

تقييمات الكفاءة تحت مظلة الرقابة القضائية في دولة الكويت

د. أمل عبد الصمد الكوت

رئيس وحدة رقابة
وحدة التحريات المالية الكويتية
دولة الكويت

الملخص

يعتبر الإشراف القضائي على شرعية الإجراءات والأعمال الإدارية من أهم الضمانات للحقوق والحريات الفردية وأكثرها فاعلية.

ولعل أفضل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة هو (الرقابة القضائية)، فالرقابة السياسية تخضع لظروف واعتبارات سياسية، والرقابة الإدارية لا تتصف بالتجرد والموضوعية كونها رقابة ذاتية ومن الممكن ألا تقر بخطئها، وهو ما أعلى من شأن الرقابة القضائية وجعلها أدعى للثقة والاستقلال.

وتجلى فاعلية الرقابة وأثرها في الموضوعات ذات الصلة الوثيقة بحياة الموظف وبمسيرته المهنية، كونه يحتك في ممارسته لاختصاصاته بالسلطة الإدارية والتي تشكل في مجموعها فكرة السلطة الرئاسية التي تمارسها القيادات الإدارية على موظفيها بمختلف مستوياتهم الوظيفية، الأمر الذي قد يترتب عليه احتمالية التعسف والانحراف في استخدام تلك السلطات وبما يستوجب مواجهتها بتحريك كافة أوجه الرقابة على أعمال السلطة الإدارية.

من هنا انطلقت هذه الدراسة لموضوع (الرقابة القضائية على تقييمات الكفاءة في دولة الكويت) ذلك أن تقييمات الكفاءة تؤثر بشكل حتمي ومباشر في ترقية الموظف المادية والمعنوية، وقد استقرت الأحكام القضائية على اعتبار تلك التقييمات ضرباً من ضروب الترقية كونها تؤثر مآلاً في الحصول على تلك المميزات بمنعها أو منحها، فموضوع تقييمات الكفاءة يقترن اقتراناً وثيقاً بالوظيفة العامة وما تنطوي عليه من حقوق ومميزات.

لذا فقد دأبت التشريعات على إيجاد الحماية التشريعية والقانونية للموظف العام ومنها المشرع الكويتي، وذلك بتقريره إخضاع القرارات المتعلقة بالترقية لمظلة الرقابة القضائية، وباعتبار تقييمات الكفاءة تعد أحد ضروب الترقية كونها تؤثر مآلاً في منحها أو حجها، فإنها تخضع كذلك لصور الرقابة المختلفة إدارياً وقضائياً في سبيل ضمان حقوق الموظف وتحقيقاً للعدالة، وذلك على النحو الذي سيتم تناوله في هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، تقييمات الكفاءة، التظلمات، الترقية، محكمة التمييز، الموظف العام، السلطة الإدارية، القرارات الإدارية.

مشكلة الدراسة

على الرغم من الأهمية البالغة لموضوع الرقابة الإدارية والقضائية على تقييمات الكفاءة، وعلى الرغم من وجود بعض الدراسات المتعلقة بأثر الرقابة القضائية على موضوعات «الترقية»، إلا أن الدراسات تقلصت في شأن إبراز دور الرقابة القضائية على تقييمات الكفاءة، ومدى فاعلية القضاء الإداري في هذا الشأن، وما إذا كانت الإدارة قد أثبتت موضوعيتها وعدالتها في وضع تلك التقييمات من عدمه.

وإذا كانت الرقابة الإدارية الذاتية قد أثبتت دورها في هذا الشأن من خلال إعادة النظر في بعض التقييمات وذلك استناداً إلى التظلمات المقدمة من بعض الموظفين، إلا أن دور الرقابة القضائية يُعد أكثر ضماناً ونجاحاً لفئة الموظفين، إذ

* تم استلام البحث في ديسمبر 2020، وقبل للنشر في يناير 2021، وتم نشره في سبتمبر 2022.

(معرف الوثائق الرقمي): DOI: 10.21608/AJA.2022.130343.1226

أن تدخل القضاء رقابياً يؤكد لهم ما إذا كانت العملية الإدارية تسير في أطر موضوعية ومنهجية مدروسة، أو أنها تحيد في صلاحياتها واختصاصاتها بوضع تلك التقييمات عن قواعد العدالة والمساواة.

لذا نحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على موقف القضاء الكويتي لبيان دوره البارز وحدود تدخله في شأن تقييمات الكفاءة، وما إذا كانت رقابته تقتصر على فحص المشروعات أم تمتد رقابة القضاء لتطال أسباب وضع تلك التقييمات وما انتهت إليها في نتائجها. كما نحاول بيان الإجراءات المتسلسلة والموضوعية في وضع التقييمات من قبل جهة الإدارة، وما إذا كان المشرع الكويتي قد راعى بشأنها أن تتم بعملية ممنهجة ومدروسة، وما إذا تقلصت مع تلك الإجراءات فكرة تعسف الإدارة في وضع تلك التقييمات من جانب وما إذا تقلصت أحكام الإلغاء لتلك التقييمات من جانب آخر.

أهداف الدراسة

- تسعى الباحثة من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف أهمها:
- بيان نظام تقييمات الكفاءة وآليته في القانون الكويتي.
 - معرفة آلية التظلمات من القرارات الإدارية ومن ضمنها (تقييمات الكفاءة) باعتبارها ضرباً من ضروب الترقية.
 - بيان الضمانات القضائية التي أتاحتها المشرع الكويتي للموظف العام.
 - بيان الآثار المترتبة على بسط القضاء الإداري سلطته الرقابية على تقييمات الكفاءة.

حدود الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي الاستقرائي الذي يقوم على تناول النصوص القانونية وبيان عناصرها وتحليلها، واستقراء عناصر موضوع البحث في نطاقه من مراجع ومصادر، هذا ما يتعلق بالجانب النظري. أما الجانب التطبيقي، فقد تم عرض بعض أحكام محاكم التمييز الكويتية فيما يتصل بموضوع الدراسة.

ولعل أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، أن تقييمات الكفاءة قد وردت درجاتها على سبيل الحصر في القانون الكويتي، وأن عدم ارتضاء الموظف لمرتبة التقييم الموضوعية له من قبل الجهة المختصة تتيح له الحق في التظلم «الإلزامي» من درجة التقييم خلال مواعيد محددة، وبأن سلطة الإدارة وصلاحياتها في وضع التقييمات من خلال الرئيس المباشر أو الرئيس التالي أو لجنة شؤون الموظفين في بعض الأحيان- إنما تخضع لرقابة القضاء حتى لا تحيد عن صلاحياتها في هذا المجال.

هذا وقد تناولت العديد من الدراسات السابقة موضوع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إلا أن الدراسة الحالية ركزت على أحد التصرفات ذات الأهمية في مسيرة الموظف المهنية والمتمثل بتقييمات الكفاءة ودور الرقابة القضائية في هذا الشأن، لتكون الدراسة تخصصية ومحددة في القانون الكويتي.

تقديم

حرص الدستور الكويتي على تأكيد مبدأ المساواة في عدد من نصوصه باعتباره ركيزة أساسية للحقوق والحريات جميعاً، ودعامة من دعائم المجتمع وميزانا للعدل والإنصاف، فنص عليه صراحة في المادة (29) منه التي قضت بأن «الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصول أو الدين»، وهو النص المتمم لنص المادة (7) من الدستور الذي يقضي بأن «العدل والحرية والمساواة من دعائم المجتمع»، ولنص المادة (8) الذي يقضي بأن «تصون الدولة دعائم المجتمع وتكفل الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص للمواطنين».

وقد قصد الدستور الكويتي بذلك أن يحيا المواطن في الدولة حياة يملؤها الأمن والطمأنينة، وينعم فيها مع باقي المواطنين بالمساواة في الحقوق والواجبات، في إطار روابط قائمة على عدالة اجتماعية شاملة، قوامها تكافؤ الفرص أمام الجميع.

ومن المسلم به أن المساواة تعني في جوهرها التسوية في المعاملة بين المتماثلين وضعباً أو مركزاً، وأن المساواة في مجال الوظيفة العامة تعني أن يتساوى الجميع فيما يتعلق بشروط الخدمة فيها وأوضاعها، وفقاً لمقاييس موحدة لدى توافرها، وأن يعامل الموظفون ذات المعاملة من حيث الحقوق والواجبات المقررة للوظيفة وفق قواعد موحدة.

لذلك جاءت أحكام المرسوم الصادر بشأن الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 والمرسوم الصادر في 1979/4/4 بشأن نظام الخدمة المدنية متوافقة مع أحكام الدستور، حيث أخضع جميع الموظفين المخاطبين بأحكامه - فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية - للأحكام والقواعد والأنظمة التي نص عليها، والتي من ضمنها موضوع هذا البحث وهو «نظام تقييم الكفاءة»، وهو عبارة عن نظام يقوم في الأساس على قياس أداء الموظف بصفة دورية خلال فترة معينة، استظهاراً لكفاءته واجتهاده وإنجازاته، ومدى التزامه بواجبات وظيفته واضطلاعاً بأعبائها، وما عسى أن يتكشف من نواحي القصور في عمله، وفق عناصر يجرى تقريرها تبعاً لاصطلاحات معينة تتضمن تبياناً دقيقاً لها، يتم إدراجها في التقرير المعد لتقدير الكفاءة، بحيث يتم على أساسها تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر منها، بلوغاً إلى تحديد مستوى أدائه عن عمله خلال تلك الفترة، باعتبار أن أداء العمل هو المعيار الذي يؤخذ به لتقييم الكفاءة، وإيجاد التعادل بين الموظفين والتحقق من مدى توفر عناصر الكفاءة في حقهم، وإجراء التقدير المتوازن لعوامل الجدارة وعناصر التمايز في شأنهم، ليكون ذلك مدخلاً للمفاضلة بينهم عند الترقية إلى ما يعلوها من وظائف، وفض التزاحم فيما بينهم عليها عند النظر في شغلها بالاختيار، حتى لا يتولى شؤونها إلا من هم قادرون حقاً على تصريفها، وفقاً لترتيبهم بحسب الجدارة التي بلغها كل منهم من ذي قبل، محدداً هذا النظام الإجراءات التي تتبع في تقييم الكفاءة ووضع التقرير وتقديمه واعتماده وفق مراحل متعددة حتى يستكمل شكله القانوني الصحيح، مستهدفاً من تطلب مرور التقرير بكل مراحلها، التخفيف من وطأة التحيز والتحكم، والبعد عن نوازع الهوى والغرض، حتى يضمن الموظف عدم غمط حقه، ويطمئن على مستقبله الوظيفي ومصيره، تحقيقاً للعدالة التي لا تستقيم موجباتها إلا بتوفير هذه الضمانات له حتى تتحقق لنظام تقييم الكفاءة أهدافه ومراميها، فيرتفع مستوى الأداء في العمل، وتنمو الكفاءات، ويعود ذلك على المصلحة العامة بالفائدة.

وتماشياً مع قواعد العدالة وضمانياتها، فقد تضمن المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 النص على عدد من الأحكام والقواعد التي تتوافق وفكرة العدالة والمساواة، وتناهى بالموظف العام عن التعسف والغلو الإداري.

بناء على التقديم السابق نتناول هذه الدراسة من خلال الآتي:

- أولاً: نظام تقييمات الكفاءة في المنظومة الوظيفية العامة في الكويت
- ثانياً: مدى خضوع نظام تقييمات الكفاءة للرقابة القضائية
- ثالثاً: مبادئ قضائية في شأن تقييمات الكفاءة باعتبارها ضرباً من ضروب الترقية

أولاً- نظام تقييمات الكفاءة في المنظومة الوظيفية العامة في دولة الكويت

قبل صدور المرسوم رقم 235 لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية وتعديلاته، كانت تقييمات الكفاءة خاضعة في مراتبها وإجراءاتها لما تضمنه المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن الخدمة المدنية، حيث كانت المادة 14 منه تنص على الآتي:

«على الرئيس المباشر تقييم أداء الموظفين الذين يرأسهم - وذلك فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية - مرة على الأقل في السنة، وأن يقدم تقريراً عن الموظف الذي يرى أنه امتياز أو ضعيف وأسباب الامتياز أو الضعيف، ثم يعرضه على من يليه في المسؤولية لإبداء رأيه وملاحظاته، وإرساله إلى وحدة شؤون الموظفين خلال سبعة أيام من عرضه عليه. ويعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقرير وفقاً للفقرة السابقة»

حيث اقتصررت درجات التقييم بموجب هذه المادة على مرتبتين فقط هما (الامتياز) و (الضعيف) بحيث يعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقريراً خلال السنة.

إلا أنه بصدر المرسوم 2005/235 -الآنف البيان- المعدل بالمرسوم 2008/332 فقد تم استبدال العديد من المواد التي نص عليها المرسوم الصادر في 1979/4/4 والمتعلقة بألية تقييمات الأداء للموظفين -عدا شاغلي الوظائف القيادية- لتشكّل في مجموعها منظومة موضوعية تقييمات أداء الموظفين المشمولين بتطبيقه بعدالة وشفافية.

فقد نصت المادة (14) من المرسوم 235 أن: «على الرئيس المباشر تقييم أداء الموظفين الذين يرأسهم - وذلك فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية - عن كل سنة ميلادية منتهية بتقدير ممتاز أو جيد جداً أو جيد أو ضعيف، ثم يعرضه على من يليه

في المسؤولية لإبداء رأيه وفي حال اختلاف رأي الرئيسين، وكذلك في حالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر، يتم عرض التقرير على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاءة وتعتبر التقارير نهائية فيما عدا تقارير الكفاءة بتقدير ضعيف.

ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وأسس التقييم والإجراءات والمواعيد اللازمة لذلك.»

ثم استبدلت الفقرة الأخيرة من المادة 14 (المعدلة) وفقاً للآتي:

«... ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وأسس التقييم والإجراءات والمواعيد اللازمة لذلك، كما يحدد سنة التقييم

استثناء من التقييم عن سنة ميلادية للوظائف التي تتطلب طبيعتها أو ظروفها ذلك.»

ونفاذاً للمادة أعلاه وتعديلاتها، فقد أصدر مجلس الخدمة المدنية القرار رقم (2006/36) المؤرخ 2006/10/21

وتعديلاته الآتية:

1- قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2010/11) المؤرخ 2010/5/27 والذي بموجبه تم استثناء موظفي وزارة التربية

من المواعيد المحددة في القرار 2006/36 الخاصة بتقييم أداء الموظفين بشكل عام.

2- قرار مجلس الخدمة المدنية القرار رقم (2017/15) بتاريخ 2017/12/6 والذي تم بموجبه استبدال بعض

النماذج وعناصر التقييم الواردة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2006/36).

وتأسيساً على ذلك، سنتناول بشيء من التفصيل مضمون أحكام قرار مجلس الخدمة المدنية سالف الإشارة إليه

وتعديلاته وذلك على النحو التالي:

تحديد سنة التقييم ومراتبه

قضت المادة (1) من قرار مجلس الخدمة المدنية 36 لسنة 2006 بخضوع كل موظف كويتي وغير كويتي لقواعد

وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم الأداء والتظلم منه عدا شاغلي الوظائف القيادية، كما تحددت مراتب التقييم بالآتي:

(ممتاز، جيد جداً، جيد، ضعيف)، ويكون تقييم أداء الموظفين عن كل سنة ميلادية منتهية، والتي تحددت بالفترة من أول

يناير حتى نهاية شهر ديسمبر، وأطلق عليها «سنة التقييم» وذلك وفقاً للمادة الثانية من ذات القرار⁽¹⁾.

أنواع تقييم الأداء

1- النوع الأول: تقييم الأداء الأولي «نصف السنوي»⁽²⁾:

أ- يضع هذا التقييم الرئيس المباشر مع إبداء ملاحظاته الأولية عن أول ستة أشهر من سنة التقييم.

ب- يتم إعمال هذا التقييم خلال شهري يوليو وأغسطس من سنة التقييم.

ج- بعد إبداء الرئيس المباشر لملاحظاته، يتم إحالته للرئيس التالي له لإبداء رأيه، ثم يعيده للرئيس المباشر لمتابعة

أداء الموظف حتى نهاية سنة التقييم.

(1) تنص المادة 1 من القرار 36 لسنة 2006 على أن: «فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية يخضع كل موظف كويتي وغير كويتي لقواعد وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم الأداء والتظلم منه المبينة في هذا القرار، وتكون مراتب التقييم ممتاز-جيد جداً - جيد-ضعيف.

كما تنص المادة 2 منه على أن: «يكون تقييم أداء الموظفين عن كل سنة ميلادية منتهية (للفترة من أول يناير حتى نهاية شهر ديسمبر) ويعبر عنها بسنة التقييم.

(2) تنص المادة 3/أولاً من القرار أعلاه على أن «تعد كل جهة حكومية نماذج تقييم الأداء السنوي الفعلي للموظفين القائمين بأعباء ووظائفهم وفقاً

لنماذج المرافقة لهذا القرار مع مراعاة قواعد وإجراءات ومواعيد استيفائها وذلك على النحو التالي:

أولاً: نموذج رقم 1 التقييم الأولي نصف السنوي للموظف: يضع الرئيس المباشر التقييم الأولي نصف السنوي عن أداء الموظف على هذا النموذج وذلك

بإبداء ملاحظاته الأولية عن أول ستة أشهر من سنة التقييم خلال شهري (يوليو، أغسطس) ويحيله للرئيس التالي له -إن وجد- ليبيدي رأيه خلال ذات

الفترة ثم يعيده للرئيس المباشر لمتابعة أداء الموظف حتى نهاية سنة التقييم.

ولا يخضع الموظف للتقييم الأولي في حالتين:

أ. إذا لم تكن قد ثبتت صلاحيته خلال فترة التجربة قبل انتهاء هذه المدة (الستة أشهر)

ب. إذا قيم أداء الموظف المعين أو المعاد تعيينه خلال سنة التقييم وفقاً للنموذج 6 من القرار.

2- النوع الثاني: التقييم السنوي «الفعلي»:

أ- يخضع لآلية التقييم السنوي الفعلي الموظفون المستوفون للمدة المقررة في المادة خامسا/4 من القرار 2006/36 ونصها الآتي:

«إذا قلت المدة الفعلية لمزاولة الموظف لأعباء وظيفته عن مائة يوم متصلة أو متفرقة خلال سنة التقييم أو قلت عن نصف عدد أيام النوبة للعاملين بهذا النظام خلال هذه السنة - بعد استبعاد مدد الانقطاع والوقف عن العمل والإعارة والتفرغ والإجازات أيا كان نوعها أو مدتها وأيام العطلات الرسمية والجمع والراحات - خرج من نطاق تقييم الموظفين القائمين بأعباء ووظائفهم واعتد بتقدير آخر تقييم أداء نهائي وضع عنه مع مراعاة عدم الاعتداد بأي تقدير غير فعلي وذلك في المجالين التاليين:

- في مجال إعمال المادة 17 من نظام الخدمة المدنية.
- في مجال ترقية الموظف بالاختيار.

وإعمالا لمقتضى المادة أعلاه، فإنه يشترط لتطبيق آلية تقييم الأداء السنوي أن يستوفي الموظف المدة الفعلية المطلوبة وهي الـ 100 يوم خلال السنة الميلادية (سنة التقييم) أو ألا تقل أيام العمل عن نصف عدد أيام النوبة بالنسبة للموظفين العاملين بهذا النظام، وإلا تم استبعاد الموظف من آلية التقييم الفعلي واعتد بآخر تقييم أداء نهائي وضع عنه ويطلق عليه «تقييما حكيميا» وهو ما سيتم إيضاحه في البند (3) الآتي بيانه.

ويقصد بالمدة الفعلية (100) يوم: هي التي زاول خلالها الموظف أعباء وظيفته فعلياً، وذلك باستبعاد المدد الآتية خلال سنة التقييم:

- مدد الانقطاع	- مدد الوقف عن العمل	- الإعارة
- التفرغ أيا كان نوعه	- الإجازات أيا كان نوعها	- العطلات الرسمية
- أيام الجُمع	- الراحات	

ويتولى عملية التقييم السنوي «الفعلي» ثلاثة أطراف كل بحسب اختصاصه وهم:

- الرئيس المباشر
- الرئيس التالي
- لجنة شؤون الموظفين، وذلك في حالتين:

- حالة اختلاف رأي الرئيس المباشر مع الرئيس التالي وهنا تعتمد لجنة شؤون الموظفين أحد مراتب التقييم.
- حالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر وهنا تضعب لجنة شؤون الموظفين التقييم.

وتثور في هذا الشأن مسألة غياب الرئيس المباشر أو الرئيس التالي عن عملية التقييم، لذا فإنه من الأهمية بمكان إيضاح الآتي:

- بالنسبة لحالة غياب الرئيس المباشر:

إذا طرأ عليه أثناء سنة التقييم أحد الأمور الآتية:

- انتهاء خدمته
- نقله أو نديه داخل أو خارج الجهة
- تم تعيينه حديثا
- منقولا أو منتدبا حديثا

بحيث لا يمكنه الحكم على أداء الموظفين الذين يرأسهم خلال المدد المحددة، يحل محله الرئيس التالي، وفي حال عدم وجود رئيس تال، تحدد الجهة من يتولى عملية التقييم.

- بالنسبة لحالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر:

إذا انتهت خدمة الرئيس التالي للرئيس المباشر أو نقل أو ندب كل الوقت أو غاب لأي سبب من الأسباب ودون أن تحدد الجهة من يقوم بأعباء وظيفته ودون أن ينتهي من عملية التقييم في المواعيد المحددة، عوملت هذه الحالة معاملة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر، بحيث تتولى عملية التقييم (لجنة شؤون الموظفين)، وهو ما ينطبق أيضا في حال كان الرئيس التالي معين أو منقول أو منتدب حديثا.

هذا ويظل الرئيس المباشر هو المعني بعملية التقييم في حال غياب الرئيس المباشر أو الرئيس التالي له لمدة لا تزيد عن العشرون يوماً حيث قضت المادة 13 من القرار أعلاه، بقولها: «... يتم إرجاء التقييم في حالة غياب الرئيس المباشر أو الرئيس التالي له بشرط ألا تتجاوز مدة غيابه عشرين يوماً عقب انتهاء الموعد المحدد لاتخاذ الإجراء الذي يخصه، ويجب عليه اتخاذ الإجراءات المرجأة عقب العودة في أقرب وقت ممكن»

وحيث أن إجراء الرئيس المباشر يتمثل بإجراء عملية التقييم خلال يناير وإحالة التقييم إلى الرئيس التالي في نهاية يناير، الأمر الذي يمكن معه إرجاء عملية التقييم لمدة لا تتجاوز الـ 20 يوماً من نهاية يناير.

ب- إجراءات التقييم السنوي:

- تقوم وحدة شؤون الموظفين بالجهة باستيفاء نموذج المعلومات الوظيفية للموظف عن سنة التقييم وتحيله للرئيس المباشر خلال الـ 15 يوم الأولى من يناير.
- يقوم الرئيس المباشر بعملية التقييم السنوي خلال شهر يناير وفق نماذج معدة لهذا الغرض.
- ثم يحيل التقييم إلى الرئيس التالي له ليبيدي رأيه وذلك خلال السبعة أيام الأولى من فبراير.
- ثم يحال التقييم إلى وحدة شؤون الموظفين بالجهة لإعمال آثار التقييم.

ج- اختلاف رأي الرئيسين على درجة التقييم:

تضمنت المادة (خامساً) من القرار 36/2006 النص أنه في حال اختلاف رأي الرئيس المباشر والرئيس التالي على درجة التقييم، يجب على وحدة شؤون الموظفين عرض الأمر على لجنة شؤون الموظفين «لتقدير درجة الكفاءة» وذلك خلال 7 أيام من تاريخ ورودها على أن تنتهي اللجنة من عملية التقييم قبل نهاية شهر فبراير ثم تحيل التقييمات إلى وحدة شؤون الموظفين بالجهة.

هذا، ولا تحسب فترة التجربة ضمن سنة تقييم الأداء، إلا إذا قررت جهة الإدارة صلاحية الموظف خلالها، أي قبل انتهاء سنة التقييم، وفي هذه الحالة يتم حساب الفترة من تاريخ تعيين الموظف إلى نهاية شهر ديسمبر، فإذا بلغت مائة يوم فأكثر يتم تقييم أداءه، أما إذا لم تبلغ هذا الحد فلا يوضع عن الموظف تقييم أداء عن السنة محل التقييم. وهو ذات الحكم الذي يعمل به في حالة الموظف المعاد تعيينه، إذ يتم حساب الفترة من تاريخ إعادة تعيينه حتى نهاية شهر ديسمبر، فإذا بلغت مائة يوم فأكثر يتم وضع تقييم أداء له.

أما بالنسبة لحالة تعديل الوضع الوظيفي للموظف نتيجة حصوله على مؤهل علمي أو دورة تدريبية، أو الموظف الذي تتم تسوية حالته نتيجة حصوله على الجنسية الكويتية بالتجنس، فإذا كان تعديل الوضع أو تسوية الحالة خلال سنة التقييم، فإنه يتم احتساب الفترة السابقة من السنة على التعديل أو التسوية والتي يكون قد قضاها الموظف في الجهة ضمن سنة التقييم، أي يتم حساب الفترة قبل التعديل أو التسوية وإضافتها للفترة بعدهما في حساب المدة التي تزيد عن المائة يوم والتي يخضع بتمامها الموظف لتقييم الأداء.

د- تقييم الموظف المنتدب:

- إذا ما تم نذب الموظف داخل الجهة أو خارجها، فإن تقييم أداء الموظف المنتدب يكون وفقاً لاحتمالين:
- الاحتمال الأول: أن يكون قد قضى في الجهة المنتدب إليها سنة التقييم كاملة، في هذه الحالة تختص الجهة المنتدب إليها بتقييم أدائه.
- الاحتمال الثاني: أن يكون قد قضى في الجهة المنتدب إليها جزء من السنة محل التقييم والجزء الآخر في جهة عمله الأصلية، ففي هذه الحالة تكون الجهة التي قضى بها المدة الأكبر من سنة التقييم هي المختصة بتقييم أداءه، وقد أوجب المشرع على الجهة الأخرى أن تمد الجهة واضعة التقرير بوجهة نظرها في الموظف عن الفترة التي قضاها بها وذلك خلال 15 يوماً من تاريخ الطلب.

هـ- تقييم الموظف المنقول:

إذا تم نقل الموظف سواء داخل الجهة التي يعمل بها أو خارجها تختص الجهة المنقول إليها الموظف بوضع تقييم الأداء له عن السنة محل التقييم التي ينتقل إليها، وتلتزم الوحدة أو الجهة المنقول منها بأن توافي الجهة المنقول إليها بتقرير

يتضمن رأيها عن الموظف خلال الجزء من السنة التي قضاها لديها قبل نقله مشفوعاً بالبيانات الوظيفية اللازمة لوضع التقييم وذلك خلال 15 يوماً من تاريخ النقل.

و- تقييم موظفي المعاهد والمدارس:

حالة موظفي المعاهد والمدارس والتي صدر بشأنها قرار مجلس الخدمة المدنية 11 لسنة 2010 بشأن استبدال المادة 19 من القرار 36/2006:

- يجوز تقييم أداء موظفي المعاهد والمدارس وغيرهم من الفئات الخاضعين لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (5/1980) عن فترة الدوام التي تحددها الحكومة سنوياً لكل فئة من هؤلاء الموظفين، بحيث تعتبر هذه الفترة هي سنة التقييم.
- ويتم تقييم أداء الموظفين المنتدبين أو المنقولين من أو إلى المعاهد والمدارس بحسب النظام المطبق في جهة عملهم الأصلية.

ز- تقييم الموظف المستقيل:

أوضحت المادة 14 من القرار 36/2006 بأنه: «لا يمنع انتهاء خدمة الموظف بعد انتهاء السنة محل التقييم- الجهة الادارية- من تقييم أداءه عن تلك السنة عقب انتهاء خدمته أو نقله، فإذا تم قبول استقالة الموظف بعد انتهاء سنة التقييم، وكانت الجهة لم تنتهي من وضع تقييم أداء له، تستمر الجهة في وضع تقييم الأداء وفقاً للقواعد المقررة في هذا الشأن».

ح- نهائية التقييم

يعتبر تقييم الأداء بدرجة (ممتاز، جيد جداً، جيد) نهائياً في الحالات الآتية:

- في حال اتفاق رأي الرئيسين على درجة التقييم.
 - إذا وضع التقييم من لجنة شؤون الموظفين في حال عدم وجود رئيس.
 - إذا تم اعتماد التقييم من لجنة شؤون الموظفين في حال اختلاف رأي الرئيسين.
- أما بالنسبة لتقييم الأداء بدرجة ضعيف، فلا يعد نهائياً، حتى وإن اتفق رأي الرئيس المباشر مع الرئيس التالي، إلا أنه يعتبر نهائياً في حالتين هما:

- انقضاء مواعيد التظلم دون أن يتقدم الموظف بتظلمه.
 - في حال رفض التظلم من قبل لجنة شؤون الموظفين.
- هذا ويتوجب على وحدة شؤون الموظفين إخطار الموظف الحاصل على تقييم ضعيف خلال 15 يوماً من يوم ورود التقييم إليها.

ط- آلية التظلم من تقييم الأداء بدرجة «ضعيف»:

نصت المادة 21 من قرار مجلس الخدمة المدنية (36) الآنف البيان - على أن: «يجوز للموظف الحاصل على تقييم أداء بدرجة ضعيف أن يتظلم إلى لجنة شؤون الموظفين خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغه».

وذلك وفقاً للإجراءات الآتية:

- أن يتقدم الموظف إلى وحدة شؤون الموظفين بالجهة خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغه بالتقييم (ضعيف).
- على الوحدة أن تحيل التظلم إلى لجنة شؤون الموظفين خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه.
- على لجنة شؤون الموظفين النظر في التظلم والبت فيه خلال 20 يوماً من تاريخ إحالته إليها.
- على وحدة شؤون الموظفين إبلاغ الموظف بقرار اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره.
- ويحق للموظف طلب سماع أقواله أمام لجنة شؤون الموظفين، إلا أن للجنة سلطتها التقديرية في قبول ذلك أو رفضه، بشرط أن تبدي أسباب الرفض.

وهو ما نصت عليه المادة 22 من القرار 36/2006 بأن:

«يحق للموظف أن يطلب في التظلم الذي يتقدم به سماع أقواله أمام لجنة شؤون الموظفين ويجوز للجنة قبول طلبه أو رفضه مع التسبب».

وإذا تبين عدم تواجد الموظف على رأس عمله لأي سبب من الأسباب . فقد عولجت هذه الحالة بمقتضى نص المادة 20 من القرار 36/2006 بأن:

«.....إذا كان الموظف قد انتهت خدمته أو نقل أو ندب أو في إجازة أو غاب لأي سبب من الأسباب يتم إبلاغه بخطاب مسجل يعلم الوصول بالتقرير وأسبابه على العنوان الذي يحدده على نموذج الإقرار...»

ي- الأساس القانوني لدور لجنة شؤون الموظفين بالنسبة للتظلم من تقييم الأداء بدرجة ضعيف:

مفاد نص المادة 27 من نظام الخدمة المدنية أن تشكل بقرار من الوزير لجنة أو أكثر لشؤون الموظفين...من أربعة أعضاء على الأقل ورئيس وحدة شؤون الموظفين..... وتختص اللجنة بالآتي:

- تقدير درجة الكفاءة في الأحوال المنصوص عليها في المادة 14 من المرسوم، وهما: حالة اختلاف الرئيس المباشر مع الرئيس التالي بحيث (تعتمد التقييم)، وحالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر بحيث (تضع التقييم).
- البت في التظلمات المقدمة من الموظفين الذين تقدر كفاءتهم بدرجة ضعيف وتقدير درجة الكفاءة في حال قبول التظلم.
- ترقية الموظفين بالاختيار.
- اقتراح منح العلاوة التشجيعية.
- إبداء الرأي فيما يحال إليها من الوزير.

وتأسيساً على ذلك فإن لجنة شؤون الموظفين مناط بها الآتي بالنسبة للتظلم من تقييمات الأداء بدرجة ضعيف:

- إما أن تقبل التظلم موضوعاً، وعليها في هذه الحالة أن تعدل درجة التقييم، ويكون قرارها في ذلك نهائياً.
- وإما أن ترفض التظلم موضوعاً، ويعد في هذه الحالة التقييم نهائياً.
- كذلك يعد تقييم الأداء بدرجة ضعيف نهائياً في حال انقضت مواعيد التظلم من تقييم الأداء بدرجة ضعيف والمحددة قانوناً بـ 15 يوماً من تاريخ إبلاغ الموظف، دون أن يتقدم بالتظلم.

ك- آلية التظلم من مراتب التقييم الأخرى (جيد جداً، جيد):

متى ما أصبح التقييم نهائياً فإنه يعد قراراً إدارياً مكتمل الأركان، الأمر الذي يجيز للموظف التظلم منه في حال شعوره بعدم موضوعيته أو عدم عدالة عناصره، وإذا كان المشرع قد أفرد نصاً خاصاً يتعلق بآلية التظلم من تقييم (الضعيف) وفقاً للموضح سلفاً، فإن التظلم من بقية مراتب التقييم تخضع لإجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية، باعتباره قراراً إدارياً، وذلك خلال ستون يوماً من تاريخ صدور القرار أو علم الموظف به علماً يقينياً.

فقد صدر المرسوم المؤرخ 1981/10/5 بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه، محدداً الإجراءات المتعلقة بالتظلم من القرارات الإدارية، إذ تضمنت مواده أن يتقدم الموظف بتظلمه من درجة التقييم النهائية -بمجرد العلم بها- إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية الأعلى، لتقوم الجهة الرئاسية بإحالة الأمر بمذكرة كتابية متضمنة رأيها ومرفقا بها كافة الأوراق ذات الصلة إلى ديوان الخدمة المدنية خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم، ثم يرسل الديوان التظلم مشفوعاً برأيه وبرأي الجهة التي أصدرت التظلم إلى إدارة الفتوى والتشريع خلال عشرة أيام من تاريخ ورود التظلم إليه لتقوم الإدارة بفحصه وموافاة السلطة المختصة برأيها خلال عشرين يوماً من تاريخ وروده إليها، ثم تبت السلطة المختصة بقبول التظلم أو برفضه خلال عشرة أيام من ورود رأي إدارة الفتوى والتشريع إليها، ويبلغ المتظلم بالقرار الصادر بتظلمه وكذلك الأسباب التي بني عليها إذا صدر القرار بالرفض.

ل- آثار الحصول على التقييم بدرجة ضعيف:

- الأثر الأول:

بموجب نص المادة 18 من المرسوم رقم 2005/235 الذي عدل بعض أحكام المرسوم الصادر في 1979/4/4 بشأن نظام الخدمة المدنية ونصها الآتي:

«الموظف الذي يحصل على تقرير نهائي بدرجة ضعيف يحرم من أول علاوة دورية أو ترقيته تستحق له، ويظل الحرمان قائماً إلى أن يحصل على تقرير نهائي بدرجة جيد على الأقل.

ولا يجوز منحه العلاوة الدورية إذا حل ميعادها أو الترقيته عند استحقاقها قبل البت في التظلم المقدم منه».

وإعمالاً للمادة أعلاه، فإنه يترتب على حصول الموظف تقديراً نهائياً بدرجة ضعيف الآتي:

- يحرم الموظف من أول علاوة دورية.

- يحرم الموظف من الترقيته عند استحقاقها.

• الأثر الثاني:

بموجب نص المادة 17 من المرسوم رقم 2005/235 الذي عدل بعض أحكام المرسوم الصادر في 1979/4/4 بشأن نظام الخدمة المدنية ونصها الآتي:

« الموظف الذي يحصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيع أحد العقوبات المنصوص عليها في المادة 60 عدا عقوبة الفصل من الخدمة. فإذا حصل في السنة التالية على تقرير نهائي بدرجة ضعيف اعتبر مفصولاً من الخدمة»

ومفاد ذلك.. أن الموظف الذي يحصل على تقارير متتالية بدرجة (ضعيف) فإنه يكون عرضه للعقوبة التأديبية بصورة مباشرة، بل وعرضة للفصل من الخدمة، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

فإذا حصل الموظف على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة (ضعيف) فتعرض حالته على وكيل الوزارة المختص لينظر في توقيع إحدى العقوبات التأديبية - عدا عقوبة الفصل من الخدمة - والمحددة بالمادة 28 من المرسوم بالقانون رقم 15 اسنة 1979 والمادة 60 من المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية⁽¹⁾

ويجدر البيان بهذا الصدد بأن المادة 17 من النظام والأنفة البيان قد قررت حكماً خاصاً بالنسبة للحاصلين على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف، يتمثل بسلطة وكيل الوزارة في توقيع إحدى العقوبات التأديبية دون اتخاذ الإجراء الشكلي الجوهري المتمثل في التحقيق، والذي استوجبته المادة 55 من نظام الخدمة المدنية، بنصها على أن:

«لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه»

ومفاد ذلك أن المادة 17 قد قررت حكماً خاصاً نسفت معه الإجراء الجوهري الذي تقتضيه إحدى العقوبات التأديبية على النحو السالف إيضاحه.

• الأثر الثالث:

أما إذا حصل الموظف على ثلاثة تقارير متتالية بدرجة «ضعيف»، فقد أجابت الفقرة الثانية من المادة 17 من النظام على هذه الحالة بقولها:

« الموظف الذي يحصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيع أحد العقوبات المنصوص عليها في المادة 60 عدا عقوبة الفصل من الخدمة. فإذا حصل في السنة التالية على تقرير نهائي بدرجة ضعيف اعتبر مفصولاً من الخدمة»

(1) تنص المادة 28 من المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 على أن: «العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي:

1- الإنذار

2- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً.

3- تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة.

4- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الاقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها

5- الفصل من الخدمة»

وقد كررت المادة 60 من المرسوم الصادر في 1979/4/4 بشأن نظام الخدمة المدنية ذات المضمون أعلاه

ومفاد ذلك أن الموظف الذي يحصل على تقريرين متتاليين بدرجة «ضعيف» يكون عرضة لإحدى العقوبات التأديبية وفقاً للشرح السابق، فإن حصل على التقرير الثالث بذات الدرجة فتنتهي علاقته الوظيفية بالجهة التابع لها ويعتبر مفصولاً من الخدمة.

م- العبرة بالتقدير اللفظي

نصت المادة 17 من القرار 36/2006 بأن:

«العبرة في الآثار المترتبة على تقييم الأداء بالتقدير اللفظي (امتياز، جيد جداً، جيد، ضعيف) بغض النظر عن النسبة المئوية الحاصل عليها الموظف»

ن- عناصر التقييم

ورد في الجزء الأول من النموذج رقم (3) المرفق بالقرار 36/2006 المعدل بالقرار 15/017 الآتي:

• مجموعة عناصر التقييم:

- المجموعة الأولى: عوامل كفاءة الأداء الفردي.
- المجموعة الثانية: عوامل كفاءة الأداء الجماعي.
- المجموعة الثالثة: عوامل القدرات الشخصية.
- المجموعة الرابعة: عوامل تقييم كفاءة شاغلي الوظائف الإشرافية فقط.
- المجموعة الخامسة: عوامل قياس مدى الالتزام بالدوام الرسمي.

وهذه المجموعات تحتوي على عوامل يتم الاختيار منها أو الإضافة إليها على أن يتم اعتماد هذه العوامل على جميع الموظفين، أي لا يتم اختيار عوامل من مجموعة لتقييم موظف واختيار عوامل أخرى من نفس المجموعة لتقييم موظف آخر، وذلك لتحقيق المساواة في التقييم بين الموظفين. أما المجموعة الخامسة فلا يجوز إجراء أي حذف أو تعديل أو إضافة عليه.

س- النتيجة النهائية للتقييم

وفي الجزء الثاني من النموذج (3) الأنف الإشارة إليه فهو مخصص للنتيجة النهائية للتقييم، بحيث يتم رصد الدرجات في كل مجموعة من مجموعات عوامل التقييم وتحديد التقدير اللفظي المقابل للنسبة المئوية وفقاً لقاعدة حسابية، مع بيان توصيات الرئيس المباشر والرئيس التالي له، وقرار لجنة شئون الموظفين إن وجد.

وتمثل المجموعة الخامسة من مجموعات عوامل التقييم نسبة 30% من التقدير العام بينما تمثل المجموعات الأخرى نسبة 70% من التقدير العام، وذلك وفقاً لقواعد وخطوات الحساب المقررة.

3- النوع الثالث: التقييم الحكمي

سبق وأن ذكرنا بأنه يشترط لتطبيق آلية تقييم الأداء السنوي «الفعلي» أن يستوفي الموظف المدة الفعلية المطلوبة وهي المائة يوم خلال السنة الميلادية (سنة التقييم) أو ألا تقل أيام العمل للموظف عن نصف عدد أيام النوبة⁽¹⁾ بالنسبة للموظفين العاملين بهذا النظام، وإلا تم استبعاد الموظف من آلية التقييم الفعلي واعتد بآخر تقييم أداء نهائي وضع عنه ويطلق عليه تقييماً حكماً أو تقييماً اعتبارياً.

فوفقاً لنص المادة خامساً/4 من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 2006/36 ونصها الآتي:

«إذا قلت المدة الفعلية لمزاولة الموظف لأعباء وظيفته عن مائة يوم متصلة أو متفرقة خلال سنة التقييم أو قلت عن نصف عدد أيام النوبة للعاملين بهذا النظام خلال هذه السنة -بعد استبعاد مدد الانقطاع والوقف عن العمل والإعارة

(1) نظام النوبة: نظمته في الكويت (قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 35 لسنة 2019 بتعديل القرار 12 لسنة 2012 بشأن التعويض عن التكليف بالعمل الإضافي وبدل النوبة)

والتفرغ والإجازات أيا كان نوعها أو مدتها وأيام العطلات الرسمية والجمع والراحات- خرج من نطاق تقييم الموظفين القائمين بأعباء ووظائفهم واعتد بتقدير آخر تقييم أداء نهائي وضع عنه مع مراعاة عدم الاعتداد بأي تقدير غير فعلي وذلك في المجالين التاليين:

- في مجال إعمال المادة 17 من نظام الخدمة المدنية.
- في مجال ترقية الموظف بالاختيار.

من خلال النص السابق يتبين بأن للتقييم الاعتباري أو الحكمي ذات الآثار المترتبة على التقييم الفعلي، عدا أمرين لا يتم إعمال آثار التقييم الحكمي بشأنهما، وهما:

أ- الأمر الأول: في مجال إعمال المادة 17 من نظام الخدمة المدنية:

فوفقا لنص المادة خامساً/4 من القرار رقم 2006/36- الأنف البيان- فإنه لإعمال مضمون المادة 17 من نظام الخدمة المدنية والتي تقضي بأنه في حال حصول الموظف على تقييمين متتاليين بدرجة (ضعيف) فيترتب على ذلك إمكانية توقيع إحدى العقوبات التأديبية الواردة حصراً بالقانون عدا عقوبة الفصل من الخدمة، وفي حال حصوله في السنة التالية أيضاً على تقييم بدرجة ضعيف فإنه يعتبر مفصولاً من الخدمة، فإنه يشترط حصول الموظف على التقييم (الفعلي) بدرجة ضعيف، بحيث ينأى الموظف الحاصل على تقييماً حكماً أو اعتبارياً بدرجة ضعيف عن تطبيق آثار المادة 17 السالف الإشارة إليها.

ب- الأمر الثاني: في مجال ترقية الموظف بالاختيار:

من الحقوق المقررة للموظف قانوناً « الحق في الترقية»، وللترفيه نوعان أحدهما الترقية بالأقدمية⁽¹⁾، والأخرى الترقية بالاختيار.

فقد نصت المادة 24 من نظام الخدمة المدنية على أن:

«يجوز بقرار من الوزير بناء على اقتراح لجنة شؤون الموظفين ترقية الموظف بالاختيار، وذلك بالشروط الآتية:

- وجود درجة شاغرة مخصصة للترقية بالاختيار بالميزانية.
- أن يكون الموظف قد حصل في كل من السنتين الأخيرتين على تقرير نهائي بدرجة «ممتاز».
- أن يكون الموظف قد أمضى المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة المشار إليها في الجداول الملحق بهذا النظام.
- ألا يكون الموظف قد رقي إلى درجته الحالية بالاختيار.

وإذا كانت المادة 2/34 قد استوجبت حصول الموظف في السنتين الأخيرتين على تقريرين نهائيين بدرجة (امتياز) ليتسنى دخوله ضمن المرشحين للترقية بالاختيار، فإن المادة خامساً/4 البند (ب) قد أفردت نصاً خاصاً مفاده عدم الاعتداد بالتقييم الحكمي أو الاعتباري بدرجة الامتياز باعتباره شرطاً من شروط الترقية بالاختيار. وبالتالي يستوجب حصول الموظف على تقييماً فعلياً بدرجة (امتياز)، إذا لا يكفي التقييم الاعتباري في هذا الخصوص.

ثانياً- خضوع نظام تقييمات الكفاءة للرقابة القضائية

من المفترض أن تمارس الإدارة رقابتها الذاتية على أعمالها الإدارية⁽²⁾، حيث تقوم بمراقبة بنفسها بمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها، فقد تكتشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات معينة أنها ارتكبت بعض الأخطاء، كما لو تجاهلت بعض القواعد القانونية التي سنها المشرع والتي يجب عليها مراعاتها والالتزام بها ففتجه

(1) تنص المادة 22 من المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية على أن: «تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار...»

كما تنص المادة 23 من ذات المرسوم على أن: «يرقى بالأقدمية في أول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة على بلوغ مرتبه آخر مربوط درجته...»

(2) يقصد بالأعمال الإدارية القانونية، تلك التي تأتيا الإدارة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها، ومن ثم فهي أعمال تؤثر في المراكز القانونية للأفراد إنشاء أو تعديلاً أو إلغاء.

أنظر: محمد سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، 1998، ص 168.

حينها إلى إبطال قراراتها بنفسها احتراماً لحكم القانون وبمراعاة مصالح الأفراد التي تعلق حقوقهم بتلك القرارات. كما قد ترى الإدارة أحياناً أن هناك من الظروف الجديدة ما يدعوها إلى إعادة النظر في قراراتها السابقة التي غدت غير مشروعة أو غير مناسبة وهنا تتجه إلى إصدار قرارات أخرى تتلاءم مع الظروف الجديدة إما بإلغاء القرارات السابقة أو تعديلها.

وهذه الرقابة الذاتية إما أن تكون تلقائية وتتحقق عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لالفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها⁽¹⁾، وإما أن تتحرك هذه الرقابة التلقائية بناء على تظلم يرفع إليها من الفرد المتضرر من أعمالها، حيث تقوم الإدارة بفحص هذا التظلم للتأكد من مدى صحة وسلامة قرارها المتظلم منه، فإن تبين جدية التظلم وصوابه فإنها تقوم بتصحيح تصرفها.

وكون الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، فهي ليست رقابة محايدة مستقلة وقد لا تتحقق معها العدالة التي ينشدها الأفراد، كما أن الغالب أن الإدارة تسعى في ممارستها للرقابة الذاتية على أعمالها إلى تحقيق مصالحها ولو أدى ذلك إلى التحلل من قيود المشروعية.

ومن هنا كانت الضرورة تقتضي وجود رقابة هيئة محايدة مستقلة تكفل الضمانات اللازمة بين المتنازعين وهو ما يتحقق بتقرير حق القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة.

وفي دولة الكويت، فقد فوض المشرع الدستوري السلطة التشريعية في الاختيار بين النظام المزدوج وذلك بإنشاء مجلس الدولة يختص بوظائف القضاء الإداري وفقاً للمادة 171 من الدستور والتي تنص على أن: «يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة...»، أو الأخذ بالنظام الموحد بإنشاء محكمة خاصة أو دائرة معينة لممارسة ولاية القضاء الإداري وفقاً للمادة 169 من الدستور والتي تنص على أن: «ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً ولاية القضاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون».

وقد أثر المشرع الكويتي الاكتفاء بإنشاء دائرة إدارية في المحكمة الكلية لتتولى الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية. حيث نصت المادة (1) من القانون رقم 61 لسنة 1962 المعدل لبعض أحكام المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 المشار إليه على أن: يستبدل بنصوص المواد 1 و2 و3 و4 و5 و6 و8 و15 من المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 النصوص التالية:

«مادة 1: تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض:

- أولاً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.
- ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.
- ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.
- رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.
- خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

مادة 2: تختص الدائرة الإدارية وحدها بنظر المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية والمتعاقد الآخر في عقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو أي عقد إداري آخر وتكون لها فيها ولاية القضاء الكامل.

مادة 3: مع عدم الإخلال بنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم 19 لسنة 1959، لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة.

مادة 4: يشترط لقبول الطلبات المبينة بالبند ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة الأولى أن يكون الطعن مبنياً على أحد الأسباب الآتية:

(1) Rivero, Le juge administrative un juge qui gouverne, D, 1951, 21

- أ- عدم الاختصاص.
- ب- وجود عيب في الشكل.
- ج- مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تأويلها أو تطبيقها.
- د- إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

مادة 5: تكون للدائرة الإدارية وحدها ولاية الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشار إليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة الأولى، كما تكون لها وحدها ولاية الحكم في طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن تلك القرارات، سواء رفعت إليها بطريقة أصلية أو تبعية.

- مادة 6: لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية متى طلب في صحيفة الدعوى:
- 1- أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها وكان من القرارات المنصوص عليها في البند خامساً من المادة الأولى.
 - 2- أن تأمر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه لحين الفصل في طلب إلغاء قرار إنهاء الخدمة إذا رأت في ظروف الدعوى ما يبرر ذلك.

مادة 8: لا تقبل طلبات الإلغاء المنصوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الأولى عدا القرارات الصادرة من مجالس تأديبية قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم. ويصدر مرسوم ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه.

المادة 15: فيما عدا ما نص عليه هذا القانون يسري على الدعاوى المنصوص عليها فيه والأحكام الصادرة فيها وطرق الطعن في هذه الأحكام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

بموجب نص المادة 1 الموضحة أعلاه فقد حددت اختصاصات الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية بصورة حصرية، وقد قضت في البند ثالثاً على اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية بالآتي:

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.

هذا وتعد تقييمات الكفاءة ضرباً من ضروب الترقية.

ومن هذا المنطلق كان خضوع تقييمات الكفاءة للرقابة القضائية باعتبارها وجهاً من وجوه الترقية.

ثالثاً- مبادئ قضائية في شأن تقييمات الكفاءة باعتبارها ضرباً من ضروب الترقية

نورد في هذا البند بعض الأحكام القضائية الحديثة التي أوضحت دور القاضي الإداري في شأن تقييمات الكفاءة شكلياً وموضوعياً ومدى إمكانية توغله في هذا الشأن إلى حد حلوله محل الإدارة من عدمه، وهو ما سيتضح من خلال الأحكام التي أصدرها وفقاً لما سيأتي بيانه.

- 1- أصدرت محكمة التمييز حكماً في الطعن بالتمييز رقم 2011/734 إداري/2 (الدائرة الإدارية الثانية بتاريخ 2013/11/26 بالآتي:

(حكمت المحكمة: أولاً: بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بتمييز الحكم المطعون فيه وألزامت المطعون ضدها بالمصروفات وعشرين ديناراً مقابل أتعاب المحاماة.

ثانياً: وفي موضوع الاستئناف رقم 2010/529 إداري، بإلغاء الحكم المستأنف ورفض الدعوى وألزامت المستأنف ضدها بالمصروفات وعشرة دنائير مقابل أتعاب المحاماة.

ويتلخص الحكم في قيام المطعون ضدها برفع دعوى برقم 2009/1777 إداري/2 بطلب الحكم بإلغاء القرار الصادر بتقدير كفايتها عن عام 2008 بمرتبة جيد وتعديله إلى درجة امتياز مع ما يترتب على ذلك من آثار. وقالت بيانا لذلك أنها

مثالاً للموظف الملتزم بعمله وأن تقارير كفايتها في السنوات السابقة كانت بمرتبة امتياز، وأنها فوجئت بتقييم كفايتها عن عام 2008 بمرتبة جيد دون أن يكون لذلك سبب واقعي أو مسوغ قانوني، وأنها تظلمت إلى الجهة الإدارية لكنها لم تتلق ردًا على تظلمها فأقامت دعواها بطلباتها سالفه الذكر.

وبجلسة 2010/2/22 قضت المحكمة بإلغاء قرار تقييم الكفاءة عن العام 2008 المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار.

فاستأنفت الجهة الإدارية هذا الحكم بالاستئناف رقم 2010/529 إداري/3، وبجلسة 2010/6/14 قضت المحكمة برفضه وبتأييد الحكم المستأنف. فطعنَت الجهة الإدارية في هذا الحكم بطريق التمييز وأودعت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأي بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً.

وحيث عرض هذا الطعن على هذه المحكمة في غرفة المشورة، فحددت جلسة لنظره، وصمم فيها كل طرف على طلباته والتزمت النيابة الراي الوارد في مذكرتها.

وإذ أقيم الطعن على سبب واحد تنعى الجهة الإدارية به على الحكم المطعون فيه مخالفة للقانون والقصور في التسبب والفساد في الاستدلال، وفي بيان ذلك تقول ان الحكم المطعون فيه استند في قضائه على أن السمات الشخصية للموظف تكون مستمرة لسنوات طويلة ولصيقة بشخصه وأنه من غير المقبول أن تتحول فجأة إلى النقيض، وأن التفاوت غير المبرر في درجات عناصر التقرير ذات الصلة ببعضها يفيد عدم تحري الدقة والموضوعية في التقدير وهو ما أدى إلى انخفاض تقرير كفاية المستأنف ضدها إلى درجة جيد بعد أن كانت تحصل على تقارير مرتبة ممتاز، وذلك تكون المحكمة قد نصبت نفسها بمنزلة الرئيس المباشر واضع التقرير وقيمت السمات الشخصية للمطعون ضدها ونفت أن تتغير سماتها الشخصية في سنة وضع التقرير عنها في السنوات السابقة، وفي هذا مخالفة للواقع والقانون لأنه لو كان هناك بنود لا تتغير لما أمر المشرع بتقييمها سنوياً، بالإضافة إلى أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن عناصر التقدير هو أمر تتركض فيه الإدارة بلا معقب عليها، وإذ خالف الحكم المطعون فيه ذلك، فإنه يكون معيباً بما يستوجب تمييزه.

وأضافت المحكمة قائلة: «وحيث إن هذا النعي سديد، ذلك أن نص المادة 14 من نظام الخدمة المدنية معدلاً بالمرسوم 235 لسنة 2005 على أن يكون تقييم الكفاءة أولاً بمعرفة رئيسه المباشر ثم يعرض التقرير على الرئيس التالي له لإبداء رأيه وملاحظاته، وفي حال اختلاف رأي الرئيسين، وكذلك في حالة عدم وجود رئيس تالي للرئيس المباشر يعرض التقرير على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاءة، وهذا ما جرى تنظيمه تفصيلاً بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 2006 بشأن قواعد وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم أداء الموظفين والتظلم منه.

وحيث أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقدير هو أمر يتركض به الرئيس المباشر ومن يليه من الرؤساء ولجنة شؤون الموظفين كل في حدود اختصاصه شريطة ألا تكون هذه التقديرات مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة. وأنه لا يؤثر في صحة وسلامة تقدير الكفاءة أن يكون تقييم أداء الموظف مختلفاً عن تقييمه في السنوات الأخرى لأن المبدأ في هذا الشأن هو سنوية التقدير بمعنى ضرورة قياس كفاءة الأداء بكل عناصره سنوياً، ولو كان العامل يستصحب دائماً تقدير كفاءته لما أوجب المشرع قياس كفاءة الإداري ووضع تقرير عنه سنوياً ولظل كل عامل مستصحباً تقديراته السابقة سواء كانت ممتازة أو كانت غير ذلك وهو ما يخالف طبائع الأشياء والتغيير الذي يطرأ على سلوك الفرد وإنجازاته وكفاءته من عام لآخر. وبناء على ما تقدم فإن تقدير الكفاءة يكون صحيحاً متى استكمل شرائطه المقررة واستوفى كافة المراحل والإجراءات التي رسمها القانون ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة. ومعلوم أن عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يتمسك بها إقامة الدليل عليها.

لما كان ما تقدم وكان الثابت بالأوراق أن المطعون ضدها تشغل وظيفة رئيس قسم بالدرجة الثانية وقد وضع تقرير كفايتها عن عام 2008 رئيسها المباشر الذي قدر الدرجات المستحقة لها عن عوامل كفاءة أدائها بنسبة 37% (جيد) وذلك كله على التفصيل الوارد بالأوراق... وقد اعتمد التقرير دون خلاف في الرأي من الرئيس التالي وبذلك يكون التقرير قد استوفى جميع إجراءاته ومر بكافة مراحل المتطلبية قانوناً، وإذ لم يقدم المطعون ضدها دليلاً على أن تقديرات الرئيسين كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، فإن القرار الإداري المطعون يكون قد صدر متفقاً وصحيحاً القانون ويكون الحكم المطعون فيه وقد خالف هذا النظر معيباً بما يوجب تمييزه.

وحيث أنه عن موضوع الاستئناف رقم 2010/529 إداري/3 ولما تقدم فإنه يتعين إلغاء الحكم المستأنف والقضاء برفض الدعوى»»، وعليه.. جاء حكم المحكمة الموضح أعلاه.

2- أصدرت محكمة التمييز قرارها بعدم قبول الطعن في غرفة المشورة في الطعن بالتمييز رقم 977 لسنة 2011 بتاريخ 2014/2/17 إداري/1. ذلك أن الحكم المطعون فيه قد قضى بإلغاء حكم أول درجة بإلغاء القرار المطعون فيه وبرفض الدعوى مبنياً قضاؤه على ما خلص إليه من أسباب من أن الرئيس المباشر للطاعن قدر تقرير كفاءته عن عام 2009 بمرتبة جيد جداً (28%) ووافق الرئيس الذي يليه على التقرير، فإنه يكون مر بالمراحل التي أوجهاها القانون، كما خلت الأوراق مما يفيد أن تقديرات الرؤساء له كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، ورتب الحكم على ذلك أن القرار المطعون فيه قد صدر صحيحاً ومتفقاً وصحيح حكم القانون وهو من الحكم استخلاص سائغ له معينه الثابت بالأوراق ويكون النعي عليه بما ورد بسببي الطعن من أن القرار لم يرقم على سبب يبرر إصداره ومشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة لا يعدو أن يكون جديلاً تستقل بتقديره محكمة الموضوع لا يجوز إثارته لدى هذه المحكمة ويكون الطعن قد أقيم على غير الأسباب المبينة في المادة 152 من قانون المرافعات، تقرر معه المحكمة عدم قبوله عملاً بالمادة 5/154 من ذات القانون.

هذا وقد جاء في حيثيات الحكم الآتي: «لما كان من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن المشرع استن لتقارير تقييم كفاءة الموظف مراحل معينة تبدأ بتقرير يقدمه عنه رئيسه المباشر، ثم يعرض على من يليه في المسؤولية فإذا رأى تعديله وجب عرضه على لجنة شؤون الموظفين للاعتماد، وأنه لا لصحة القرار تسببه إلا إذا تطلب القانون ذلك، فإذا ذكرت أسباباً له كانت خاضعة لرقابة المحكمة لبيان ما إذا كانت تلك الأسباب مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق من عدمه، كما أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بما يبرر طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه من العيوب القصدية التي يقع عبء إثباتها على من يدعيها»

3- أصدرت محكمة التمييز في حكمها الصادر في 2016/6/7 في الطعن بالتمييز المقيد بالرقم 662 لسنة 2015 (إداري/2) والمتضمن الطعن على الحكم الصادر في الدعوى 2973 لسنة 2013 (إداري/20)، حيث أقام المطعون ضده- الذي يعمل بوظيفة خبير حسابي ثالث بوزارة العدل - دعواه بطلب إلغاء تقرير الكفاءة بدرجة جيد عن العام 2012 لصدوره على غير سبب يبرره ومشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة، وبتاريخ 2013/12/23 حكمت محكمة أول درجة بإلغاء التقرير المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار.

فاستأنف الطاعن الحكم بالاستئناف 2014/114 (إداري/4) وبجلسة 2015/5/29 قضت محكمة الاستئناف برفضه وبتأييد الحكم المستأنف.

طعن الطاعن (جهة الإدارة) على الحكم بطريق التمييز الذي أقيم على سبب واحد: «مخالفة القانون والفساد في الاستدلال تأسيساً على أنه لا يوجد سنداً من عيون الأوراق تثبت صحة التقييم الذي وضع للمطعون ضده عن عام 2012 بمرتبة جيد كما أنه جاء مفتقداً لركن السبب، وإذ أعملت الإدارة سلطتها التقديرية في منحه الدرجة التي يستحقها فلا يجوز للقضاء أن يحل محلها في تقديرها.

وذهبت المحكمة إلى القول بأن: «الهدف من وضع تقدير الكفاءة عن الموظف في الأساس هو لقياس كفاءته بحسب ما تلمسه الجهة الإدارية فيه... وأنها تترك في تقدير الدرجة التي يستحقها بالفعل عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير السنوي طالما التزمت بحدود سلطتها المقررة لها واستوفى التقرير مراحلها ولم يشب قرارها انحرافاً أو إساءة استعمال السلطة...» وأضاف المحكمة بأنه: «وإذ تبين أن المطعون ضده قد تم تقييم كفاءته عن العام 2012 بمرتبة جيد، وبمطالعة هذا التقرير تبين أن رئيس القسم المختص منحه...» أي أن التقييم قد وضع بمعرفة الرئيس المباشر وأنه ارتأى وضع درجة جيد له عن مجموع الدرجات لأنه يتأخر في إعداد التقرير بعد حجز الدعوى للتقرير ولديه قصور في استخلاص النتائج ومدى مطابقتها بالنتيجة لمحتويات ملف الدعوى وتدني النقاط التي حصل عليها مقارنة بالخبراء معه بالقسم.

وقد ذهبت المحكمة إلى القول بأن الهدف من وضع تقرير الكفاءة عن الموظف في الأساس هو لقياس كفاءته بحسب ما تلمسه الجهة الإدارية فيه من اعتبارات في شأن مدى التزامه بواجبات وظيفته واضطلاعاً بأعبائها خلال سنة التقرير

فقط. وأن المبادئ التي تملها العدالة وتقتضيها عند وضع تقرير الكفاءة عن الموظف أنه يجب فيمن يشترك في وضعها أن يتوفر فيه شرط الجودة حتى يحصل الاطمئنان إلى عدالته ونزاهته وتجرده عن الميل. وأن تخفيض درجة كفاءة الموظف جاء نتيجة لتأخره في إعداد التقارير بعد حجز الدعوى للتقرير ولديه قصور في استخلاص النتائج ومطابقتها بالنتيجة لمحتويات ملف الدعوى وتدني النقاط التي حصل عليها مقارنة بالخبراء الموجودين بالقسم التابع له. وأضافت المحكمة: «ولما كان هذا التقييم مستخلصاً من أصول تنتج مادياً وقانوناً، ولم تخرج فيه الجهة الإدارية عن نطاق سلطتها التقديرية ولم يشب قرارها انحراف أو إساءة استعمال السلطة بعد ان استوفى مراحلها ومن ثم فإن هذا التقييم جاء وفقاً لصحيح حكم القانون...».

لذا انتهت المحكمة في حكمها إلى تمييز حكم محكمة الاستئناف وإلغاؤه وإلغاء حكم أول درجة الذي قضى بتعديل قرار كفاءة الموظف وتعويضه.

وبالتالي فإن عدم وجود مخالفات على الموظف أو عدم إحالته إلى التحقيق أو عدم صدور جزاءات تأديبية ضده لا يكفي للقول بأن تقرير كفاءته بدرجة أقل يشوبه عيب التعسف والانحراف بالسلطة.

4- كما أصدرت محكمة التمييز/ الدائرة الإدارية الثانية حكمها بتاريخ 2018/2/20 في الطعن المقيد برقم 384 لسنة 2016 (إداري/2) وذلك على الحكم الصادر في الدعوى رقم 391 لسنة 2015 (إداري/6)، حيث أقام المطعون ضده دعواه يطلب إلغاء قرار كفاءته عن العام 2013 بتقدير جيد جداً مع ما يترتب على ذلك من آثار وقضت محكمة أول درجة برفض الدعوى، فاستأنف المطعون ضده الحكم بالاستئناف رقم 1813 لسنة 2015 (إداري/6)، وصدر حكم الاستئناف في جلسة 2014/2/14 بإلغاء الحكم المستأنف وإلغاء القرار المطعون فيه.

طعن الطاعنان على الحكم بطريق التمييز على سببين:

أ- مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه.

ب- الفساد في الاستدلال

وبأن الحكم المطعون فيه قد قضى بإلغاء تقرير الكفاءة للمطعون فيه والتفت عن أن الرئيس المباشر قد قدر كفايته (جيد جداً) كما اعتمد الرئيس الأعلى ذات التقدير، وحيث استوفى التقدير مراحل القانونية والشكلية، فليس للمحكمة التصدي له بالإلغاء أو التعديل طالما لم يشوبه عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.

وقد ارتأت المحكمة أن هذا النعي شديد، ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر والرئيس التالي له أو لجنة شؤون الموظفين كل في حدود اختصاصه ولا رقابة للقضاء عليهما في ذلك طالما أن تقدير الكفاءة قد مر بمراحل وسننه التي أوجبها القانون.

وإذ ثبت للمحكمة أن القرار الصادر بتقدير كفاءة الموظف قد أعد بمعرفة الرئيس المباشر وأن الرئيس التالي له قد اعتمد التقرير بذات الدرجة والمرتبة، ومن ثم فإن تقرير الكفاءة يكون قد مر بمراحل المقررة ولم يثبت ثمة عيب لإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

فقد انتهت المحكمة إلى قبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بتمييز الحكم المطعون فيه وإلغاء حكم محكمة الاستئناف وتأييد حكم محكمة أول درجة الذي قضى برفض دعوى الموظف الذي طالب فيها بتعديل تقرير كفاءته.

5- وتأكيداً من محكمة التمييز على أن رقابة القضاء على تقارير الكفاءة بالنسبة للموظفين لا تعدو أن تكون رقابة مشروعيه والاستيثاق من عدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من قبل الإدارة، فقد أرست المحكمة بعض المبادئ في جلستها المنعقدة بتاريخ 2021/3/1 بمناسبة النظر في الطعون رقم 622 و716 و2071 لسنة 2018/3 وملخصها الآتي:

- أن قضاء الإلغاء هو الأساس قضاء مشروعية وأن رقابة القضاء الإداري وهو بصدد أعمال ولايته في مراقبة مشروعية القرار إنما يحاكم القرار ويحكم تقديره القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية تكون لها في موضوعها قوة القانون وأنه مع قيام قانون خاص لا يرجع إلى أحكام القانون العام إلا فيما لم ينظمه القانون الخاص من الأحكام.

- ثم أكدت محكمة التمييز في ذلك الحكم على أن إعداد تقرير الكفاءة للموظف هو من صميم اختصاص جهة الإدارة وإنه إذا تصدى القضاء لهذا التقرير بالإلغاء، فإن ذلك يعيد لجهة الإدارة الاختصاص في إعداد التقرير بشأن كفاءة الموظف عن ذات السنة دون تدخل القضاء في تعديله، حيث قضت في ذات الحكم المشار إليه بأنه: «من المقرر أن من الأصول المسلمة أن القرار الإداري الذي يصدر بتقدير كفاية الموظف شأنه شأن سائر القرارات الإدارية يتعين أن يقوم على أسباب مشروعه قائمة ومحقة ومستنداً إلى عناصر موضوعية محددة بحيث تكون النتائج التي يسفر عنها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً ومبرراً من أصول تنتجها مادياً وتؤدي إليها قانوناً»
- وأضافت بأن: «تقدير كفاية الموظف في عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تترخص بها جهة الإدارة بشرط أن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة وما تبديه جهة الإدارة في هذا الشأن يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري الذي له حق بحث هذه الوقائع وتقدير تلك العناصر التقدير الصحيح».
- وأوضحت حيثيات الحكم عدم اطمئنان المحكمة إلى الأسباب التي صاغت بها الإدارة لمنح الموظف تقدير ضعيف، وخلت الأوراق مما يفيد صحة ما انتهت إليه جهة الإدارة لا سيما مع ثبوت تخطئها في تقديم أدلة لا تمت للمطعون ضده بثمة صلة وتسم بعدم الدقة، الأمر الذي يصم القرار المطعون فيه بعدم المشروعية ومستوجباً إلغاؤه.
- وذكرت المحكمة أن: «إلغاء قرار تقييم الموظف مؤداه أن تسترد الجهة الإدارية سلطتها الكاملة في إعادة تقييم الموظف تقييماً موضوعياً طبقاً لصحيح القانون... فإذا ما تم إلغاء قرار التقييم عادت السلطة لجهة الإدارة في إعادة التقييم لأنه لا يجوز أن يحل القضاء محل جهة الإدارة صاحبة الاختصاص الأصلي في التقييم...».
- وفي ظل تأكيد محكمة التمييز على أن رقابة القضاء على تقرير كفاءة الموظف هي رقابة مشروعية وأن إلغاء تقرير الكفاءة بمعرفة القضاء ليس مبرراً لاكتساب الموظف حق الترقى، فقد انتهت حكمها إلى أن: «الحكم بإلغاء قرار التقييم ليس مؤداه منح المطعون ضده تقييم بدرجة معينة تصلح سنداً لترقيته أو توجيه جهة الإدارة لذلك وإنما تعود للجهة الإدارية سلطتها كاملة في إعادة تقييمه تقييماً موضوعياً ومنحه التقدير الذي يستحقه طبقاً لصحيح القانون...».
- 6- كما أصدرت محكمة التمييز حكمها في الطعن رقم 1307/2016 إداري/2 بطلب تمييز حكم محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف وإلغاؤه فيما قضاها به من تعديل قرار كفاءة المطعون ضدها عن العام 2013 بتقدير جيد جدا مع ما يترتب على ذلك من آثار وتعويضها مؤقتاً عما أصابها من أضرار مادية وأدبية من جراء هذا القرار.
- حيث أقيم الطعن على سببين هما: 1- مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه، 2- الفساد في الاستدلال. تأسيساً على أن قرار تقدير الكفاءة طالما استوفى شرائطه القانونية الشكلية والموضوعية والإجرائية فليس للمحكمة التصدي له بالإلغاء أو بالتعديل طالما لم يشوبه عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة. وأن مجرد تقديم الشكوى ضد الرئيس المباشر لا يصلح بذاته سبباً للقول بانحرافه عن حيدة القرار ذلك أن المشرع وضع أطراً تضمن حيدة تقدير الكفاءة بإعداده بمعرفة الرئيس المباشر ثم عرضه على الرئيس التالي أو على لجنة شؤون الموظفين. في حال عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر، وبالتالي يكون مستوفياً لشرائطه إذ هم المنوط بهم مراقبة الموظف وإعداد التقرير عن كفاءته في العمل مالم يثبت انحراف أي من هؤلاء أو إساءته استعمال السلطة.
- وقد ذهبت المحكمة في حيثياتها إلى ما مفاده أنه إذا ثبت أن القرار الصادر بتقدير كفاءة الموظف قد صدر من صاحب الاختصاص وهو الرئيس المباشر مراعيًا في وضعه مبادئ الحيدة والعدالة والنزاهة بالتجرد عن الميل والمآثر. وأن مجرد تقدم الموظف بشكوى ضد رئيسه لا يفقد آلية وضع التقدير مبادئ الحيدة والعدالة طالما لم يثبت واقع الحال والظروف المحيطة قصد الرئيس وميله إلى الإضرار بالموظف. وأن القول بغير ذلك مدعاة لزعزعة الاستقرار وتعطيل الإجراءات وجعل مجرد الشكوى ذريعة للحيلولة بين الرئيس وبين ممارسته لاختصاصاته في تقييم كفاءة الموظف. فمجرد تقديم الشكوى لا يبنى بذاته عن وجود خصومه شخصية بين الموظف ورئيسه المباشر. لذا انتهت المحكمة في قضائها إلى تمييز حكم محكمة الاستئناف وإلغاؤه وإلغاء حكم أول درجة الذي قضى بتعديل قرار كفاية الموظف وتعويضه.
- 7- كما ساير القضاء ما هو معمول به لدى الجهات الإدارية من الاعتماد في تقدير كفاءة الموظف على السنة محل التقييم فقط دون النظر إلى السنوات السابقة وما تم إعداده من تقارير كفاءة في كل سنة على حدة، وذلك خلافاً لما هو مستقر عليه في أذهان الموظفين من أن تقارير كفاءته عن السنوات التالية ترتبط بالسنوات السابقة التي تسبقها بمظنة أنه يجب أن تبنى التقارير التالية على ما سبقها من تقارير كفاية عن سنوات سابقة.

وفي هذا الشأن استقرت محكمة التمييز في حكمها الصادر في الطعينين الرقمين 39 و 135 لسنة 2016 إداري/2 الصادر بجلسة 2018/4/10 على إرساء مبدأ تغير تقارير الكفاءة واتخاذ معيار الكفاءة عن سنة التقييم أساساً للتقرير دون الاعتداد بتقارير السنوات السابقة حين قضت بأن: «... أن النص في المادة 14 من نظام الخدمة المدنية والمعدل بالمرسوم 235 لسنة 2005 على أن يكون تقييم كفاءة الموظف أولاً بمعرفة الرئيس المباشر ثم يعرض التقدير على الرئيس التالي له لإبداء ملاحظاته ورأيه، وفي حال اختلاف رأي الرئيسين وكذلك في حالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشر يعرض التقدير على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاءة... وأن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة في التقرير هو أمر يترك في الرئيس المباشر ومن يليه من الرؤساء ولجنة شؤون الموظفين كل في حدود اختصاصه شريطة ألا تكون هذه التقديرات مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة ولا يؤثر في صحة وسلامة تقدير الكفاءة أن يكون تقييم أداء الموظف مختلفاً عن تقييمه في السنوات السابقة لأن المبدأ في هذا الشأن هو سنوية التقرير.

الخاتمة

إن النظام القضائي في أي دولة يكفل سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الأفراد، كما أن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضماناً مهماً من ضمانات حقوق الموظفين الخاضعين للمنظومة الإدارية.

ويقول الأستاذ عبد الرزاق السنهوري في هذا الصدد: «أن من كان مظلوماً وكان خصمه قوياً كالإدارة، فلا بد له من ملاذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه ولا شيء أكرم للإدارة وأحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء تنصفه أو تنتصف منه، وذلك أدنى إلى الحق والعدل وأبقى للهيبة والاحترام».

وإذا كان الواقع العملي قد جرى بأن الموظف قد رسخ في اعتقاده أن تقارير الكفاءة دوماً تخضع للتعديل بمعرفة القضاء طالما تم الطعن عليها أمام المحكمة المختصة، إلا أن محكمة التمييز قد استقرت على عدم خضوع تقارير الكفاءة طالما استوفت شرائطها المقررة قانوناً وصدرت من الجهة المختصة بإصدارها، ما لم يثبت الموظف أن التقارير يشوبها عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة، وهي الحالة التي تتصدى لها المحكمة لتقارير الكفاءة بالتعديل أو الإلغاء.

وقد أوضحت الأحكام الموضحة أعلاه دور القضاء وفعاليتها في هذا الشأن.

التوصيات

- أن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال الإدارة يمثل ضماناً حقيقية لحقوق وحرية الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، وهو ما يدفعنا للبحث على إنشاء «مجلس الدولة الكويتي»، والذي أجاز الدستور الكويتي إنشائه، إلا أن الأمر ظل معلقاً لاعتبارات مختلفة، منها عدم جدوى إنشائه لانتفاء الحاجة الفعلية لإنشائه، إلا أن الواقع العملي وتطورات الوضع تنم عن ضرورة الدفع بإنشاء المجلس، لاسيما مع التوسع المستمر في عدد الدوائر الإدارية في المحاكم لدى دولة الكويت.

- الحث على المزيد من الموضوعية والشفافية في عملية تقييم الموظفين من قبل رؤسائهم وذلك من خلال:

- عقد لقاءات تنويرية مع موظفيهم، لإبراز نقاط الضعف في أدائهم وما قد يصيب مهنتهم من عوار قد يؤثر في درجة التقييم الموضوعية لهم ليتسنى لهم تفاديها وتجنبها بل وتعديل أدائهم العام.
- أو من خلال السماح للموظفين بتقييم أنفسهم، وذلك قبل الشروع في عملية التقييم من قبل الجهة الإدارية. فعلى الأغلب أن الموظف يعلم جيداً حدود أدائه ومهنته خلال العام، وهو ما يسهل عملية التقييم على المسؤولين، كما ينطوي مثل هذا الإجراء على المزيد من الشفافية في وضع التقييمات.

ولعل مثل هذه الاقتراحات تساهم في الحد من التطلعات الإدارية والتي تستنزف جهد جهة الإدارة في شأن إعادة النظر في تلك التقييمات وما تستوجبه من إجراءات، فضلاً عن أنها قد تقلص الدعاوى التي سترفع على جهة الإدارة من قبل الموظفين المتضررين.

المراجع

أولاً - مراجع باللغة العربية

- الدستور الكويتي
- توفيق الشاوي، *مذكرات السنهوري*، دار الشروق، جمهورية مصر العربية.
- ناصر غنيم الزيد، *رقابة القضاء الإداري الكويتي على أعمال الإدارة*، إدارة الفتوي والتشريع، 2007
- محمد عوض فرج، *دور قضاء المشروعات في الحد من سلطة الإدارة التقديرية*، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2020.
- محمد سامي جمال الدين، *الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت*، دار الكتب، 1998.
- محمد كامل ليلة، *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة*، 1970.
- ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، دار الكتب للطباعة والنشر، 1977.
- داوود العيسى، *المبادئ العامة في القضاء الإداري*، الجزء الأول، مذكرات جامعة الكويت، كلية الحقوق.
- إدارة الفتوي والتشريع، *المرسوم بالقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية وتعديلاته*.
- إدارة الفتوي والتشريع، *المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية*.
- مجلس الخدمة الكويتي، *قرار مجلس الخدمة الكويتي رقم 36 لسنة 2006 وتعديلاته بشأن قواعد وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم أداء الموظفين والتظلم منه*.
- مبادئ قضائية استقرت عليها محاكم التمييز الكويتية وفقاً للموضح أعلاه

ثانياً - مراجع باللغة الانجليزية

- Rivero, *Le Juge Administrative un Juge qui Gouverne*, D, 1951.

Judicial Oversight on Annual Efficiency Reports in the State of Kuwait

Dr. Amal Alkout

Head of Supervision

The Kuwait Financial Unit

State of Kuwait

dr.aalkout@hotmail.com

ABSTRACT

The Judicial supervision of the legality of administrative procedures and decisions is considered an important guarantee, and one of the most important and effective forms of control and as a guarantee of individual rights and freedoms.

The effectiveness and relevance of control are reflected in topics that are closely related to an employee's life and career, in the exercise of his powers, he contacts the administrative authority, which, in its entirety, constitutes the idea of the presidential authority exercised by the authorities and administrative leadership over their staff at all levels of their jobs, This constitutes a risk of arbitrariness and delinquency in the use of such powers and in the face of which it is necessary to exercise all kinds of control over the administrative authority's actions.

Perhaps the Department's best work is judicial control and political control that subject to political circumstances and considerations, and administrative control is not characterized by impartiality and Impersonality as self-censorship and cannot acknowledge its wrongdoing, thereby superior to judicial control and making it a claim of trust and independence.

This study of judicial control of competency assessments was initiated, as efficiency assessments inevitably and directly affect the staff member's material and moral promotions, so judicial decisions will be defined as a form of promotion that affects the prospects for obtaining and withholding such promotions.

It is closely coupled with the public function.

Therefore, legislation has consistently created legislative and legal protection for the public official, including the Kuwaiti legislator, by providing for judicial control of decisions on promotion. As a form of promotion, efficiency assessments are also subject to administrative and judicial hybrid surveillance, as this study will address in order to guarantee the employee's rights and achieve justice.

Keywords: *Judicial Control, Efficiency Assessments, Grievances, Promotion, Cassation Court, Public Official, Administrative Authority, Administrative Decisions.*