٢٧٢. وفي فرنسا لا يمنح الموظف الخاضع لفترة التجربة العلاوة السنوية إلا بعد تثبيته في درجته الوظيفية نتيجة إثبات كفاءته. للمزيد،

DE FORGE, Jean- Michel, Droit de la fonction publique, éd. Presses Universitaires de France, 1986.p217

وفي المقابل حدد المشرع المصري مدة الاختبار للموظف بستة أشهر، فقد نصت المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، على أن: «يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل، تتقرر خلالها مدى صلاحيته للعمل، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته دون حاجة لأي إجراء آخر»^(٢٠). كما حدد المشرع المصري صراحة بالنص السابق بداية احتساب هذه الفترة من تاريخ تسلم العمل أي بالبداية الفعلية للعمل، وهنا تتماثل بداية احتساب فترة التجربة في المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية؛ إذ تبدأ هذه الفترة بالنظام السعودي من البداية الفعلية للموظف بوظيفته، حيث نص على ذلك بلائحة تقويم الأداء الوظيفي بالمادة (٥/٣٦) «..... من تاريخ مباشرته الوظيفة المعين عليها»، ومن ثم يتضح أن المنظم السعودي أقر بلائحة الأداء الوظيفي أن بداية احتساب فترة التجربة للموظف تبدأ من المباشرة الفعلية للعمل بالوظيفة المعين عليها^(٢١).

أما التشريع الفرنسي فلم ينص على مدة محددة لفترة تجربة الموظف، وإنما ترك المدة وفقاً للإطار الوظيفي الذي سيثبت الموظف به، مع مراعاة عدم تجاوز فترة التجربة المقررة المدة المنطقية لأداء فترة التجربة في مثل هذه الوظيفة، ويجوز تمديد فترة التجربة^(٢٢). ويحسب للمنظم السعودي بيان أحكام الموظف تحت التجربة في حال تعدد فترات التجربة للموظف وانقطاعها، حيث عالج مثل هذه الحالة في نص المادة (٢١) من لائحة التعيين السعودي «يشترط احتساب فترة التجربة استمرارها، ولا تحتسب فترات التجربة المتقطعة التي لا تقل عن سنة ولو تجاوزت في مجموعها سنة».

ولم يرد ذكر مثل هذه المعالجة بنصوص قانون الخدمة المدنية المصري ولائحته التنفيذية، ومما لا شك فيه أن إغفال تلك الأمور قد يترك مجالاً للتفسير أو الاجتهاد على غير ما تحمله نية المشرع أو بمخالفة الوضع الوظيفي، إلا أن المشرع المصري اقتصر على ذكر حالة غياب الموظف في أثناء فترة الاختبار بموجب نص المادة رقم (١٤٨) باللائحة التنفيذية «لا يستحق الموظف المعين لأول مرة في أثناء فترة الاختبار إجازات سوى الإجازات العارضة والمرضية وإجازة الوضع على أن تستنزل هذه الإجازات من فترة الاختبار»^(٢٣).

- (٢٠) قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٣ مكرر (أ) الصادر في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦ السنة ٥٩، المادة رقم ١٥
- (٢١) د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص ١٨٣.
- (٢٢) انظر: المادة (٥) من المرسوم الفرنسي رقم ٨٧٤/٩٤ بتاريخ ١٠/٤/١٩٩٤ م.
- (٢٣) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٢١ مكرر بتاريخ ٢٧ مايو ٢٠١٧ .

ويتضح من النص سالف الذكر أن فترة الاختبار هي فترة أداء عمل كاملة تستمر طيلة الستة أشهر رغم السماح بمنحه تلك الإجازات، إلا أنه حرص على استكمال هذه الإجازات في حال الحصول عليها من فترة الستة أشهر، وهو ما يحقق قياساً فعلياً للأداء الوظيفي.

وترجع أهمية تحديد بداية احتساب فترة التجربة وارتباطها بالعمل الفعلي من تسلم العمل وليس من تاريخ التعيين إلى نية المشرع في هذا الأمر، وعدم تركه للاجتهاد، وبذا سد الفراغ التشريعي المحتمل الذي قد يؤدي إلى لبس وغموض في الجانب التطبيقي في بداية احتساب مدة التجربة، فالمعنى من تحديدها هو أن فترة التجربة تنصب على مدة زمنية تحدد بها الممارسة الفعلية للعمل وليس من تاريخ التعيين، وللدلالة على ذلك نصت المادة (٨) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي على أن: «الموظف الذي لا يباشر مهام وظيفته دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بقرار التعيين يلغى قرار تعيينه ويعتبر كأن لم يكن».

ولا شك أن تحديد بداية فترة التجربة من تاريخ استلام العمل ينسجم مع الفعل والمنطق الذي يقتضي احتساب فترة التجربة من بداية الممارسة الفعلية للوظيفة^(٢٤)، ويرجع ذلك إلى أن الغاية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من التجربة هي قياس أداء الموظف بالعمل الفعلي. ناهيك عن كيفية احتساب الراتب في الفترة ما بين التعيين والاستلام الفعلي للعمل، فلا يتم احتساب الراتب إلا من وقت استلام العمل الفعلي، فمن باب أولى ألا يتم احتساب الفترة السابقة على الاستلام الفعلي ضمن الممارسة الفعلية للعمل التي يُقاس عليها أداء الموظف خلال فترة التجربة.

وحرصاً من المنظم على ضرورة إسراع الموظف المعين لاستلام العمل، ومباشرة مهامه الوظيفية، اعتبر عدم قيام الموظف بذلك سبباً من أسباب إلغاء قرار تعيينه ما لم يقدم عذراً شرعياً لدى الإدارة حتى تبدأ الفترة الزمنية الفعلية لأداء الوظيفة، أما قانون الخدمة المدنية المصري فقد حدد بنص المادة (٤٤) من اللائحة التنفيذية مدة استلام الموظف العمل من تاريخ تعيينه بالنص «..... فإذا لم يتقدم لتسلم العمل خلال شهر من تاريخ آخر إخطار اعتبر قرار تعيينه كأن لم يكن دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار ما لم يقدم عذراً تقبله السلطة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار التعيين»، ويتباين

(٢٤) المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٩ لسنة ١٦ ق بتاريخ ١٥/١٢/١٩٧٣، قاعدة رقم ٥١٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الحادي عشر، ص ٨٩٦ .

هذا النص مع نظيره السعودي في وضع الحد الأقصى لمدة استلام العمل للموظف المعين، فضاعف المشرع المصري هذه المدة بالمقارنة بالمنظم السعودي، ومرد ذلك رغبة المشرع في إفساح الوقت للمعيينين حتى يتمكنوا من استلام عملهم في حال حدوث أي ظرف طارئ.

وبناء عليه فإن هناك فترة تُمنح للموظف لاستلام عمله عند وجود عذر مقبول ما بين التعيين واستلام العمل الفعلي، لذلك نص على بداية فترة التجربة من الممارسة الفعلية حتى يتم التغلب على كيفية احتساب هذه المدة.

ويلحظ من اتجاه المشرع المصري تحديده فترة استلام العمل شهراً بجانبه الصواب، فالأحرى تحديد هذه المدة بالأيام أسوة بالنظام السعودي لما انطوت عليه من دقة في احتساب هذه المدة، فالأشهر الميلادية تختلف عدد أيامها عن بعضها، فمنها ما ينتهي عند ثمانية وعشرين يوماً، والبعض ينتهي عند ثلاثين يوماً، وبعضها عند واحد وثلاثين يوماً، وهو ما لا يحقق المساواة بين المخاطبين بهذا النص عند احتساب المدة القانونية.

وبعد بيان المدة المقررة لفترة الاختبار وفق الأنظمة المعمول بها محل الدراسة فقد يثير البحث تساؤلاً هاماً وهو ما وضع الموظف المستقيل أثناء فترة التجربة؟

مما لا شك فيه أن الاستقالة تعبير عن رغبة إرادية من الموظف لإنهاء خدمته، ولا يقتصر هذا الأمر على الموظف المثبت، وإنما قد يمارس هذا الحق الموظف في أثناء فترة الاختبار، فالأمر جلي في وضع الموظف المثبت، أما بالنسبة للموظف الخاضع لفترة التجربة، فالنظام المصري ذكر بنص المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ اقتصار هذه المدة على الموظف «المعين لأول مرة»؛ مما يتضح من خلال النص عدم بيان موقف الموظف المستقيل وعودته مرة أخرى للكادر الوظيفي وأدائه فترة اختبار أخرى أو استكمال ما سبق أدائه^(٢٥)، وهو ما غفل عن تنظيمه المشرع المصري. وكذلك لم يرد بقانون الخدمة المدنية السعودي ولوائحه التنفيذية وضع الموظف المستقيل في أثناء فترة التجربة، وإنما نصت المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية على «الموظف المعين ابتداءً» بأنه يخضع لفترة التجربة، ويتضح من ذلك أن المنظم السعودي أقر بأن الموظف الخاضع لفترة التجربة هو المعين ابتداءً، ولكن أرى في موقف المنظم السعودي دلائل على

(٢٥) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية، السنة التاسعة، ص ١٥٤، وما ورد بالحكم من عدم جواز إخضاع الموظف المستقيل وأعيد تعيين مرة أخرى للكادر الوظيفي لفترة اختبار.

قبول الموظف مرة أخرى بعد انقضاء فترة التجربة، ومن ذلك ما نص عليه بلائحة انتهاء الخدمة في نظام الخدمة المدنية بنص المادة (٥) بأنه: «لا يجوز تعيين الموظف الذي انتهت خدمته بالاستقالة أو الإحالة على التقاعد المبكر إلا بعد مضي فترة لا تقل عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء الخدمة.....»^(٢٦)، ويعني ذلك أن الموظف المستقيل يجوز له العودة للكادر الوظيفي شريطة مرور ستة أشهر من تاريخ انتهاء خدمته، ولم يحدد إذا كانت هذه الحالة تخص الموظف المثبت أو الخاضع للتجربة، وإنما يفضل قياس الخاص على العام .

وهناك دلالة أخرى على جواز قبول الموظف المستقيل في أثناء التجربة وعودته للعمل من خلال ما نصت عليه المادة (٢٣) من لائحة التعيين السعودي والتي سمحت للموظف الذي تنتهي خدمته حسبما جاء بنص المادة (٢٢) من ذات اللائحة بالعودة للخدمة مرة أخرى، ولكن بعد مضي سنة من انتهاء خدمته. وحالات عودته وفقاً للمادة (٢٢) هي فصله في حال ثبوت عدم صلاحيته، فمن باب أولى عودته بعد مرور هذه المدة في حال استقالته.

ومن ثم يخضع جميع موظفي الدولة المعيّنين لفترة الاختبار، واستثنى المشرع المصري سريان أحكام نص المادة (١٥) على شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، حيث أفرد لشاغلها أحكاماً خاصة للتعيين من خلال ما نص عليه نظام الخدمة المدنية الجديد في المواد من (١٧: ٢١)، تميزت هذه الفئات الوظيفية بنظام مختلف لشغلها عن طريق الاختيار، حيث يشترط في التعيين في هذه الوظائف التأكد من توفر صفات النزاهة، واجتياز تدريب معين، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وقواعد شاغلي هذه الوظائف، ويتضح من طريقة وإجراءات تعيين شاغلي هذه الوظائف عدم حاجتهم للخضوع لفترة الاختبار كباقي الوظائف الإدارية المنصوص عليها بنظام الخدمة المدنية الجديد، ولبين اختلاف هذه الوظائف عن غيرها خصها المشرع بموجب نص المادة (١٩) من نظام الخدمة المدنية اليمين بالقسم لأداء واجبات العمل، ومن ثم تعدى موظفو هذه الفئات فكرة الاختبار بما لديهم من خبرة كشرط للتعيين، وقد يرجع عدم خضوع شاغلي هذه الوظائف لفترة تجربة إلى أنها محددة المدة تنتهي بانتهاء أدائها ما لم يصدر قرار بالتجديد، كما ورد بنص المادة (٢٠).

(٢٦) لائحة انتهاء الخدمة المدنية نظام الخدمة المدنية رقم ١-٨١٣ بتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣ هـ.

المبحث الثاني

صلاحيات الإدارة في إنهاء فترة التجربة

يتعين على الإدارة اتخاذ موقف محدد ذي مظهر خارجي للتعبير عن إرادتها، يتمثل في إصدار قرار إداري يحدث أثرًا قانونيًا، وقد يحمل القرار الإداري في طياته الرفض أو القبول، إلا أن الإدارة قد تتخذ موقفًا مغايرًا وهو السكوت حيال وجوب اتخاذها قراراً محددًا وهو ما يعرف بالقرار الضمني، ويحدد المشرع أحياناً ميول الإدارة تجاه الصمت باتخاذها موقف الرفض أو القبول، ومن ثم نستعرض من خلال هذا المبحث صلاحيات الإدارة في الأثر المترتب على انقضاء فترة التجربة الذي تعبر عنها الإدارة بقرار إداري سواء بالتثبيت أو الإنهاء وفق تحديد مدى صلاحية الموظف أثناء هذه الفترة، وذلك في ضوء تقييد وتقدير سلطة الإدارة^(٢٧)، بالإضافة إلى حالة صمتها في اتخاذ القرار.

المطلب الأول

إنهاء فترة التجربة بالتثبيت

ولاشك -كما رأينا سابقاً - أن فترة التجربة فترة موقوتة بمدة معينة، تنتهي بقرار يحدد مدى صلاحية الموظف لأداء العمل، ففي حال ثبوت صلاحية أدائه تصدر الإدارة قراراً بتثبيته، كما نصت المادة (٢٢/أ) من لائحة التعيين السعودي «..... يتم اعتماد التقرير من قبل الوزير المختص أو من يفوضه قبل إنهاء سنة التجربة، وعلى ضوءه يتم إصدار قرار تثبيت الموظف من عدمه»^(٢٨).

ويُعد الرئيس المباشر تقارير الأداء للموظف تحت التجربة مرتين خلال سنة التجربة وفق ما ورد بنص المادة ٣٦ / ٥ من لائحة تقويم الأداء الوظيفي السعودي «يتم تقويم أداء الموظف خلال فترة التجربة مرتين، الأولى بعد مضي ستة أشهر من تاريخ مباشرته عمل الوظيفة المعين عليها، والثانية في نهاية فترة التجربة.....»^(٢٩).

ويتضح من النص السابق ضرورة إصدار الجهة المختصة قبل إنهاء فترة

(٢٧) د. علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة، ج ١، ٢٠١١، ص ٣٩٥.

(٢٨) لائحة التعيين السعودي، سبق الإشارة إليها المادة (٢٢).

(٢٩) لائحة تقويم الأداء الوظيفي السعودي الصادر بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ٥١٩٣٤ بتاريخ ١٤٢٦/١٢/٣٠ هـ. بناء على الأمر السامي رقم ٤٠١/٧ بتاريخ ١٤٠١/٣/٦ هـ وتم العمل بها اعتباراً من ١٤٢٧/١/١ هـ المادة (٥/٣٦).

التجربة قراراً بتثبيت الموظف الذي أثبتت الفترة صلاحيته وكشفت عن كفاءته وقدرته على الاستمرار في الوظيفة، وأداء مهامها بناء على نماذج التقريرين في أثناء فترة التجربة. وعليه حدد المنظم السعودي مدى صلاحية الموظف بناء على أدائه، فقد عرفت المادة (١/٣٦) تقويم الأداء بأنه «يقصد بتقويم الأداء الوظيفي ما تقوم به الجهة الحكومية من إجراءات لقياس مستوى أداء الموظف لواجبات وظيفته وفقاً لعناصر ومعايير معينة خلال فترة زمنية محددة بما يمكنها من اتخاذ القرارات المناسبة عن الموظف»^(٣٠).

وفي المقابل لم ينص المشرع المصري في المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية صراحة على ضرورة إصدار قرار بتثبيت الموظف عند ثبوت صلاحيته خلال مدة الاختبار. لكنه يفهم ضمناً، فوفق قاعدة مفهوم المخالفة وهي قاعدة من القواعد الأصولية لتفسير النصوص؛ وبذا فإن أثبت الموظف كفاءته تثبت صلاحيته، ومن ثم يتم تثبيته في الوظيفة المعين عليها.

ويضاف إلى ذلك أن المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري حددت كيفية تقرير صلاحية الموظف تحت الاختبار، حيث نصت بأن: «تتقرر صلاحية الموظف تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرئيس المباشر وتعتمد من الرئيس الأعلى، ويتم تسليم الموظف في نهاية كل شهر صورة من التقرير الشهري موضحاً به أوجه القصور في أدائه، وكيفية معالجتها، وعمّا إذا كان قد تفادى أوجه القصور المنصوص عليها بالتقرير السابق كاملة أم جزءاً منها، أم لم يتفادها مطلقاً، ويوقع الموظف بالعلم والاستلام، ويودع الأصل بملف الخدمة المدنية، وفي حالة رفضه التوقيع والاستلام يُؤشر على الأصل بذلك، ويودع في ملف خدمته، وعند نهاية فترة الاختبار يوضع تقرير نهائي في ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين بها من عدمه، ويعرض التقرير النهائي على لجنة الموارد البشرية»^(٣١).

ويتضح من النص السابق كيفية إعداد تقرير الموظف في أثناء فترة الاختبار، حيث حُدد باللائحة مدى ثبوت صلاحية الموظف في أثناء الاختبار من عدمه بناء على استيفاء التقارير بما يتناسب مع الحالة التي يصل إليها، وحدد بالنص تفصيلاً ملامح التقارير الشهرية، وهو أمر يعكس شفافية كاملة حرصاً على حق الموظف في أثناء هذه الفترة، وحتى لا يفتح المجال لإساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة، حيث ورد بالنص وصول العلم للموظف عن حالة أدائه كل شهر وما شاب أدائه من قصور، وأيضاً كيفية معالجة

(٣٠) لائحة تقييم الأداء، سبق الإشارة إليها، المادة (١/٣٦).

(٣١) المادة (٤٧) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، سبق الإشارة إليه.

هذا المظهر، وهو أمر يقتضي عملاً جاداً ومكثفاً لدراسة كل حالة وظيفية وما بها من قصور قد يصيب شخصية الموظف في التعامل مع الجمهور أو عدم قدرته على الإبداع، فكيفية معالجة قصور أداء الموظف نُسبت بنص المادة سالفة الذكر للرئيس المباشر، ولكن هناك مظاهر قصور قد تشوب أداء الموظف تتصف بالأمر العادية يمكن معالجتها من قبل الرئيس المباشر ببسر، مثال ذلك عدم انتظام الموظف بمواعيد الحضور والانصراف، وهناك مظاهر أخرى قد تتطلب متخصصين لمعالجتها، مثال ما يمس الجوانب الشخصية للموظف كعدم قدرته على التعامل مع الجمهور أو العمل تحت ضغط، وهي ما تستدعي متخصصين بالتنمية البشرية للعمل على معالجتها كلجنة الموارد البشرية المنصوص عليها بنص المادة (٤)، أو مركز تنمية الموارد البشرية المنصوص على إنشائها بكل وحدة، وهو منوط به تدريب وتأهيل الموظفين وفق من نصت عليه المادة (٧) من نظام الخدمة المدنية، فمن اليسير إسناد معالجة قصور الموظفين في أثناء فترة الاختبار إلى لجنة الموارد البشرية أو مركز تنمية الموارد البشرية، إذا كان هذا القصور يمس جوانب الشخصية ويحتاج متخصصين، ومن ثم كان حرياً على المشرع الفصل بين مظاهر هذا القصور والتفريق في طريقة وآلية معالجته وفق كل حالة، ووضع جدول زمني لتنفيذ هذه المعالجة.

وتتجلى أهمية التقارير الشهرية لتقييم أداء الموظف من حيث إن التقرير النهائي مستمد من نتيجة مستساغة للتقارير الشهرية السابقة في أثناء فترة الاختبار. كما حدد المشرع طريقاً محدداً تتبعه الإدارة بتحقيق وصول التقرير لعلم الموظف اليقيني من خلال توقيعه على التقرير ووضعه بملف خدمته، وهو أمر يعكس حرص المشرع المصري على تحسين أداء الموظف، وعدم الاستغناء عنه بسهولة، وهو ما يعوض الفقرة التي تم إلغاؤها من نظام العاملين المدنيين بالدولة السابق بجواز نقله لوظيفة أخرى؛ وذلك لإعطائه إمكانية تحسين أدائه ومتابعة ذلك بشكل دوري.

ومن نافلة القول إن نص المادة السابقة أوجب عرض التقرير النهائي على لجنة الموارد البشرية؛ ولكن لم يوضح المشرع تفصيلاً كيفية هذا العرض، فهل العرض يصل إلى درجة الاعتماد؟ ومن ثم تكون للجنة سلطة في تقدير وثبوت صلاحية الموظف من عدمه، أم يتوقف الأمر عند العرض فقط، والتأكد من توفير الشكل القانوني وما تضمنه من موجبات ثبوت الصلاحية من عدمها نتيجة ما ورد بالنص من التأكد من علم الموظف بأدائه الشهري، وإيداع هذه التقارير ملف خدمته، ونميل إلى تفسير ذلك بدلالته على ما جاء بنص المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية لصدور قرار الإنهاء من السلطة المختصة، ومن ثم يقتصر دور اللجنة هنا على رقابة أداء الرئيس المباشر، ومراعاة ما جاء به النص حتى يتلافى وجهة

معينة قد يصل إليها الموظف من وصول بعض هذه الحالات للقضاء الإداري، وتدارك ما قد يقع فيه الرئيس المباشر من أخطاء، وتجنب الإدارة الدخول في منازعات قضائية.

وأخيراً حدد المشرع المصري كيفية تحديد عدم صلاحية الموظف تحت الاختبار بحصوله على تقدير أقل من فوق المتوسط، ومن ثم للرئيس الأعلى سلطة مقيدة في تحديد عدم صلاحية الموظف تحت الاختبار من حيث الرتبة لا العناصر التي يشتمل عليها التقييم، فنص اللائحة قيد دور الرئيس الأعلى ولجنة الموارد البشرية في تحديد واعتماد عدم صلاحية الموظف تحت الاختبار بما فوق تقدير فوق المتوسط، ويعتبر هذا التقدير مناسباً جداً لثبوت كفاءة الموظف.

وفي المقابل حدد المنظم السعودي الجهة التي تقرر صلاحية الموظف في أثناء فترة التجربة من خلال تقويم أدائه بموجب التقارير المعدة وفق نماذج من وزارة الخدمة المدنية، فيعتمد التقرير من قبل الوزير المختص أو من يفوضه وهو الرئيس المباشر. وعليه يتولى الوزير المختص اعتماد هذه التقارير أو من يفوضه، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (١/٢٢) من لائحة التعيين «تعد الجهة التي يعمل بها الموظف تقريراً عن عمله في أثناء فترة التجربة حسب النماذج المعدة من وزارة الخدمة المدنية، على أن يتم اعتماد التقرير من قبل الوزير المختص.....».

المطلب الثاني

إنهاء فترة التجربة بالفصل

تنتهي فترة التجربة بتقرير مدى صلاحية الموظف لاستمراره في الوظيفة من عدمه حسب تقويم أدائه في خلال هذه الفترة، فقد قرر المنظم السعودي في لائحة التعيين فصل الموظف تحت التجربة في حال عدم ثبوت صلاحيته لأداء العمل، فقد نصت المادة (٢٢/ب) على أن: «إذا لم تثبت صلاحية الموظف في خلال فترة التجربة يفصل بقرار من الجهة التي تملك التعيين، ويجوز بدلاً من فصل الموظف نقله لوظيفة أخرى.....»^(٣٢).

وتجدر الإشارة إلى أن النظام السعودي حدد وضع الموظف تحت التجربة عند عدم ثبوت صلاحيته في أثناء هذه الفترة بضرورة إصدار قرار يفصله عن العمل^(٣٣)،

(٣٢) لائحة التعيين السعودي المادة (٢٢/ب).

(٣٣) وسايره في ذلك القانون الفرنسي عند ثبوت عدم كفاءته المهنية، ويخضع ذلك لإرادة الإدارة وتقديرها. انظر في ذلك:

DUSSAULT René, BORGÉAT Louis, Traité de droit administratif, éd. Les Presses de l'Université de Laval, deuxième édition, Tome II, 1986, p.331.

وحدد المنظم كذلك الجهة التي يصدر عنها قرار الفصل، وهي الجهة التي تملك تعيينه، فتصدر هذا القرار بعد تقويم أداء الموظف في أثناء التجربة بناء على النماذج المعدة من قبل وزارة الخدمة المدنية، وبعد اعتمادها من الوزير المختص أو من يقوم بتفويضه.

وفي المقابل نصت المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية المصري على وضع الموظف تحت الاختبار في حال عدم ثبوت صلاحيته، حيث أوجبت إنهاء خدمته دون اللجوء لأي إجراء آخر، وهو أمر مغاير لما كان عليه الوضع في قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، فقد أجاز هذا القانون عند ثبوت عدم صلاحيته نقله لوظيفة أخرى تتناسب وقدراته، ولكن هذه الفقرة أُلغيت بموجب قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ولعل الباعث الذي حمل المشرع المصري لإلغاء هذه الفقرة هو حدوث الكثير من المتغيرات التي طرأت على الحياة الاقتصادية والوظيفية في مصر، فقد اتجهت نية المشرع إلى الاستجابة لمتغيرات هذه المرحلة من الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد، بل والعالم أجمع، بالإضافة إلى زيادة عدد السكان ورغبتهم الملحة في التعيين بالمرافق العامة بالدولة، الأمر الذي أدى إلى وجود بطالة مقنعة تزيد من عبء الإدارة ومسئوليتها، فحدثت هذه المتغيرات بمصر حملت المشرع على تغيير النهج السابق والاكتفاء بمرور الموظف بفترة تجربة واحدة يثبت من خلالها صلاحيته ويستمر بمركزه الوظيفي، أو يثبت عدم صلاحيته وتنتهي خدمته دون إعطائه فرصة ثانية لإثبات كفاءته.

ولا شك أن تمسك المنظم السعودي بهذا النهج واضح، فقد أجاز للموظف الذي تثبت عدم صلاحيته نقله لوظيفة أخرى يمر بها بفترة تجربة جديدة، وهو نهج يعكس اتجاه المنظم السعودي إلى منح الموظف في حال عدم ثبوت صلاحيته فرصة أخرى، وذلك لما يسعى إليه المنظم السعودي لتوطين الوظائف والاعتماد على الوطنيين في الوظائف العامة والخاصة، بالإضافة إلى اتجاه نيته للقضاء على البطالة، والعمل على الاستفادة قدر المستطاع من الكوادر الشابة وتوفير حياة كريمة لهم.

ويستفاد من أحكام النظام السعودي منح الإدارة صلاحية تقديرية في هذه الحالة، فالأمر جوازي للجهة الإدارية تتخذه وفق سلطتها التقديرية وما يحقق المصلحة العامة، حيث يخضع الموظف عند ثبوت عدم صلاحيته لفترة تجربة جديدة، وعند تكرار ثبوت عدم صلاحيته في الوظيفة المنقول إليها يفصل من الخدمة. ولا شك أن هذه الصلاحية التي تحيز نقل الموظف لوظيفة أخرى تنطوي على أمرين أحدهما إيجابي والآخر سلبي، فالجانب

الإيجابي يتضح من خلال حرص الإدارة على التمسك بالموظف الذي تتوافر لديه المؤهلات العلمية، والشهادات، والشروط الخاصة بالتوظيف، والذي يتميز فيها عن غيره بجدارة، وهو ما يؤهله للتعين والحرص على الاستفادة من قدراته قدر الإمكان ولو في مكان آخر يناسب شخصيته وميوله، لهذا فضل المنظم التمهل والصبر على الموظف الذي تثبت فترة تجربته الأولى عدم صلاحيته. فإن كانت الوظيفة الأولى المعين عليها غير ملائمة لشخصيته وميوله نقله إلى وظيفة ثانية تناسب ميوله وشخصيته الوظيفية، وهو أمر يحمده للمنظم السعودي.

ويتمثل الجانب السلبي لهذا النهج في تفويت الفرصة على آخرين قد يتوافر لديهم الشخصية والميول التي تناسب العمل، بالإضافة إلى إهدار وقت وأموال الإدارة، من حيث إتاحة فرصة جديدة للموظف الذي لم تثبت صلاحيته في الوظيفة الأولى، إذ قد تتجه الإدارة إلى نقل هذا الموظف استجابة لرغبته في التعيين وليس الاستناد فقط لما يتوافر لديه من شهادات علمية ومؤهلات. فالتعيين في مجال الوظيفة العامة يتمثل في طرح إعلان عن وظيفة شاغرة لمن يتوافر لديهم الشروط والمؤهلات المطلوبة والقدرات الخاصة في الوظيفة، يتحقق ذلك بفعالية بناء على رغبة المتقدمين لها وليست جبراً عنهم، فالواقع يقتضي أن يتقدم الشخص لوظيفة بناء على رغبته وما يراه مناسباً لشخصيته وقدراته، بالإضافة إلى ميوله الشخصية لأداء العمل في هذه الوظيفة، ومن ثم نرى طالما ثبت عدم صلاحية الموظف في الوظيفة الأولى، فمن باب أولى أن تأتي النتيجة الثانية مثل سابقتها، وقد يكون مرد ذلك أن الموظف خضع للتجربة الثانية في وظيفة أخرى لم يؤخذ رأيه في نقله إليها، ولم تكن بناء على تقدمه للتعين فيها كسابقتها، بالإضافة إلى أن النقل لا يكشف أسباب إخفاقه بالعمل الأول، ولم يتم معالجة ذلك، وبيان أوجه القصور التي ظهرت من خلال أدائه العمل بهذه الوظيفية، فقد يكون من الأحرى دراسة أداء الموظف في فترة التجربة الأولى والوقوف على نقاط الضعف والقوة لديه، وإرشاده إلى المكان المناسب لميوله وقدراته حتى لا يتكرر وضعه السابق.

ويضاف إلى ذلك أن المنظم حينما أوجب «نقل الموظف إلى وظيفة أخرى» لم يحدد بشكل دقيق طبيعة الوظيفة الثانية هل هي مماثلة للأولى أم مغايرة لها من حيث الطبيعة؟ وإذا كان تحديدها يتم وفق ما يتناسب ومؤهلات الموظف أو اعتماداً على نموذج تقويم الأداء وتدارك سلبيات الموظف بهذا النموذج، وتحديد وظيفة أخرى تتناسب وإيجابيات الموظف المذكورة بالنموذج، فالإطلاق الذي انطوى عليه النص (عبارة وظيفة أخرى سواء في الجهة التي يعمل بها أو غيرها) ترك الأمر عائماً، فلم يضع المنظم أسساً واضحة ومحددة يستند إليها في إعطاء الموظف فرصة أخرى حتى يثبت جدارته وصلاحيته للعمل.

فإذا صح القول أن تطبيق نقل الموظف لوظيفة أخرى رغم أنه جوازي ويُترك لتقدير الإدارة، إلا أنه يلقي على الإدارة صعوبات حقيقية من الناحية الواقعية، فتحديد وظائف شاغرة من البداية تتناسب مع مؤهلات الشخص المعين عليها قد لا تتوافر غيرها وبديلها في نفس القطاع الوظيفي، الأمر الذي يؤدي إلى إرباك الجهة الإدارية، فلو فرضنا جدلاً حدوث ذلك وتوافرت وظيفة مناسبة، فقد تتوافر في مكان لا يتناسب مع الموظف ويبعد عن محل سكنه؛ لهذا خرج المنظم عن هذه الإشكاليات باستعمال لفظ «جواز النقل» وترك الأمر لتقدير الإدارة، إلا أن الجواز لا يعني عدم التطبيق البتة، فقد يطبق ولو مرة واحدة مادام أتيح وجودها بالنظام، فكيف للإدارة عندئذ التصرف؟ ومن ثم يدور الأمر في فلك مغلق يؤدي بالنهاية غالباً إلى فصل الموظف بعد ثبوت عدم صلاحيته مرة أخرى، وهو ما يؤدي إلى إهدار حقيقي لوقت وأموال الإدارة.

فقد كان حرياً بالمنظم السعودي في حال جواز نقل الموظف عند عدم ثبوت صلاحيته أن يأخذ في الاعتبار نموذج تقييم الأداء، وتحديد العناصر التي أخفق بها الموظف في تجربته الأولى، ومراعاة العناصر الإيجابية التي حصل بها الموظف على تقييم مناسب، ومراعاة ذلك عند نقله للوظيفة الأخرى حتى تتحقق غاية المنظم بجواز النقل بالاستفادة من قدراته وإعطائه الفرصة الثانية لإثبات صلاحيته، فالمنطق يقضي بأن المنظم حينما نص على جواز النقل لم يبيغ الوصول إلى فصل الموظف، بل كان هدفة إتاحة الفرصة لثبوت صلاحيته واستمراره بالعمل.

وسايره في ذلك المشرع الفرنسي، حيث أجاز نقل الموظف في حال عدم ثبوت صلاحيته من الوظيفة المعين عليها إلى وظيفة أخرى أدنى، يخضع فيها لفترة تجربة جديدة يمكن قياس أدائه من خلالها، وينتهي الأمر بعدها إما بالثبوت، وإما الفصل.^(٣٤)

وعلى النقيض من ذلك اتجه المشرع المصري إلى إنهاء خدمة الموظف في أثناء مدة الاختبار في حال ثبوت عدم صلاحيته، وورد بنص اللائحة التنفيذية بالمادة (٤٨) الحالة التي يقرر على أساسها عدم الصلاحية، فتتص على: «تنتهي خدمة الموظف تحت الاختبار:

- ١ - إذا حصل في نهاية هذه الفترة على تقرير تقييم أداء بمرتبة أقل من فوق متوسط....».
- ٢ - إذا تغيب عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول لمدة خمسة أيام متصلة أو عشرة متقطعة خلال فترة الاختبار.

ويصدر قرار إنهاء الخدمة من السلطة المختصة.

(٣٤) LACHAUME, Jean-François, La fonction publique, éd.Dalloz, Paris, 1998, p65.

ويتضح من النص السابق تحديد مستوى معين من التقديرات بناء على عناصر بنموذج التقويم المعد عند وصول الموظف في فترة الاختبار إليه، فعند حصول الموظف على تقدير أقل من فوق المتوسط عن تقويم أدائه تحدد صلاحية الإدارة بإنهاء خدمته دون اللجوء لأي إجراء آخر. ويأتي ترتيب هذه التقديرات كالتالي: ممتاز، كفاء، فوق متوسط، متوسط، ضعيف، وفق ما ورد بنص المادة باللائحة التنفيذية (٧٥)، وبذا تصبح سلطة الإدارة مقيدة في تحديد مصير الموظف تحت الاختبار باجتيازه تقديراً معيناً وفق ما نصت عليه اللائحة.

ويضاف إلى ذلك النص على إنهاء خدمة الموظف تحت الاختبار في حال غيابه، فقد حددها المشرع بخمسة أيام متصلة، وعشرة متقطعة. وهنا يطرح تساؤل آخر في حالة عدم وصول غياب الموظف لهذه المدد، فهل يعني وصوله لمدة ٤ أيام متصلة و٩ متقطعة عدم إنهاء خدمته؟ ولو صح ذلك، فهل تُستنزَل المدة التي تصل لأقل من خمسة أو عشرة أيام من فترة الاختبار، كما سبق ذكره صراحة بنص المادة (١٤٨) من اللائحة التنفيذية في حال حصوله على إجازة عارضة أو مرضية أو إجازة وضع؛ ولكن للأسف لم يشتمل النص على تفصيل هذا الأمر مما يمثل قصوراً يجب معالجته.

وعلى النقيض من ذلك خلا نظام الخدمة المدنية السعودي ولوائحه من تحديد مستوى تقدير أداء الموظف في أثناء فترة التجربة، والتي تحدد على أساسه عدم صلاحية الموظف، حيث نصت المادة ٢/٣٦ من لائحة تقييم الأداء على أن: «يكون تقييم الأداء الوظيفي بأحد التقديرات التالية: ممتاز، جيد جداً، جيد، مرضي، غير مرضي».

وبناءً عليه منح المنظم السعودي صلاحية تقديرية للإدارة لتقدير أداء الموظف في حال عدم صلاحيته، فلم يحدد النظام الوصول لتقدير معين به تثبت عدم صلاحيته، ويعد ذلك قصوراً واضحاً في التنظيم، ولكن قد يفهم ويحمل ترك المنظم السعودي لتحديد تقدير مستوى الموظف عند عدم ثبوت صلاحيته قبول الحد الأدنى لمستوى تقدير الصلاحية، وهو تقدير مرضي لثبوت صلاحيته واستمراره بالعمل، حيث جاء هذا التقدير في أدنى مستويات صلاحية الموظف.

ومن نافلة القول إن المنظم السعودي استخدم مصطلح الفصل للتعبير عن إنهاء خدمة الموظف تحت التجربة في حال عدم ثبوت صلاحيته، في حين تكرر استخدام هذا المصطلح بلائحة انتهاء الوظيفة للدلالة على حالات إنهاء أخرى غير إنهاء خدمة الموظف، بخلاف عدم الكفاءة عند انتهاء فترة التجربة، فقد عمم استخدام مصطلح الفصل على

حالات عدة لإنهاء خدمة الموظف سواء عند توقيع عقوبة عليه عند ارتكاب مخالفة مسلكية، وكذلك في حالة إنهاء خدمة الموظف تحت التجربة في حال عدم صلاحيته، أما المشرع المصري فقد وفق في اختيار مصطلح إنهاء خدمة الموظف في حال ثبوت عدم صلاحيته حتى لا تختلط بمصطلحات أخرى تتشابه معها في اللفظ وتختلف في المضمون والنتيجة، فالإنهاء لا يتضمنه فصل تأديبي.

ويترتب على فصل الموظف في حال ثبوت عدم صلاحيته في أثناء فترة التجربة بنظام الخدمة المدنية السعودي أن يعاد له ما تم استقطاعه من عائدات تقاعدية، بالإضافة إلى عدم مطالبته بإعادة ما تقاضاه من رواتب، كما لا يُطالب بإعادة بدل التعيين الذي صرف له عند الالتحاق بالخدمة، ويخضع الموظف الخاضع لفترة التجربة لهذه الأحكام في حال فصله من الخدمة عند ثبوت عدم صلاحيته سواء عند مروره بفترة تجربة واحدة أو في حالة إعطائه فرصة أخرى لثبوت صلاحيته^(٣٥).

ومما لا شك فيه أن قرار إنهاء خدمة الموظف لعدم صلاحيته في فترة الاختبار لم يعد قراراً تأديبياً نتيجة عدم التزامه بأداء العمل، ولم يسر عليه ضمانات التأديب الواردة بالنظام حيث تختص هذه الفترة بقياس مدى صلاحيته. حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها إلى أنه: «..... فإذا اتضح عدم لياقته قبل انقضاء هذه الفترة ساغ فصله، ولا يعد الفصل في هذه الحالة من قبيل الفصل التأديبي لانتهاء هذه الصفة عنه، ولما كان ذلك فإن هذا الفصل لا يستلزم أن يكون الموظف قد ارتكب ذنباً تأديبياً بالفعل، بل ينتج صحيحاً ويعتبر قائماً على السبب المبرر له قانوناً...»^(٣٦).

المطلب الثالث

صمت الإدارة

يعد مضي مدة زمنية دون قيام الإدارة باتخاذ قرار إداري محدد يستوجب عليها اتخاذ قرار ضمني، حيث يعرف القرار الضمني بأنه: «هو قرار يستنتج من سكوت الإدارة يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير الإفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذها تجاه أمر معين أو طلب ما»^(٣٧).

(٣٥) د. عمر الخولي، مرجع سابق، ص ١٨٤.

(٣٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، قضية رقم ١٠٩٥ لسنة ٧ فقرة رقم ٤، جلسة تاريخ ١٩٦٣/١/٢٦، ص ٥٨٤.

(٣٧) د. خالد الزبيدي، «القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري»، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق الكويت العدد ٣ المجلد ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٦، ص ٣٥٥.

فإذا كان يستوجب على الإدارة اتخاذ موقف محدد للموظف في أثناء فترة التجربة سواء بتثبيته أو عدم التثبيت، فتفصح الإدارة عن إرادتها بهذا القرار، فقد لا تتخذ موقفاً يحدد إرادتها بصورة صريحة، فتتجه نحو الصمت الذي قد يحمل خطورة على حقوق وحرّيات الموظف، بما يمثله من تعنت الإدارة عند مرور وقت طويل دون مبرر. ولا شك أن صمت الإدارة مسلك استثنائي يُدخل الإدارة في فرضيات مختلفة يترتب عليها آثار قانونية لصاحب المصلحة قد تتواءم مع مصلحته وقد تتعارض معها.

ومن نافلة القول إن مرد صمت الإدارة حيال اتخاذ موقف محدد للموظف أثناء التجربة هو تراخيها بعض الوقت الذي يُخصص لاستكمال الإجراءات المطلوبة، وهو أمر لا يؤثر على مشروعية القرار حينئذٍ، وهكذا يتضح أن مبرر التأخير هنا مبرر منطقي ومعقول، فالمبرر المنطقي والمعقول لما صدور قرار إنهاء خدمة الموظف في حال ثبوت عدم صلاحيته، لا يؤثر على مشروعية قرارها، فيبقى قرارها صحيحاً غير معيب بعدم المشروعية لصدوره في ضوء تقدير الظروف المحيطة بإصداره، وهي الإجراءات المتبعة في إصداره هذه الطائفة من القرارات الإدارية؛ ولكن يثير تساؤل فيما لو تجاوز هذا التراخي المدة المعقول والمناسبة لإصدار القرار، ففي هذه الحالة يكون قرار الإدارة بإنهاء خدمة الموظف في أثناء التجربة غير مشروع، فقد أكد على ذلك ديوان المظالم السعودي بقوله: «الحكمة من فترة التجربة هي التحقق من صلاحية الموظف للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه، ومقتضى ذلك ضرورة حسم الإدارة لموقفها من الموظف من حيث صلاحيته للبقاء فيها من عدمه خلال هذه الفترة»^(٣٨). فيتضح من حكم ديوان المظالم ضرورة اتخاذ موقف محدد من الموظف في أثناء التجربة لتحديد مدى صلاحيته لأداء الوظيفة، فعدم تحديد الإدارة لموقفها من الموظف يؤدي إلى عدم مشروعية قرارها خاصة إذا استمر صمتها لوقت طويل مبالغ فيه؛ ولكن يتحدد موقف الإدارة وفق اتجاه المشرع أو مسلك الإدارة في حال صمتها.

لهذا يتعين تحديد دلالة صمت الإدارة في ضوء الأحكام القانونية العامة، فقد ذهب الدكتور يوسف إلياس إلى «أن مرور فترة بعد سنة التجربة دون اتخاذ موقف صريح من الإدارة بإنهاء خدمة الموظف يؤدي ذلك إلى توابع لا تحمد عقباها، ففترة الشهرين ومرورهما دون صدور القرار يؤكد من ناحية أولى تثبيت الموظف بحكم القانون ما لم تتخذ الإدارة موقفاً صريحاً يدل على رغبتها في إنهاء خدمته»^(٣٩).

(٣٨) مجموعة المبادئ التي قررها ديوان المظالم لسنة ١٤٠١ هـ.

(٣٩) د. يوسف إلياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، بغداد مطبعة العال المركزية، ١٩٨٤، ص ٧٩.

كما أن المشرع المصري في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م أخذ بالاتجاه للرفض في حال مضي المدة دون إفصاح الإدارة عن إرادتها، ومن ثم ففي حال انتهاء مدة الاختبار بمرور مدة زمنية لا تستند إلى سبب مبرر دون تثبيت الموظف أو إنهاء خدمته يعتبر بمثابة الرفض والاتجاه لإنهاء خدمته، ويتضح من ذلك أن قانون مجلس الدولة حسم الأمر بالنسبة للنظام المصري في تحديد موقف الإدارة عند صمتها عن اتخاذ قرار محدد، وفي حالة المبالغة في وقت صمتها دون مبرر بالميل لإنهاء خدمة الموظف تحت الاختبار.

وعلى النقيض من ذلك لم يحدد المنظم السعودي دلالة موقف الإدارة في حال صمتها دون مبرر سواء بالقبول أو الرفض، وهو أمر يؤثر إشكالية واضحة لارتباطها بحقوق وحرريات الأفراد، ويتجلى ذلك من خلال الصمت غير المبرر، خاصة الأنظمة الوظيفية لم تتبن موقفاً محدداً من الإدارة؛ لهذا أعتقد أنه في هذه الحالة قد يتحدد موقف الإدارة من الموظف من خلال عناصر تقويم الأداء المعد له أثناء فترة التجربة، فقد يتعين ميول الإدارة من خلال حصوله على تقديرات للعناصر تبين كفاءته وحصوله على تقدير أعلى من تقدير مرضي، فيتعين أن يتجه القرار الضمني تجاه تثبيت الموظف، أما في حال حصول الموظف على تقدير غير مرضي من خلال عناصر تقويم الأداء، فيدل ذلك على عدم كفاءة الموظف في أثناء التجربة فيتجه صمت الإدارة حتماً نحو عدم التثبيت، ويستند هذا التحليل إلى الغاية التي تستهدفها فترة التجربة ذاتها، إذ تستهدف - دون شك - تحقيق المصلحة العامة، فليس من المقبول استمرار الموظف في حال ثبوت عدم كفاءته من خلال تقرير تقويم الأداء.

ويتولد عن تلك الفرضية إشكالية أخرى، تتعلق بمدى مشروعية عمل الموظف في أثناء فترة الصمت، فالأنظمة الوظيفية أوجبت ضرورة اتخاذ موقف محدد من الموظف في أثناء فترة التجربة سواء بالتثبيت وذلك لتوافر صلاحيته، أو بإنهاء عمله لعدم صلاحيته في أداء العمل، فالصمت غير المبرر الذي ينتهي بعدم تثبيته يطرح تساؤلاً جوهرياً عن الوضع القانوني للموظف تحت التجربة خلال هذه الفترة، وعن مدى مشروعية القرارات التي أصدرها، وراتبه وموقفه الوظيفي خلال فترة الصمت غير المبرر؟

ونعتقد أنه يمكن حل هذه الإشكالية بإعمال نظرية الموظف الفعلي، وذلك بالقياس على حالات شبيهة بوضعه، فقد ابتدع القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي بغرض الموازنة بين الاعتبارات التي تحيط بالمنازعات الواقعية المعقدة ومصالح الأفراد^(٤٠).

WOOIE, F., L'inexistence des actes juridiques, dans A.J.D.A., 1969. p. 84.

(٤٠)

ويمكن اعتبار وضع الموظف تحت التجربة في أثناء فترة صمت الإدارة عن اتخاذ قرار حياله بحكم الموظف الفعلي ما دامت انتفت عنه صفته القانونية، ويفتقد الموظف في هذه الحالة إلى السند القانوني لوجوده في هذا المركز، ومن ثم فإنه يأخذ طبيعة الموظف الفعلي ومركزه وما يترتب عليه، بالإضافة إلى توافر الركن المادي والمعنوي للموظف الفعلي لدى الموظف تحت التجربة في أثناء صمت الإدارة، ويتمثل الركن المادي في توافر العناصر اللازمة لوجود هذا الموظف بالوظيفة من حيث المظهر الخارجي سواء بالقيام بهمام وظيفته أم تعامل الإدارة معه^(٤١).

ويتمثل الركن المعنوي في توافر حسن نية الغير المتعامل مع الموظف في أثناء فترة التجربة، ففي فترة الصمت يسود الاعتقاد الكامل لدى الغير بأن هذا الموظف هو الموظف ذو المركز القانوني القائم على سند قانوني صحيح غير معيب^(٤٢).

واتجه القضاء الفرنسي لاعتبار أعمال الموظف الفعلي مشروعة تأكيداً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام كأساس لتطبيق نظرية الموظف الفعلي^(٤٣)، وسأيره في ذلك القضاء المصري في مشروعية أعمال الموظف الفعلي؛ ولكن اقتصر القضاء المصري بداية على الأخذ بتطبيق هذه النظرية على الظروف الاستثنائية، وذلك من خلال الحكم الصادر في ٢ يونيو «إن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة»^(٤٤).

ويتضح من تدقيق حيثيات حكم القضاء المصري أن العلة من الأخذ بهذه النظرية في الظروف الاستثنائية هي تسيير العمل بانتظام، وتقديم الخدمات للمتفاعلين باطراد، ولكن ليس ثمة مشكلة من الأخذ بهذه النظرية في ظروف عادية طالما العلة من تطبيقها موجودة، خاصة مع توافر حسن نية المتعامل مع الموظف في فترة الاختبار وفي أثناء فترة صمت الإدارة، وهو ما أخذت به محكمة القضاء الإداري المصري فيما بعد^(٤٥).

ويلاحظ أن المنظم السعودي أخذ بهذه النظرية، واعتبر الأعمال الصادرة عن

(٤١) راجع: د. ماجد راغب الطلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٧٤.

(٤٢) راجع: في ذلك د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٥٧، ص ٢٨٣.

(٤٣) C.E. 5 mars, 1948, MARION et autres, Rec., p. (113); S.1948 III, 53, not J.P.

(270) CALON; R.D.P.1948, P.

الفعلي فقهاً وقضاً، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٦، ص ٨٣، ٨٤.

(٤٤) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٨ يونيو سنة ١٩٨٤ مجموعة السنة العاشرة

القضية رقم ١٧١٣ لسنة ٧ ق، ص ١٣٥٤.

(٤٥) حكم محكمة القضاء الإداري تاريخ ١١/٩/١٩٥٩ مجموعة المبادئ التي قررتها السنة ١٤، ص ١٣٣.

الموظف الفعلي مشروعة سواء في الظروف الاستثنائية وهو ما دعت إليه الضرورة، أو الظروف العادية التي تجد مبررها في توافر نظرية الظاهر بالقانون المدني التي تثبت بالظاهر الخارجي للموظف، وحسن نية الأفراد المتعاملين مع الموظف الفعلي بصرف النظر عن نية الموظف، حيث ورد بلائحة انتهاء الخدمة بالمادة (٨/أ) أنه: «إذا استمر الموظف في العمل بعد السن النظامية للتقاعد بدون سبب نظامي يعتبر في حكم الموظف الفعلي» بالإضافة إلى نفس الحكم في الفقرة (ب) من ذات المادة والتي تنص على: «يعامل الموظف الذي تسحب منه الجنسية السعودية وتسقط عنه لحصوله عليها بطريقة غير مشروعة معاملة الموظف الفعلي وتنتهي خدمته ويعتبر ما تقاضاه مقابل عمله»^(٤٦).

وأخيراً أرى أن يأخذ الموظف تحت التجربة في أثناء فترة صمت الإدارة حكم الموظف الفعلي، فكلاهما بذات الوضع القانوني، وبذا يتعين إخضاعهما لذات الحكم، وما يترتب عليه من صلاحية أعماله ومشروعيتها.

(٤٦) لائحة انتهاء الخدمة المدنية الصادر بموجب مجلس الخدمة المدنية رقم ٨١٣/٨ وتاريخ ١٤٢٣/٨/٢٠هـ.

المبحث الثالث

مدى الرقابة القضائية على قرارات إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة

مما لا شك فيه أن السلطة التقديرية لم تُمنح للإدارة لكي تستخدمها كما يحلو لها وبلا قيد أو شرط، بل لتعينها على أداء وظائفها الهامة التي تستهدف في النهاية تحقيق المصلحة العامة، فيجب أن لا تحيد الإدارة عن هذا الهدف، فتخضع للرقابة القضائية كضامن لعدم تجاوزها حدود المشروعية، وإلا تعرضت قراراتها للإلغاء القضائي فضلاً عن التعويض إن كان له مقتضى^(٤٧).

ومن ثم نتعرض في هذا المبحث لتحديد طبيعة صلاحية الإدارة إزاء وضع الموظف تحت التجربة، بالإضافة إلى العناصر التي يقوم عليها تقويم الأداء الذي يحدد كفاءة الموظف تحت التجربة، ورقابة القضاء على ما تصدره الإدارة من قرارات بعدم كفاءة هذا الموظف.

المطلب الأول

طبيعة صلاحية الإدارة

يسعى الجهاز الإداري بالدولة إلى تحقيق نوع من أنواع حسن إدارة المرافق العامة وانتظامها، ويتمثل ذلك عن طريق منح الإدارة إحدى السلطتين المقيدة أو التقديرية، فقد منح المشرع الإدارة في بعض الأحيان سلطة مقيدة للحد من تصرفاتها، وتحقيق رقابة قضائية على أعمالها القانونية والحد من تعسفها، إلا أن هذه السلطة في بعض الأحيان تؤدي إلى عجز الإدارة عن الاستجابة للتطور الإداري؛ مما يحمل المشرع على منح الإدارة قدرًا من الحرية بموجب سلطة تقديرية تسمح لها بممارسة تصرفاتها وفق عقيدتها، وبناء الأسباب لتحقيق الغاية المبتغاة من قراراتها، ويأتي ذلك ضمن رقابة قضائية محدودة، ويجد مبرره في تحقيق المصلحة العامة ومسايرة التطور وانتظام سير المرافق العامة^(٤٨).

(٤٧) د. أحمد حافظ عطية، «السلطة التقديرية للإدارة ودعاوي الانحراف بالسلطة» مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢، ص ٦٩.

(٤٨) د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط١، أكاديمية نايف، ٢٠٠٣، ص ٩٠.

ولا شك أن النشاط الإداري للدولة يمر بتطورات سريعة قد تواكبها التشريعات دوماً، حيث إن المنظم (المشرع) لا يتمتع عادة بالقدر الكافي من الخبرة الإدارية التي تمكنه من استنباط كافة الضوابط الإدارية التي تحكم سير العمل بالإدارة بما يناسب ظروف الإدارة العامة، وطبيعة مشاكلها المختلفة وأسلوب العمل بها، ونظراً لما يتمتع به رجال الإدارة العامة من خبرة بحكم طبيعة عملهم أكثر قدرة على حسن تقدير الأمور واتخاذ القرار المناسب فيما يتعلق بكل حالة على حدة. ناهيك عن ضرورة مواجهة الإدارة بتلك التغيرات السريعة بقرارات إدارية تصدرها بما لها من سلطة تقديرية دون حاجة للانتظار لصدور التشريع، وبذا يفضل أن تتضمن الخطوط العريضة والقواعد الرئيسية التي يتطلبها تنظيم نشاط الإدارة دون الخوض في التفاصيل^(٤٩).

وتمارس الإدارة سلطتها التقديرية في الأمور التي ترك لها المشرع حرية تصرفها دون أي تجاوز بما يؤدي إلى تحقيق الصالح العام فقط، ودون الالتفات لأية مصالح شخصية، وبما يؤدي إلى تحقيق الغرض الذي من أجله منحت الإدارة تلك السلطة، شريطة احترام حدود الاختصاص الزمانية والمكانية والموضوعية لرجال الإدارة، وعدم الاعتداء على الحقوق المكتسبة للأفراد، وأما المسائل التي يكون المشرع قد نظمها تنظيمًا تفصيلياً كاملاً دون أن يترك للإدارة فرصة وضع أي تفاصيل تتعلق بها، فعلى الإدارة أن تلتزم بها، وتتقيد بحدود ما نظمها القانون، ولا تملك بشأنها أية سلطة تقديرية^(٥٠).

وتُعرف السلطة التقديرية «بأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في الحالات التي يترك فيها القانون للإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها، فيكون لها الحق في أن تتدخل بإصدار القرار أو لا تتدخل ولا تصدر أي قرار، كما يكون لها إذا رأت أن تتدخل أن تختار بحرية نوعية القرار الذي تراه ملائماً لهذه الظروف. وهكذا فإن المرجع في وجود الإدارة في حالة سلطة تقديرية هو نص القانون، فإذا كان المشرع لا يلزمها بالتدخل في ظروف معينة ولا يلزمها حينما تتدخل أن يكون قرارها على نحو معين، فإن الإدارة توجد في مثل هذه الحالة في نظام سلطة تقديرية»^(٥١).

(٤٩) د. أحمد حافظ عطية، مرجع سابق، ص ٤٨، ٤٩.

(٥٠) د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ط ٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٦، ص ٥٤.

(٥١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢، ص ٥٨٧، د. بكر القباني، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، المجلد الأول، ط ١، القاهرة، المكتبة الحديثة، ١٩٧٠، ص ٥٨.

وفي المقابل تعرف السلطة المقيدة بأنها «السلطة المحددة أو المقيدة التي يقرر فيها الشارع اختصاصاً معيناً لموظف أو هيئة، يبين من الوهلة الأولى الغرض الذي يجب على الموظف أو الهيئة التي تباشر هذا الاختصاص أن تسعى إليه، كما أن الشارع يبين الشكل الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول إلى هذا الغرض»^(٥٢).

وترتبط السلطة التقديرية بفكرة الملاءمة، فإذا منح القانون الإدارة سلطة تقديرية فإنه يترك لها حرية تقديرية ملائمة لأعمالها، ولا تخضع في هذه الحالة كقاعدة عامة لرقابة القضاء إلا في حدود ضيقة، على أساس أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، إذ يصعب عليه أن يمارس سلطة الرقابة على ملاءمة التصرف الإداري، ومرد ذلك عدم إمامه بالوظيفة الإدارية وبعده عن الظروف والملابسات التي تحيط بالإدارة حين ممارسة سلطاتها التقديرية^(٥٣)، وأيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها: «ليس للقضاء الإداري سلطة التعقيب على القرار الذي تتخذه الإدارة في هذا الشأن ما دام قد خلا من إساءة استعمال السلطة وابتغى وجه المصلحة العامة»^(٥٤).

وتملك الإدارة صلاحية تقديرية في تقدير كفاءة الموظف في أثناء التجربة وفق الأنظمة المعمول بها، حيث اتجه المشرع المصري إلى تقييد سلطة الإدارة في الوصول لربط أداء الموظف وفق تقرير أدائه في أثناء الاختبار، والنتيجة المترتبة على قياس هذا الأداء بحد معين تمثل في تقدير فوق المتوسط، فالمشرع المصري قيد صلاحية الإدارة في الوصول إلى النتيجة؛ لكنه بخصوص تقدير عناصر التقييم قد أفسح مجال تقييم أداء الموظف وفق العناصر الواردة بنموذج تقييم أدائه، ومنحها سلطة تقديرية.

ولا شك أن السلطة التقديرية عنصر أساسي ولازم لحسن سير الإدارة العامة، وذلك للبت في المسائل التي تعتبر الإدارة أكثر دراية فيها من المشرع ومن القاضي معاً؛ ولكن الخلاف ينحصر في تحديد هامش ما يمكن أن تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية ونوعية، وطبيعة المسائل التي يمكن أن تترك لها لكي تستخدم فيها تلك السلطة التقديرية^(٥٥)، حيث لا يمكن أن يقتصر دور الإدارة على مجرد تابع للقانون أو مجرد آلة صماء لتنفيذ القانون، بل يتعين منحها القدرة على الاختيار وبلوغها قدرًا من حرية

(٥٢) د. نبيلة كامل، الوجيز في القانون الإداري، دار النشر المغربية، ١٩٨١، ص ١٢.

(٥٣) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الإسكندرية، دار المعارف، ١٩٩٢، ص ١٤٨.

(٥٤) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٥ يناير سنة ١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية، السنة الثامنة، ص ٤١١.

(٥٥) د. منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري، دار وائل، ٢٠١٣، ص ٣٥.

التصرف والتعامل مع جميع المسائل المتباينة بغية تحقيق اعتبارات الابتكار والتجديد؛ مما يكفل في النهاية حسن سير المرافق العامة^(٥٦).

وأتاح المنظم السعودي من جانبه أيضاً الفرصة للإدارة لتقدير كفاءة الموظف وفق سلطتها التقديرية الناتجة عن هيمنتها على تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومسؤوليتها عن قيام الموظفين بأداء واجباتهم على أكمل وجه، وبما يحقق المصلحة العامة، حيث تثبت للإدارة الحرية في اختيار من تراه مناسباً لهذا الغرض من الموظفين الخاضعين لفترة التجربة، وإبعاد من تراه غير صالح لذلك، وذلك من خلال عدم تحديد تقدير معين يصل إليه الموظف في أثناء التجربة لتقرير عدم صلاحيته.

المطلب الثاني

عناصر تقدير كفاءة الموظف

يتم تحديد تقويم أداء الموظف وفق ضوابط تتمثل في تحديد العناصر التي يجري على أساسها تقويم أدائه، وتعيين المصادر التي يعتمد عليها الرئيس المباشر، ويسترشد بها في إعداد هذا التقويم^(٥٧)، ويعد تقويم الأداء وفق عناصر يحددها القانون معياراً موضوعياً لتقرير صلاحية الموظف في أثناء فترة التجربة، وتُعد تقارير الأداء بالتالي هي وسيلة تقويم أداء الموظف وكفاءته في إنجاز واجبات وظيفته، فإذا كان تقدير كفاءة الموظف يتكون من مجموع الصفات اللازم توافرها فيه للنهوض بأعباء وظيفته على أكمل وجه حتى لا يتعرض للفصل الوظيفي لعدم الكفاية المهنية^(٥٨)، فمن الواجب تعيين الصفات التي تحدد تقويم الأداء. فتقويم الأداء يقيم وفق عنصرين: عنصر يتعلق بالعمل الوظيفي من حيث الإلمام بالعمل وكمية الإنتاج وإتقانه والسرعة في إنجازها، وآخر يتمثل في الصفات الذاتية للموظف من حيث المعاملة والمواظبة والابتكار والقدرة على تحمل المسؤولية، وحُددت هذه العناصر حتى يصبح التقرير صورة حقيقية شاملة لأداء وشخصية الموظف حسب طبيعة عمله المعين عليه.

(٥٦) د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط ٤، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص ٤٨.

(٥٧) د. حمدي أمين عبد الهادي، «تقويم الأداء» مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٦٥، ص ١٤٧، د. محمد سعيد أمين: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار

النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨.
(٥٨) CARTON, Jean-Paul, Essai de Typologie de L'insuffisance Professionnelle, Actualité Juridique, Droit administratif, dans A.j.D.A., février 2003, p.265.

حيث أقرت الإدارية العليا في حكم لها «أن تقدير الكفاية بصفة عامة في أي عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي ترخص فيها الإدارة، إلا أن ذلك ليس طليقاً من كل قيد بل مشروطاً بأن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها...»^(٥٩).

ولم تفرد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد عناصر أو ضوابط يختص بها الموظف خلال فترة الاختبار إلا أن اللائحة وضعت معايير وأسساً ومعايير لتقييم أداء الموظف المثبت بشكل عام، ومن ثم توجه إلى قياس العام على الخاص حتى يتسنى لنا الوصول إلى كيفية تقدير أداء الموظف تحت الاختبار، ومما لا شك فيه أن (المنظم) المشرع اتجه إلى تحقيق نوع من المساواة بين الجميع على أسس موضوعية.

فلا شك أن تقويم أداء الموظف تحت الاختبار يستوجب حتماً الاستناد إلى الأسباب الموضوعية التي تُبنى عليها أسباب تقدير صلاحيته، فلم يرد بالمواد الخاصة لتقويم الأداء الواردة باللائحة التنفيذية ضوابط خاصة بالموظف تحت الاختبار، إلا أنه اكتفى بأداء الموظف المثبت، إذ ورد فيها تقييد سلطة مُعد تقرير الأداء لتجنب إساءة استعمال السلطة حتى يعتمد التقرير على أسس قياسية وموضوعية، وحددتها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد. وتُراعى في تقدير تقويم الأداء حسبما ورد في المادة (٧٤) من اللائحة: يُراعى في تقدير تقويم أداء الموظف الضوابط الآتية:

- ١ - واقعية وموضوعية التقييم بحيث يكون مبنياً على أساس من الدقة التامة في قياس أداء وسلوك الموظف.
- ٢ - حيادية التقييم وعدالة المعاملة بحيث يكون التقييم مبنياً على أساس التجرد من العلاقات الشخصية ومؤثراتها.
- ٣ - الوصول إلى المنحنى الطبيعي للأداء.
- ٤ - معدل الأداء الذي يتم تحديده لكل وظيفة.

ويتبين من أحكام اللائحة السابقة حرص المنظم المصري على رسم هيكل تقييمي لأداء الموظف عن طريق ضوابط موضوعية تضبط أداء مُعد التقرير دون تجاوز السلطة، فاحترام حقوق الموظف، والوصول لكفاءة إدارية وإنتاجية للإدارة من خلال الأداء الوظيفي للموظف الذي تُقاس كفاءته بالوظيفة، يقتضي احترام اعتبارات الشفافية والموضوعية

(٥٩) حكم المحكمة الإدارية طعن رقم ١٤٩٩ لسنة ٣٨ ق، جلسة ٢٣/١٢/٢٠٠١م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة ٢٠٠٢م.

والمساواة؛ لهذا يتعين تطبيق هذه الضوابط ومن باب أولى على الموظف تحت الاختبار. ولم يقف القانون المصري عند هذا الحد بل امتد حرص المشرع المصري إلى نزاهة تقييم الأداء من خلال ما ورد بنص اللائحة رقم (٦٧) بتوجيه السلطة المختصة لوضع نظام لتقويم أداء الموظف يشتمل على محاور معينة، حيث تنوعت هذه المحاور ما بين تقويم الموظف لذاته وتقويمه من مرؤوسيه والرئيس المباشر، ومن زملائه في ذات الإدارة، وتقويمه من الجمهور المتعاملين مع الوحدة، بالإضافة إلى تقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، وهو ما ورد النص عليه صراحة: «تضع السلطة المختصة نظاماً لتقويم أداء الموظف يشتمل على محور أو أكثر مثل تقويم الموظف لذاته وتقويم الموظف من مرؤوسيه وتقويمه من الرئيس المباشر وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة» .

ومن المسلم به أن أهمية وضع ضوابط محددة لتقييم أداء الموظف، بالإضافة إلى تحديد معايير لتقييم أدائه بشكل كامل يحيط بكافة جوانب الموظف ومن يتعامل معه في إطار وظيفته، حيث ورد بالنص السابق أمثلة لهذه المحاور مع فرضية تطبيقها على الموظف تحت الاختبار، إلا أنني أتوقع صعوبة في تحقيق غاية التقييم من الناحية الواقعية، وهي أمور تمس موضوعية هذا التقييم ذاته، فكيف للموظف على سبيل المثال تقييم ذاته وضمان حياده في ذلك؟ فالموظف تحت الاختبار حريص كل الحرص على استمراره في العمل من خلال إثبات صلاحيته نتيجة لحاجته للوظيفة، ومن ثم سيكون تقييمه لذاته إيجابياً بشكل كبير جداً، بالإضافة إلى طبيعة غالبية البشر في إخفاء جوانبهم السلبية بشكل عام سواء في الأداء الوظيفي أو جميع صور السلوك بمناحي الحياة، لهذا أعتقد عدم جدوى وجود هذا المحور، وأميل للقول بالرأي نفسه والنتيجة ذاتها بالنسبة لمحور تقويم الموظف من خلال زملائه، فقد ينتاب البعض أهواء شخصية تجاه الموظف تحرك تقدير أدائه مما يجعله محوراً غير حيادي.

ورغم ما ورد بهذه المادة من سلبيات في وجهة نظري، إلا أن بها محاور تقيس بشكل موضوعي أداء الموظف، وتظهر موضوعية التقييم في وجهة نظري لمحورين أساسيين: وهما التقييم من خلال الجمهور المتعامل مع الموظف، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، فمن علامات كفاءة الموظف إضافته للوحدة الإدارية التي ينتمي إليها بإبداعه وتطويره وحسن أدائه، وبما ينعكس أداءه الجيد على الوحدة ككل، ولكن وإن كنا بأمس الحاجة لهذه المحاور لتقييم أداء الموظف المثبت، فإننا أيضاً بحاجة لها لتقدير كفاءة الموظف تحت الاختبار، حيث تحدد هذه المحاور بدقة وموضوعية مدى استمرار الموظف من عدمه نتيجة صلاحيته حتى لا يمثل عبئاً على الإدارة.

فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على عناصر محددة يقدر من خلالها تقييم الموظف بشكل عام، ولم ترد عناصر خاصة للموظف تحت الاختبار، ولحين الانتهاء من البحث لم يتم إعداد نموذج تقييم أداء الموظف تحت الاختبار من السلطة المختصة وهي لجنة الموارد البشرية. وحرصاً مني على إنجاز هذا البحث وعدم الوقوف على نقطة قد تدرك فيما بعد، فإنني أقيس نصوص هذه اللائحة عند السكوت عن تخصيص بعضها للموظف تحت الاختبار وهو محل الدراسة عليه؛ لهذا أميل إلى قياس حالة الموظف تحت الاختبار على الموظف المثبت، حيث حددت المادة (٦٧) من اللائحة معايير تقويم الموظف وهي السلوك والالتزام والتميز والإبداع والإنجاز والقدرة على تحمل المسؤولية.

وتضع السلطة المختصة الوزن النسبي للمؤشرات الخاصة بكل معيار من معايير التقويم وفق ما ورد بالمادة (٦٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري لضبط عناصر التقييم، وتختلف عناصر تقييم الأداء في المراحل الوظيفية حسب المجموعة النوعية، وحسب الدرجات الوظيفية وما تتطلب من أداء وظيفي يناسب العمل، وتختلف العناصر التقييمية للموظف في فترة الاختبار عن العناصر للموظف المثبت فيما بعد فترة الاختبار، وتختلف هذه العناصر في النظام السعودي عنها في القانون المصري.

ويشتمل تقييم أداء الموظف تحت التجربة في النظام السعودي على عناصر محددة تقدر الإدارة من خلالها مدى كفاءته وصلاحيته ما بين الحماس في العمل، وقدرته على التعلم، وتقبل واستيعاب التوجيه، والمحافظة على أوقات الدوام، والسلوك العام وغيره. وتتفاوت هذه العناصر فيما بينها لقياس درجات كفاءة الموظف نظراً لأهميتها لتحقيق المصلحة العامة، حيث أعدت الجهة المختصة بالنظام السعودي نموذج تقويم لأداء الموظف تحت التجربة يشتمل على العناصر سالفة الذكر لتقييد سلطة مُعد التقرير وفق هذه العناصر، أما المشرع المصري فلم يصدر لحين الانتهاء من البحث نموذجاً خاصاً لتقييم أداء الموظف تحت الاختبار؛ نتيجة حداثة قانون الخدمة المدنية المصري الجديد.

وأضاف المنظم السعودي مصادر أخرى لتقويم أداء الموظف تحت التجربة لضمان سلامة التقويم، وعدم تأثره بتغيير أشخاص الرؤساء المباشرين، إذ يبنى على الوثائق والمستندات الرسمية، كملف الموظف وسجل تدوين ملاحظات الرئيس المباشر، وتقارير الإنجاز الشهري ودفتر الدوام، بالإضافة إلى أي مصادر أخرى تعين على دقة التقييم، ولهذه المصادر أهمية بالغة إذ تجعل تقدير الرئيس المباشر لأداء الموظف قائماً على أساس سليم من الواقع؛ إذ يرصد نشاطه الوظيفي وأدائه أولاً بأول، ويتضح من ذلك ربط

المنظم السعودي تقدير أداء الموظف بعناصر ثابتة وفق ما يدل عليها من أوراق واضحة ودلائل مدونة.

وحدد المنظم السعودي لبعض العناصر ١٠ درجات مثل الحماس في العمل، والبعض الآخر ٧ درجات كالمحافظة على أوقات الدوام، وهناك عناصر خصص لها ٤ درجات كالعلاقة مع الرؤساء والزملاء والمراجعين، فإن هذا التفاوت راجع لأهمية هذا العنصر، بالإضافة إلى أن المنظم خص بعض العناصر التي يصعب تحديد كيفية قياسها درجات أكبر بالتقدير كعنصر حماسه بالعمل؛ لأن هذا العنصر يرتبط بالجانب الشخصي للإدارة في قناعتها بكفاءة هذا الموظف، فلم يحدد درجة لهذا العنصر بالمقارنة مع العناصر الأخرى التي يغلب عليها الطابع الموضوعي ذات الدلالة المادية الواضحة مثل الحفاظ على أوقات الدوام، بل حددها ٧ درجات، ويتم ذلك عن اتجاه المنظم نحو منح الإدارة سلطة تقديرية أعلى في تقدير هذه العناصر التي تعتمد على الاقتناع الذاتي للإدارة.

وتختلف نظم تقارير الأداء بالنسبة للطريقة التي تتبع في تقييمه، فبعضها يأخذ بالطريقة العددية أي تقدير الأداء بالأرقام والدرجات الحسابية ذات النهاية القصوى الموزعة على مختلف عناصر التقدير، والبعض الآخر يلتزم بطريقة المراتب، حيث يتم التقدير بالأوصاف، فيوصف أداء الموظف بأنه ممتاز أو جيد.

وهناك من الأنظمة التي تقوم على الجمع بين التقدير العددي وتقدير المراتب، وهو ما يسري عليه نظام التقييم في النظامين السعودي والمصري، فيأخذ كل من النظامين بتقدير عناصر التقييم بالدرجات النسبية، وبالأخير تحديد هذه النسب بمراتب تقديرية.

فالنظام السعودي حدد الحد الأعلى للفترة الأولى من التقييم بـ ٥٠ درجة والفترة الثانية بـ ٥٠ درجة، والحد الأعلى لمجموع الفترتين ١٠٠، بالإضافة إلى تحديد التقدير بالرتبة وفق مجموع الدرجات، مثال لذلك حدد رتبة ممتاز بدرجة من ٩١-١٠٠، ومرضي من ٦١-٧٠، ومن ثم يتضح اتجاه المنظم السعودي للأخذ بكلا النظامين من أنظمة تقييم الأداء.

وسايره القانون المصري في ذلك حيث حدد تقدير عناصر الموظف فترة الاختبار بالوزن النسبي للمؤشرات، كما ورد بنص المادة (٦٨) من اللائحة التنفيذية، بالإضافة إلى تحديد درجات كل مرتبة كما ورد بالمادة (٧٥) من ذات اللائحة على النحو التالي: ممتاز من درجة ٩٠-١٠٠، فوق المتوسط من ٦٥-٨٠.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على قرارات الإدارة

تعتبر الإدارة عن إرادتها في تقييم أداء الموظف في صورة تقرير ينطوي على إحداث أثر قانوني معين، وبذا يترتب على القرار الذي تتخذه حيال وضع الموظف في أثناء التجربة تثبيت الموظف في الوظيفة أو إنهاء خدمته لعدم الكفاءة، فيتولد لدى الإدارة قناعة من تقديرها للأسباب التي دعت إلى اتخاذها القرار، فالقناعة هي وليدة الإرادة فلم يكن لمصدر القرار قناعة إلا إذا كان هو صاحب الإرادة وعبر عنها بشكل محدد، ويخضع تكوين قناعة مصدر القرار إلى مجموعة من القرائن والأدلة التي تتفق مع المنطق والعقل، ولا يجوز أن يعتمد مصدر القرار على هواه في تكوين عقيدته عند التعبير عن إرادته في إصدار القرار، فيجب أن تستعين الإدارة في تكوين عقيدتها بالأدلة التي تثبت قناعتها في كفاءة الموظف وصلاحيته في أثناء فترة التجربة، وقد تبين ذلك في النظامين المصري والسعودي من خلال التقارير التي تُعد من قبل السلطة المختصة، يحدد فيها قياس أداء الموظف وفق الأنظمة المعمول بها^(٦٠).

كما عبر د. علي شطناوي في مؤلفه عن حرية الإدارة في تحديد الأدلة وقبول أي دليل واستبعاد الآخر «بالحرية المطلقة في وزن قيمة كل دليل على حدة ولها في النهاية صلاحية التنسيق بين الأدلة التي بحوزتها واستخلاص نتيجة منطقية من هذه الأدلة مجتمعة ومتساندة تمكنها من ممارسة صلاحية التقدير؛ ولكن القضاء الإداري استقر على عدم خضوع تقدير الإدارة للأدلة وحدها دون معقب عليها، فلا يمكن للإدارة أن تكون عقيدتها واقتناعها إلا بعد تقديرها للأدلة ووزنها»^(٦١).

وقد فرض القضاء الإداري التزامات قانونية على الإدارة عند ممارسة سلطتها التقديرية، وحدد رقابته على أعمال الإدارة ضمن إطار هذه الالتزامات، ومنها التزام الإدارة القانوني بدراسة ظروف كل حالة قبل إصدار القرار، وكذلك التزامها القانوني بإصدار القرارات التنظيمية والفردية اللازمة لتطبيق القانون خلال فترة معقولة، والالتزام القانوني بصحة الوقائع التي يستند إليها القرار، وكذلك صحة التكييف القانوني، وهي أمور تندرج ضمن مهمة القاضي في رقابته لدى تطابق القرار الإداري مع التنظيم القانوني^(٦٢).

(٦٠) راجع: د. علي خطار شطناوي: «الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار» مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٣٢٣.

(٦١) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٣١٦.

(٦٢) د. محمد إسماعيل علم الدين: «التزام الإدارة القانوني في ممارسة السلطة التقديرية» مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة عشرة، العدد الثالث، ديسمبر ١٩٧١، ص ٥٩، ٦٠.

وتأتي الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حدود ربط النتيجة وما توصلت إليه الإدارة من قرار بالأدلة، والأوراق الثابتة، وفي إطار ذلك وما تلتزم به الإدارة في اتخاذ قرارها وهو ما جاء متوافقاً لذلك، فقد قرر موقف ديوان المظالم في أحد أحكامه بعدم قبول دعوى مطالبة إلغاء قرار إداري صادر من الجهة الإدارية بإنهاء خدمة المدعية، حيث استند حكم الديوان إلى أن المدعية صدر ضدها قرار بإنهاء خدمتها نتيجة انقطاعها عن العمل مدة تزيد عن ٣٠ يوماً متفرقة، بالإضافة إلى عدم ثبوت جدارتها في أثناء فترة التجربة، وأفادت المدعية بأن انقطاعها عن العمل راجع لمرضها النفسي وهو الرهاب الاجتماعي، ومن ثم طالبت المدعية بإلغاء قرار إنهاء خدمتها»^(٦٣).

وطالبت المدعية بضرورة نقلها لوظيفة أخرى في حال ثبوت عدم صلاحيتها وفق ما نصت عليه اللائحة التنفيذية بنص المادة ٤/٩ «بأن هذا النص يفيد بجواز النقل استناداً إلى السلطة التقديرية الجوازية للإدارة وليس الأمر وجوباً».

ونميل بالرأي نحو صواب ما توصل إليه الديوان، فقد قررت المحكمة أن ما اتجهت إليه الإدارة في فصل المدعية عن العمل استناداً إلى ما لها من سلطة رقابية على الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة، وهو ما يستوجب توافر الأسباب التي أدت إلى النتيجة السائغة، ومنها ثبوت انقطاعها عن العمل فترة تزيد عن ٣٠ يوماً متفرقة مما يستوجب تطبيق نص المادة ٢/١٠ من لائحة انتهاء الخدمة المدنية السعودي حيالها، ويُعد ذلك دليلاً مادياً قاطعاً على عدم حرص المدعية على ممارسة العمل وتهاونها في أدائه، بالإضافة إلى ما ثبت من المستشفى بالأوراق أنها تعاني من مرض نفسي قد يؤثر على أداء العمل وفعالية إنتاجيته، ويلحظ من الحكم أن الحالة الصحية التي تعاني منها المدعية لم يتم اكتشافها عند التعيين، فاللياقة الصحية شرط أساسي للتعين؛ ولكن تكشف هذا الأمر عند الممارسة الفعلية للعمل وهو ما يحقق الغاية من وراء فترة التجربة، وعند تحققه يستوجب النظام إنهاء الخدمة، وبذا منحت الإدارة سلطة تقديرية في استخدام الخيار البديل عن الفصل، غير أن وضع المدعية لا يؤهل إلى إعادة تجربتها مرة أخرى، فقد اتضح من خلال هذه الفترة بشكل قاطع عدم صلاحيتها لأداء العمل، فلم يعد لدى الإدارة أمل في نجاح تجربتها في موقع آخر، حيث ارتبط السبب بعدم انتظامها في العمل وهو ما يجوز تكراره بسهولة في وظيفة أخرى.

(٦٣) ديوان المظالم رقم ٦/٢٠٨ ت/٦ لعام ١٤٢٧ هـ، في القضية رقم (٢٢٣١/١/ق) لعام ١٤٢٥ هـ، مجموعة المبادئ الإدارية، المجلد الثاني، ص ٥٢٣.

واتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية لثبوت بناء قرار الصلاحية للموظف في أثناء فترة الاختبار على قناعة الإدارة بناء على الأوراق الثابتة التي تؤدي للوصول إلى النتيجة التي انتهت إليها بالقرار المطعون فيه، حيث ورد بالحكم «..... والمراد في النهاية في تقدير صلاحية الموظف تحت الاختبار إلى السلطة التي تملك التعيين، فلها وحدها حق تقدير صلاحيته أو عدم صلاحيته للوظيفة - وذلك بالاستناد إلى أي عناصر تستمد منها قرارها - وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب عليها ما دام قرارها ابتغى وجه المصلحة العامة وخلا من شائبة إساءة استعمال السلطة، وما دام قد ثبت تقديرها على أصول ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها بالقرار المطعون فيه»^(٦٤).

ويتشابه الاجتهاد القضائي في النظامين المصري والسعودي باتجاه واحد، ويصبان في قالب واحد وهو قبول النتيجة بناء على أوراق وأدلة مستساعة، وخروج قرار الإدارة عن هذا القالب القانوني يؤدي إلى الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها؛ مما يشوب قرارها بالعيب الذي يستوجب بطلانه، ولم يقف دور الرقابة القضائية عند ضرورة توافر الأوراق التي تؤدي إلى النتيجة المقبولة، بل تخضع الإدارة للرقابة القضائية في مجال سلطتها التقديرية في ثبوت عدم صلاحية الموظف في أثناء فترة التجربة.

فقد قرر ديوان المظالم في أحد أحكامه برفض دعوى المدعي بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تعيينه على وظيفة على بند الأجور وتعويضه عن الأضرار التي لحقت به جراء ذلك، كما قررت المدعى عليها ثبوت عدم صلاحية المدعي للعمل في الوظيفة التي يطلب تعيينه عليها بعد وضعه تحت التجربة العملية بصدور قرار بعدم تعيينه.

وقضت المحكمة عدم وجود خطأ من المدعى عليها يلزمها بعودة الموظف إلى عمله أو تلبية طلبه في التعويض، وانتهت المحكمة إلى رفض دعواه المقدمة، حيث استند الحكم إلى صحة ما رجعت إليه المدعى عليها في تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في ثبوت مدى صلاحية الموظف في أثناء فترة التجربة بالاستناد إلى نص المادة (٢٢) من لائحة التعيين في تقرير ذلك وصدور القرار من ذي صفة، حيث وضعت فترة التجربة للتأكد من صلاحية الموظف في أداء العمل بشكل معين وفق تقرير عن مدى كفاءته، فحينئذ تتمتع الإدارة بصلاحية تقديرية في مدى ثبوت صلاحية الموظف لأداء العمل والاستمرار في مركزه الوظيفي، حيث مارس هذه الصلاحية التقديرية الجهة المختصة بذلك وهي مدير عام التشغيل والصيانة.^(٦٥)

(٦٤) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١١٢ لسنة ١١ ق جلسة ١٩٦٧/٤/٢٣.

(٦٥) حكم ديوان المظالم رقم (٣٤٢/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ. في القضية رقم ١/٣٨٣٤/ق لعام ١٤٢٥، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية المجلد الثاني، ص ٦٥٠.

وبنفس السياق جاء حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن قرار الفصل بغير الطريق التأديبي يقع صحيحاً، ويعتبر قائماً على السبب المبرر له قانوناً متى استند إلى وقائع صحيحة مستمدة من أصول لها وجود ثابتة في الأوراق، إذا كانت الإدارة قد استخلصت منها النتيجة التي انتهت إليها في شأنه استخلاصاً سائغاً، وكانت تلك الوقائع تنتج هذه النتيجة مادياً أو قانونياً؛ ذلك أن الأصل في القانون هو أنه لا يسمح بتولي الوظيفة العامة أو بالبقاء فيها إلا لمن كان قادراً على النهوض بأعبائها ومسؤولياتها تحقيقاً لحسن سير المرافق العامة، فإذا فقد هذه القدرة أو ثبت عدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة لعجزه أو ضعف كفايته، أو ما شبهه، مما تنفرد جهة الإدارة في رعايتها للمصلحة العامة التي هي قوامه عليها، كان لهذه الأخيرة أن تتدخل لإحداث أثر قانوني في حقه بالاستغناء عن خدمته حرصاً على حسن سير العمل بالمرافق العامة^(٦٦).

ومارس القضاء الإداري رقابته على الأسباب التي أستندت إليها الإدارة في إنهاء خدمة الموظف، فقرر قبول الأسباب المبررة والمستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع صحيحة، حيث ورد بحكم المحكمة الإدارية «... ولئن كان الأصل أن تقرير صلاحية أو عدم صلاحية العامل تحت الاختبار للوظيفة أمر تستقل به الجهة الإدارية، إلا أن مناط ذلك أن تكون النتيجة التي تصل إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع صحيحة منتجة من الدلالة على هذا المعنى، وإلا كان قرارها فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب، ووقع مخالفاً للقانون...».

«حيث تبين من التقارير الشهرية التي يستند إليها عند وضع التقرير النهائي، فلم يثبت في تقارير الأشهر من يونيو حتى سبتمبر سنة ١٩٧٩ أن المدعية لم تكن أهلاً للبقاء في الوظيفة من حيث أخلاقها وسلوكها وانتظامها في العمل وإنتاجها، بل تضمن تقاريرها منذ التعيين وحتى تقارير شهر أغسطس سنة ١٩٧٩ أنها كانت حميدة الأخلاق والسلوك ومنظمة في عملها ومنتجة، وجاء تقرير سبتمبر خالياً من بعض البيانات الخاصة بأخلاق المدعية وسلوكها وانتظامها وإنتاجها، إلا أنه لم يسجل أنها لم تكن صالحة للعمل»^(٦٧).

وبالبناء على ما سلف يكون الاستناد في إنهاء خدمة المدعية إلى أنها لم تكن

(٦٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصري رقم ١٠٧٦ / ٧ جلسة بتاريخ (١٩٦٢/١٢/٢٢) ٢١٥/٢٩/٨ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ١٩٦٥-١٩٥٥ القاهرة - الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية - ١٩٦٦ - ص ٢٣٤٥.

(٦٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٠٧٨ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٤/١١/١٧م.

منتظمة أو غير منتجة غير قائم على أساس سليم من الواقع والقانون، حيث إن الاستفادة من السياق المتقدم أن القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة المدعية صدر على أساس عدم صلاحيتها والنقل إلى وظيفة أخرى بدعوى أنها غير منتجة، ولا تتوافر الدقة في أعمالها، وليس لديها استعداد لبذل أي نشاط، ولا يمكن الاعتماد عليها (وذلك وفق ما جاء به قانون العاملين المدنيين السابق بوجود بديل عن إنهاء الخدمة وهو النقل لوظيفة أخرى وهو ما غير العمل به في قانون الخدمة المدنية المصري الجديد).

ولا شك أن تنوع محل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في إطار تقدير صلاحية الموظف في أثناء التجربة حالياً وفق النظام الجديد يتوزع ما بين مدى قبول الأدلة التي استمدت منها النتيجة المتخذة بالقرار النهائي، وسلطة الإدارة التقديرية، والجهة المختصة في ثبوت عدم الصلاحية، وسرعة اتخاذ القرار وعدم التراخي في صدوره من قبل السلطة المختصة.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى «.....» أما تراخي صدور القرار أمداً معقولاً إلى ما بعد انتهائها بسبب عرض الأوراق على الوكيل العام للشئون الزراعية، ثم الوكيل العام للشئون المالية والإدارية، ثم على المدير العام لمدرية التحرير - فليس من شأنه أن يؤثر على سلامته، وذلك بالإضافة إلى أنه ليس من النصوص التي نظمت فترة الاختبار، ما يوجب صدور قرار الفصل قبل انتهائها»^(٦٨)

ويتضح مما سبق عرضه من أحكام قضائية في النظامين المصري والسعودي أن أعمال الإدارة تخضع للرقابة القضائية في حدود معينة، والتحقق من عدم إساءة استعمال السلطة مما يشوب قرارات الإدارة بعدم المشروعية، فللإدارة عند صدور قرارها عناصر تقدرها وفق كل حالة، ويجب أن تتلاءم هذه العناصر مع النتيجة التي تصل إليها، ومن ثم تترك للإدارة صلاحية تقديرية في أداء مهمتها وتحقيق غايتها في سير المرافق العامة، شريطة عدم التهاون في حقوق الأفراد، أو التعسف في استعمال السلطة.

(٦٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١١٩ لسنة ١٠ ق، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤ م.

الخاتمة

تناولت في هذه الدراسة موضوعاً لعله يشغل قطاعاً كبيراً من الأفراد، وهو الوضع القانوني للموظف العام في أثناء فترة التجربة، حيث اعتمدت الدراسة على المقارنة بين النظامين السعودي والمصري بتحديد أوجه الشبه التي تجمع ما بين النظامين، وتوضيح نقاط الاختلاف فيما بينهما، حيث لاحظنا بعض الاختلاف في النظام المصري في وضع الموظف تحت الاختبار في قانون الخدمة المدنية الجديد عن سابقة نظام العاملين المدنيين بالدولة، حيث تناولت من خلال هذه الدراسة بيان الغاية من فترة التجربة وهو ما يجتمع عليه النظامان، بالإضافة إلى المدة القانونية التي يخضع لها الموظف في هذه الفترة واختلافها في تحديدها وفق الأنظمة المعمول بها، ثم تناولت بالدراسة والتحليل مدى صلاحية الإدارة في إنهاء خدمة الموظف الخاضع لفترة التجربة، وما يتوجب على الإدارة اتخاذه حيال هذه النتيجة، حيث تدور صلاحيتها حول إنهاء هذه الفترة بالثبوت، ومن ثم استقرار المركز القانوني للموظف، أو إنهاء خدمته عند ثبوت عدم صلاحيته، ولم يتوقف موقف الإدارة عند الإنهاء أو التثبيت بصدور قرار صريح، بل قد تتخذ الإدارة موقف الصمت، وعرضنا ما ينتج عن هذا الموقف وما يترتب عليه من آثار قانونية تمس الموظف العام وحقوقه وواجباته.

ومما لا شك فيه أن ممارسة صلاحية الإدارة إزاء الموظف تحت الاختبار يجب أن تخضع لرقابة قضائية، بغية المحافظة على حقوق الأفراد ومنع تجاوز الإدارة في استعمال سلطتها التي قد تنحرف بها في بعض الأحيان؛ لذا تناولت مدى الرقابة القضائية على قرار إنهاء الإدارة لخدمة الموظف، وانحصرت هذه الرقابة في بيان طبيعة صلاحية الإدارة في اتخاذ قرارها لإنهاء خدمة الموظف، وماهية هذه الصلاحية التي تقوم على عناصر تقديرية تستند إلى الملاءمة من قبل الإدارة، حيث يستند قرار الإدارة على عدة عناصر تؤدي إلى النتيجة التي توصلت إليها، ومن بين هذه العناصر ما يثبت بالأدلة، ومنها ما يتم تقديره من قبل الإدارة استناداً إلى قناعاتها التي تعتبر محلاً للرقابة القضائية. وأخيراً توصلت إلى بعض النتائج من خلال هذه الدراسة، منها:

- إن فترة التجربة تستهدف تحقيق غاية مهمة تسعى إليها الإدارة، وهي استمرار المرفق العام بانتظام واطراد، وتحقيق الرفاهية العامة للأفراد، بالإضافة إلى ثبوت مدى كفاءة الموظف لأداء العمل.
- تبدأ فترة الاختبار من الممارسة الفعلية للعمل لما يتحقق معه قياس أداء الموظف فعلياً وتقدير كفاءته.

- تباين النظامان السعودي والمصري في تحديد فترة التجربة، حيث نص النظام السعودي على مرور سنة لقضاء فترة التجربة، في حين اكتفى النظام المصري بستة أشهر لذلك.
- أجاز المنظم السعودي نقل الموظف لوظيفة أخرى عند ثبوت عدم صلاحيته، وهو أمر عدل عنه قانون الخدمة المدنية المصري الجديد، فقد ألغيت هذه الفقرة من قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق.
- تقدر صلاحية الموظف وتثبيت مركزه القانوني بالوظيفة استناداً لعدة عناصر ذاتية وموضوعية ترد بنموذج تقييم الأداء المعد من قبل الجهة المختصة بكل نظام، ويحتوي على وزن نسبي يقدر مراتب الموظف.
- حدد كل من النظامين تقديرًا معينًا تستحق بموجبه كفاءة الموظف، وبذا حصول الموظف على ما هو أدنى تعبيراً أو دلالة عن عدم كفاءة الموظف لشغل الوظيفة التي عُين فيها، الأمر الذي يستوجب إنهاء خدمته.
- تخضع عناصر التقدير التي تعتمد عليها الإدارة في تقدير كفاءة الموظف لرقابة قضائية على قرارات إنهاء الخدمة.

وفي ضوء ما سبق أرى تقديم بعض التوصيات التي أعتقد أنها تحقق مصلحة الموظف تحت التجربة (فترة الاختبار) والمصلحة العامة، لعل من أهمها:

- ١ - إضافة فقرة (ج) لنص المادة (٢٢) من لائحة التعيين السعودي لقانون الخدمة المدنية «يمر الموظف المنقول لوظيفة أخرى - في حال استعمال السلطة المختصة سلطتها في جواز نقله عند عدم ثبوت صلاحيته - ببرنامج تأهيلي لمدة ٣٠ يوماً يفصل ما بين الفترة الأولى للتجربة والفترة الثانية، وتعتبر هذه الجهة مؤهلة نظامياً وفنياً بالاطلاع على تقارير الموظف السابقة في الفترة الأولى، والوقوف على نقاط القوة والضعف له، ومعالجة أوجه القصور لديه وتوجيهه بشكل صحيح لما يناسب ويلائم شخصيته»؛ حيث يؤدي ذلك إلى تحقيق الاستفادة الفعلية من نقله لوظيفة أخرى حتى لا تتكرر تجربته الأولى، وتقديم تقرير من قبل هذه السلطة للرئيس المباشر يتضمن ما توصل إليه هذا الموظف وإمكانية تلافيه قصوره السابق، بالإضافة إلى أن هذا الأمر يوفر للإدارة مالاً وجهداً، ويتجنب الاستمرار بفترة تجربة أخرى والوصول لنفس النتيجة السابقة بالتجربة الأولى.

- ٢ - إضافة نص باللائحة التنفيذية للنظامين السعودي والمصري يضع حداً أقصى لتراخي وسكوت الإدارة عن اتخاذها قراراً بمدى صلاحية الموظف أثناء التجربة، حتى تصبح سلطة الإدارة مقيدة في هذا الأمر؛ وذلك لأهمية هذه الفترة للموظف والإدارة على حد سواء، وحتى لا يصبح المركز القانوني للموظف معلقاً خلال فترة معينة دون الوصول لقرار، بالإضافة إلى تكبد الإدارة أموالاً نظير قيامه بالعمل في هذه الفترة وخاصة في حالة الانتهاء بقرار فصله من الوظيفة.
- ٣ - ورد بنص المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري فقرة (٣) إنهاء خدمة الموظف إذا تغيب عن العمل بدون عذر مدة ٥ أيام متصلة و ١٠ أيام متقطعة، فيجب على المشرع النزول بهذه المدة إلى ٣ أيام متصلة و ٥ متقطعة، وذلك حرصاً على قياس أداء الموظف الفعلي، فإن المدة المنصوص عليها ليست بالبسيطة وخاصة في حالة عدم ذكر أحكام الموظف إذا تغيب ٤ أيام متصلة و ٩ متقطعة، هل يتم إنزالهم من فترة التجربة والتعويض عنهم أسوة بنص المادة (١٤٨) والتي تمنح الموظف إجازة مرضية أو عارضة أو إجازة وضع مع وجوب استئصالها من فترة الاختبار، فالأولى أن يعوض الغياب ما دون المنصوص عليها بالمادة (٤٨) وإن كان الغرض من الإجازة أو الغياب هو وجود ظروف معينة أو طارئة، وهو ما تم معالجته من خلال نص المادة (١٤٨) باختلاف إمكانية الإجازة.
- ٤ - حث المشرع المصري على إضافة نص باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يحدد فيه ضوابط محددة يُقاس بها تقييم أداء الموظف تحت الاختبار تختلف عن الموظف المثبت الواردة بنص المادة (٧٤) على أن يكون من بينها فقرتان مهمتان هما:
- ١ - ربط الأداء بضمان تحقيق الإنتاجية والفاعلية الإدارية.
 - ٢ - التغذية الراجعة لقياس وتطوير الأداء.
- ٥ - اهتمام الباحثين بأنظمة الوظيفة العامة بشكل عام، وبفترة التجربة بشكل خاص لما تنطوي على أهمية بالغة للإدارة والموظف على حد سواء، فيبقى في أحكام هذه التجربة الكثير من الحالات التي تخضع للبحث، ومرد ذلك اختلاف هذه الأحكام في الأنظمة الوضعية المقارنة، فالبحث والتحليل المقارن يثري البحث العلمي ويرجع بالإفادة على الأنظمة ذاتها من تجربة الغير في أحكام الوظيفة العامة، فقد يحمل كل حكم لهذه الفترة بحثاً مستقلاً يستحق الدراسة المستفيضة والتحليل، ومن بين هذه الأحكام عناصر تقويم الأداء الذاتية والموضوعية وأثرها على صلاحية الموظف، وضع الموظف المستقيل أثناء فترة التجربة.

قائمة المراجع

أولاً: المعاجم

- المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٥م.
- لسان العرب لابن منظور، دار بيروت.

ثانياً: المراجع العامة والمتخصصة

- د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، ط١١ القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣م.
- د. بكر القباني، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، المجلد الأول، ط١، القاهرة، المكتبة الحديثة، ١٩٧٠م.
- د. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط١، أكاديمية نايف، ٢٠٠٣م.
- د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الإدارة، ١٤٢٣ هـ.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الإسكندرية، دار المعارف، ١٩٩٢م.
- د. سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، ط١، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣م.
- د. شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٩م.
- موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج١، ٢٠٠١م.
- د. عمر الخولي، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار حافظ، ٢٠١٢م.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠م.
- د. محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الأندلس، ٢٠٠٥م.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢م.
- محمد سعيد أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- د. محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٥٧م.
- نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ط٢، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٦م.
- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط٤، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٧م.
- د. منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري، دار وائل، ٢٠١٣م.
- د. نبيلة كامل، مبادئ القانون الإداري، دار النشر المغربية، ١٩٦٩م.
- د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠م.
- د. وهيب عياد، الفصل غير التأديبي ورقابة القضاء، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، د.ت.
- د. يوسف إلياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية، بغداد، مطبعة العال المركزية، ١٩٨٤م.

ثالثاً: الرسائل العلمية

- د. عبد الله راشد السندي، قياس كفاءة الموظف العام وتطوير أدائه، رسالة دكتوراه، جامعة أم دورمان الإسلامية، السودان، ٢٠١٠م.
- د. عبد الله محمد البطوشي، نظرية الموظف الفعلي فقهاء وقضاء، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٦م.

رابعاً: المقالات

- د. أحمد حافظ «السلطة التقديرية للإدارة ودعاوي الانحراف بالسلطة» مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٤، العدد ٢، ديسمبر ١٩٨٢م.

- د. حمدي أمين عبد الهادي «تقويم الأداء» مجلة العلوم الإدارية، السنة ٧، العدد ٣، ديسمبر ١٩٦٥م.
- د. خالد الزبيدي «القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري»، مجلة الحقوق، الكويت، المجلد ٣٠، العدد ٣، سبتمبر ٢٠٠٦.
- د. علي خطار شطناوي «الرقابة القضائية على قناعة مصدر القرار، مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، ٢٠٠٢.
- د. محمد إسماعيل علم الدين «التزام الإدارة القانوني في ممارسة السلطة التقديرية» مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٣، العدد ٣، ديسمبر، ١٩٧١م.
- د. نواف كنعان «امتحانات التوظيف كأسلوب لشغل الوظائف العامة» مجلة دراسات العلوم الإنسانية بالأردن، مجلد ٣٠، ملحق، ١٩٩٣م.

خامساً: المراجع الفرنسية

- CARTON, Jean-Paul, Essai de Typologie de L'insuffisance Professionnelle, Actualité Juridique, Droit administratif, dans A.j.D.A., février 2003.
- DE FORGE, Jean- Michel, Droit de la fonction publique, éd. Presses Universitaires de France, 1986.
- DUSSAULT René, BORGEAT Louis, Traité de droit administratif, éd. Les Presses de l'Université de Laval , deuxième édition, Tome II, 1986.
- LACHAUME, Jean-François, La fonction publique, éd. Dalloz, Paris, 1998.
- WOOIE, F., L'inexistence des actes juridiques, dans A.J.D.A., 1969.

Legal situation of the public official during the trial period - A comparative study between the Egyptian and Saudian systems

Dr. Amany Fawzy Elsayed

Abstract:

The period of experience considers the beginning of the career path for the employee, which assigned to measure his performance, his suitability to continue to work, his legal situation. The administration has powers after the end of this period either to terminate the employment relationship or to install the employee according to specific evaluation elements of the systems under study, Where the period of experience is a significant period in the life of a career employee change course from one to the proven when proven, the administrative agencies seek through this period to achieve the basic goal is the ability of the employee in the operation of the General Facility regularly and steadily, and to achieve the welfare of individuals who benefit from this Accompanied.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Legal situation of the public official during the trial period - A comparative study between the Egyptian and Saudian systems.

Dr. Amany Fawzy Elsayed

**University
of Kuwait**

Academic
Publication Council



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

No. 3, Vol. 46

Safar 1443 - September 2022