

المصالحُ المعْتَبَرةُ من قرارِ الاستغناءِ عن الموظفِ غيرِ الكفوِّ

م.م. إلهام عمير صاحبي/ الجامعة التقنية الجنوبية / المعهد التقني البصرة
الباحثة. ود فتحي عبدالجليل/ كلية القانون/ جامعة البصرة

Email : Alhaam.omeer@stu.etu.iq

Email : Wedfathi96@gmail.com

المُلخَص

تقومُ هذه الدراسةُ الموسومةُ بعنوان: "المصالحُ المعْتَبَرةُ من قرارِ الاستغناءِ عن الموظفِ غيرِ الكفوِّ"، لبيان مفهوم الموظفِ غيرِ الكفوِّ، والتطرقُ إلى بيانِ الجوانبِ القانونيةِ كافةِ المتعلقةِ بتنظيم وضعه القانوني في ضوء أحكام التشريع العراقي، وبيانِ حدودِ ونطاقِ المصالحِ المعْتَبَرةِ من إصدارِ القرارِ المتعلق بالاستغناء عن الموظفِ غيرِ الكفوِّ.

الكلمات المفتاحية: الموظف، الوظيفة العامة، الكفو، الموظف المثبت، الموظف تحت التجربة.

Considered Interests in the Decision to Dismiss an Incompetent Employee

Assist. Lect. Elham Omair Sahi □
Southern Technical University Basra Technical Institute
Researcher. Wad Fathi Abdul Jalil
College of Law / University of Basrah
Email : Alhaam.omeer@stu.etu.iq
Email : Wedfathi96@gmail.com

Abstract

This study, titled "Considered Interests in the Decision to Dismiss an Incompetent Employee," aims to clarify the concept of an incompetent employee and discuss all the legal aspects related to organizing their legal status in light of Iraqi legislation. It also seeks to outline the scope and limits of the interests considered in issuing a decision to dismiss an incompetent employee.

Keywords: employee, public service, competent, confirmed employee, probationary employee.

المقدمة

تسعى الإدارةُ إلى تحقيقِ حُسْنِ سيرِ العملِ بالمرافقِ العامةِ بانتظامٍ وإطْرَادٍ، بشكلٍ يسعى لتحقيقِ المصالحِ العامةِ في الدولة، وبشكلٍ يضمنُ تقديمَ أفضلِ الخدماتِ العامةِ للأفرادِ بالمجتمعِ، الأمرُ الذي ينعكسُ إيجاباً على نواحي الحياةِ كافةِ في الدولة. ونتيجةً لذلك؛ فقد سعى المشرعُ إلى إيلاءِ الموظفِ العامِ أهميةً كبيرةً بشكلٍ يحققُ اختياره من ذوي الكفاءاتِ العالية، والعملُ على استبعادِ الموظفِ غيرِ الكفوِّ من البقاءِ في ميادينِ الوظيفة؛ لكونه يؤثرُ سلباً على المصالحِ المعْتَبَرةِ كافة، والتي تسعى الدولةُ والإدارةُ للحفاظِ عليها والارتقاءِ بها.

إشكالية الدراسة

تتمثلُ مشكلةُ هذه الدراسةِ في الإجابةِ على السؤالِ المحوري الآتي: "بيانُ الأحكامِ القانونيةِ الناظمةِ لفصلِ الموظفِ؛ نتيجةً لعدمِ كفايته وبيانِ مدى توافرِ الضماناتِ القانونيةِ التي تحمي مصلحةَ الموظفِ في مواجهةِ الإدارةِ على وفقِ الأحكامِ والقوانينِ والتشريعاتِ الناظمةِ للعملِ الوظيفي؟".

أسئلة الدراسة

- سعتِ الدراسةُ إلى الإجابةِ على مجموعةٍ من الأسئلةِ الرئيسية الآتية:
- 1- بيّنت ماهيةَ الموظفِ غيرِ الكفوِّ.
 - 2- ذكرُ صورِ عدمِ كفاءةِ الموظفِ.
 - 3- بيّنت حالةَ إنهاءِ الموظفِ تحتِ التجربةِ لعدمِ كفايته.
 - 4- وضّحتِ الدراسةُ حالةَ إنهاءِ خدماتِ الموظفِ المثبتِ لعدمِ الكفايةِ.

أهداف الدراسة

- تسعى الدراسةُ لتحقيقِ مجموعةٍ من الأهدافِ التي تتمثلُ فيما يأتي:
- 1- بيانُ ماهيةِ الموظفِ غيرِ الكفوِّ.
 - 2- ذكرُ صورِ عدمِ كفاءةِ الموظفِ.
 - 3- بيانُ حالةِ إنهاءِ الموظفِ تحتِ التجربةِ لعدمِ كفايته.
 - 4- بيانُ حالةِ إنهاءِ خدماتِ الموظفِ المثبتِ لعدمِ الكفايةِ.

منهج الدراسة

اعتمد الباحثُ بهذه الدراسة على منهجين، هما، المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، عبر توظيف الدراسة الوصفية للنصوص القانونية، وتحليل هذه النصوص التي نظمت موضوعَ الدراسة في التشريع في كل من العراق ومصر.

المبحث الأول/ النطاق القانوني لكفاءة الموظف العام

تسعى الإدارة بشكل عام إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية، بالاستناد على مجموعة من الأساليب التي تحقق مصلحة الإدارة والمصلحة العامة للدولة. ويعدُّ الموظفُ الدعامة الأساس التي تحقق عملَ المرافق العامة ومباشرة الإدارة لأعمالها بأفضل وجه، الأمر الذي دفع الدولة للاهتمام بموظفيها والقيام بوضع الأسس التي تضمن احتفاظهم بالكفاية المرجوة خلال فترة مباشرتهم لأعمالهم.

وتعدُّ عدم الكفاءة المهنية من أبرز الموضوعات التي تشكُّ بين علم الإدارة والقانون الإداري، إذ سعى الفقهاء، والباحثون للتصدي لها، وبيان وسائلها كافة التي تساهم في دعم وتحقيقها بحالات معينة للموظف.

المطلب الأول: ماهية الموظف غير الكفؤ

تعدُّ فكرة الكفاية المهنية من أهم وأبرز الموضوعات المشتركة بين علم الإدارة والقانون الإداري، الأمر الذي دفع المشرع إلى محاولة تنظيم الأحكام القانونية المتعلقة بها في القانون المختص من خلال التصدي لبيان الأثر المترتب على عدم توافر الكفاءة في الموظف الإداري. حيث تعدُّ الكفاية من الأمور والمهارات غير الملموسة التي لا يمكن تبيينها إلا من خلال القيام بإنجاز الأعمال المطلوبة من الموظف ذات، بحيث يعدُّ الأداء انعكاساً للكفاية التي تساهم في تمكين الموظف من مواجهة المشكلات التي يقع بها وتواجهه خلال ممارسته لأعماله. لذا، سيتم دراسة المطلب بفرعين، يتضمن الأول: بيان تعريف الموظف غير الكفؤ، ويتضمن الفرع الثاني: بيان مفهوم الموظف غير الكفؤ في الاصطلاح.

الفرع الأول: تعريف الموظف غير الكفؤ في اللغة

يقصد بمصطلح الكفؤ في اللغة: "المماثل أو القوي والقدرة على التصرف في العمل"، ويقال كفاءً وكفاءً؛ أي بمعنى لا يوجد مماثل له، كما يقصد بالكفاءة المماثلة بالقوة والشرف، وفي نطاق العمل يقصد بالكفاءة القدرة عليه وحسنُ تصريفه^(١). وإن المفهوم اللغوي لمصطلح الكفاءة يمتاز بالنسبية والتنوع لاختلاف الأهداف وتباين الأمور المطلوب تلبيتها، على اعتبار أن الكفاية

لا تعدُّ غايةً في حدِّ ذاتها، بل تحددُ بالاستنادِ لقيمةِ العملِ ذاته، كما أنها تشيرُ إلى الآلية التي يتمُّ من خلالها إنجازُ العملِ بشكلٍ جيدٍ على وفق مقياسٍ ومعياريٍّ محددٍ^(٢).

الفرع الثاني: مفهوم الموظف غير الكفوِّ اصطلاحاً.

ويقصد بالكفاءة في الاصطلاح: "قدرة الفرد على استعمالِ مكتسباته من المهارات والمعارف والقدرات الكامنة بهدف القيام بعملٍ معينٍ على وفق مجموعةٍ من المتطلبات المحددة بهدف الوصول إلى درجة الاتقان"^(٣).

لا تعدُّ الكفاءةُ النهائية، وإنما تدلُّ على مستوى من المستويات التي يجب توافرها للوصولِ للغاية المطلوبة من العمل، الأمر الذي يؤكدُ على أن درجة الكفاية تتفاوت وتختلفُ في مستوياتٍ متعددة. والكفاءة في العمل يقصد بها: "القدرات والمعارف التي يتصفُّ بها الموظف، والتي تمكنه من مواجهة المشكلات في أثناء العمل وإيجاد الحلول لتجنبها"، ويتحقق ذلك من خلال توظيف المعارف والقدرات بشكلٍ سليمٍ على وفق الأوضاع والظروف^(٤).
تجنبتُ أغلبُ التشريعات، ومنها التشريعُ العراقيُّ صياغةً تعريفٍ محددٍ للكفاية بالقوانين المتخصصة، على اعتبار أن هذه الكفاءة تختلفُ من موظفٍ إلى آخر، وتحكمُ بالاستنادِ إلى مجموعةٍ من العناصر المختلفة.

وقد عرفَ الفقه الكفاية في الوظيفة العامة بأنها: "تحقيقُ الأهداف المحددة بالاستناد إلى القدرة والكمال"^(٥)، كما عرفتُ بأنها: "القدرات والمهارات التي تساهم في تحديد مستوى وأسلوب القيام بالأعمال الموكلة إلى الموظف"^(٦). ومن الجدير بالذكر، أن المشرع العراقي لم ينص على شرط الكفاية للموظف العام بشكل صريح عند تعيينه على وفق قانون الخدمة المدنية، إلا أنه اشترط حصوله على الشهادة الدراسية المعترف بها.

وتوصلت الباحثة لتعريف الكفاية المهنية بأنها: "مقومٌ أساسي من المقومات التي تكفلُ حسنَ إجراء العمل، والتي تشترطُ لقيام الموظفِ بعمله بالشكل المطلوب".

المطلب الثاني: صور عدم كفاءة الموظف

يقومُ الأساس القانوني لسلطة الإدارة في اتخاذ قرارِ فصلِ الموظف؛ نتيجة لعدم كفاءته إلى أحكام النصوص القانونية التي تجيز ذلك وأنه في حال غياب نص قانوني صريح بذلك يكون على الإدارة الاستناد إلى مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد على اعتبار أن وجود الموظفين وضمان حسن أدائهم يساهم في دعم عمل الإدارة و المرافق العامة^(٧).

إن توافر الكفاية المهنية في الموظف الذي يمارسُ عملاً عاماً في الدولة يعدُّ من أهم وأبرز الأمور التي تسعى الإدارة إلى مراعاتها، والحرص على تحققها خلال فترة عمل

الموظف، الأمر الذي يعني أن عجز الموظف عن أداء مهامه و واجباته الوظيفية يعدُّ من أبرز الأسباب التي تدفعُ الإدارةَ لفصله؛ وذلك لكون الغاية والمصلحة المرجوة من وراء اتخاذ هذا القرار تتمثلُ في الحفاظِ على حُسْنِ سيرِ العملِ والأداءِ في المؤسساتِ، وتحقيقِ المصالحِ الاقتصادية والسياسية المرجوة.

الفرع الأول: الموظف غير الكفؤ بالسلوك الخاص

إن عدم الكفاية المهنية للموظف قد تستندُ للسلوك الخاص، وذلك على وفق معيارين، الأول: يتمثل في عدم الكفاية المهنية، والثاني: يتمثل في عدم الكفاية لعدم الأهلية أو العجز في تكوين الرابط والعلاقات الوظيفية، ويتم بيانها على النحو الآتي:

أولاً: عدم الكفاية نتيجة العجز المهني

إنَّ العجزَ المهني يتحققُ لدى الموظف؛ نتيجة لعدم الاختصاص، على اعتبار أن عدمَ التمتع بالمهارات اللازمة لممارسة الموظف اختصاصه سيؤدي إلى تحقق عجزه المهني، وفشله في مواجهة المواقف الصعبة والطارئة في المجال ذاته. وكما يعدُّ الموظفُ الذي لا يمارسُ وينفذُ المهامَ الموكلةَ إليه بشكلٍ مرضٍ سيكون عرضةً للفصلِ من الوظيفة، بالاستناد لقرار مشروع صادر من الجهات المختصة.

وإن المصلحة المعتمدة التي يريد كل الأطراف تحقيقها؛ نتيجة إصدار قرار الفصل في هذه الحال تحقيق الخدمة الفعلية للمصلحة العامة، على اعتبار أن إخفاق الموظف في تنظيم العملِ المناط به أو عمل مرؤوسيه، يعدُّ من الأسباب التي تؤدي لفصله من الوظيفة العامة بالاستناد لعدم الكفاية والكفاءة.

كما يدخلُ في النطاق ذاته قيامُ الموظفِ بتنفيذِ الأعمال الموكلةِ إليه بشكلٍ سيء، أو الإهمال في إنجازها أو ارتكاب الأخطاء الكبيرة الخطيرة والمتكررة في أثناء ممارسته العمل الموكل إليه.

ويدخلُ في المجال ذات العجز الذي يمسُّ الصفات والمميزات المهنية والجوهرية، ومن أبرز الأمثلة على هذه الحالة: عدم قابلية الموظف للتجدد، وغياب روح المبادرة، فضلاً عن ضعف حماسه للعمل الجماعي والتباطؤ في إنجاز الأعمال، فضلاً عن عدم قدرته على تشخيص المشكلات والمعوقات في أثناء ممارسته لمهنته وعدم القدرة على ترتيب الأولويات.

وفي هذه الأوضاع السابقة، يعدُّ الموظفُ غيرَ كفؤٍ لممارسة العمل الوظيفي الموكل إليه؛ مما يؤدي إلى الإضرار بسير الوظيفة العامة، وعدم القدرة على إتمام الأعمال، وتعطل مصالح الأفراد في المجتمع وتضررها.

ثانياً: عدم الكفاية نتيجة العجز في تكوين الروابط والعلاقات الوظيفية

تعدُّ العلاقاتُ الوظيفية من أبرز المقومات التي تساهمُ برفعةِ الوظيفة العامة وتساهم في تطورها؛ على اعتبار أن الموظف من غير الممكن أن يكون قادراً على مباشرة الأعمال الوظيفية الموكلة إليه بشكل منفرد، دون تكوين علاقات وظيفية تؤدي في مجملها إلى تطور الوظيفة وتحقيق غاياتها. ونتيجة لذلك؛ يعدُّ العجزُ في العلاقاتِ والروابطِ الوظيفية خاصةً التي تنشأ ما بين الموظفِ ومروؤوسيه، أو بينه وبين بقية زملائه في العمل، أو بينه وبين مستعملي المرافق العامة، من أبرز الأسباب التي تؤدي إلى تعطيل بالنتيجة وإلى تحقيق عدم كفاءته الوظيفية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك: المعارضةُ التي يمارسها الموظفُ العام ضد رؤسائه بشكل مباشر أو غير مباشر، أو رفضه تنفيذ الأعمال والمهام الموكلة إليه، مما ينشأ صعوبات في تحقيق غايات المرافق العامة والوظيفة العامة ككل. حيث يعدُّ إظهارُ عدم الانضباط والانتظام في السلوك وعدم الدقة في ممارسة الأعمال الوظيفية، فضلاً عن عدم احترام المواعيد، من حالات عدم الكفاءة في السلوك، والتي تبرر فصل الموظف لعدم الكفاءة.

وتعد حالة النزاعات والخلافات التي تنشأ بين الموظف وزملائه من هذه الحالات، بشرط أن تؤدي بالنتيجة إلى الإضرار بحسن سير العمل في المرفق العام، وتؤثر بشكل سلبي على بقية الموظفين، ومن الأمثلة على ذلك: لو كان تواجد الموظف في الوظيفة في حالة سُكر دائم بشكل يؤثر على إنشاء العلاقات والروابط الوظيفية مع بقية الموظفين.

الفرع الثاني: الموظف غير الكفوِّ في السلوك العام

إن عدم الكفاءة الوظيفية في السلوك العام تتحقق عند الجمع بين عدم الأهلية المهنية وعدم الأهلية في العلاقات الوظيفية، على اعتبار أن جمع هذين المعيارين سيؤدي إلى الإضرار بالمصالح المعتربة من الوظيفة العامة، الذي يترتب عليه بالنتيجة تحقق حالة عدم كفاءة الموظف. على اعتبار أن الموظف غير القادر على حفظ النظام والهدوء في أثناء ممارسته لمهامه الوظيفية، وعجزه عن التواصل مع بقية الموظفين أو الرؤساء؛ سيؤدي إلى عدم القدرة على الاندماج مما ينعكس بشكل سلبي على فاعلية أداء المهام الوظيفية. ويؤدي إلى النتيجة ذات قيام الموظف بممارسة أعماله بتقاعس وإهمال وتجاهل أوامر رؤسائه في العمل؛ مما يؤدي إلى الإضرار بالمصالح المرجوة من المرفق العام أو الوظيفة ككل.

ونتيجة لما سبق؛ يتضح للباحثة أن اجتماع حالات عدم أهلية الموظف لممارسة مهامه الوظيفية سيؤدي إلى منح الإدارة الشرعية لاتخاذ قرار الاستغناء عن خدماته، ويعزز موقفها ويدعمه لفصله من الخدمة.

المبحث الثاني/ نطاق سلطة الإدارة في إنهاء خدمات الموظف لعدم الكفاءة

إن الأصل يقوم على تمتع جهة الإدارة في الحق في اختيار من تراه مناسباً ليتولى مهام الوظيفة العامة، على اعتبار أن الوظيفة العامة تعد قوامة على المرافق العامة وضرورية لتسيير أعمالها؛ ونتيجة لذلك، فقد أكد القضاء الفرنسي في أحد المناسبات على أن: "للدولة أن تتأكد من أن المرشح لوظيفة لا يكون في حالة لا تمكنه من شغلها بحسب الروح والغاية التي نشأ القانون لتحقيقها، فيلزم السلطة التي تجري التعيين أن تمارس لمصلحة المرفق التي تستهدف الوظيفة كفالتها نوعاً من سلطة التقدير في شأن جدارة المرشحين، وتثبت سلطة التقدير هذه للإدارة أحياناً بمقتضى نص صريح، أو بمقتضى المبدأ العام ومقتضاه أن الحكومة مكلفة بكفالة سير المرافق العامة"^(٨).

المطلب الأول: فصل الموظف تحت التجربة لعدم الكفاءة

إن المصلحة من إعطاء الإدارة السلطة التقديرية لاختيار المرشحين على الوظيفة العامة تتشكل بضمن سير المرافق العامة بانتظام^(٩)، حيث تعد الإدارة المسؤولة عن مباشرة مصالح الدولة وما يصيبها من تفريط أو تعطيل أو ما ينزل بها، أو يمارس في مرافقها من أفعال تنطوي على فساد أو خلل، ونتيجة لذلك؛ يكون للإدارة الحق في عزل الموظف؛ نتيجة لعدم صلاحيته ممارسة العمل بالشكل الفعلي.

الفرع الأول: نطاق سلطة الإدارة في فصل الموظف خلال فترة التجربة

الأصل أن تولي الموظف العام للوظيفة الموكلة إليه يكون بعد شروط محددة عدة؛ وذلك عند تولي الوظيفة العامة لأول مرة، ومع ذلك يكون من واجب الإدارة العامة التأكد والتحقق من سلامة هذا الاختيار من المنحى العملي؛ وذلك عند إخضاع الموظف للتجربة لمدة محددة على وفق أحكام القانون، وبعد انتهاء فترة التجربة يتقرر مصير الموظف، إما باستمراره في مباشرة العمل أو فصله منه. وبهذا يكون على الإدارة متابعة أعمال الموظف في مدة التجربة، للتأكد من كفاءته في مباشرة العمل الموكل إليه، وقدرته على إنجاز العمل المطلوب، فإن رأت صلاحيته للوظيفة؛ لا تصدر قرار بنقله أو فصله، وإن رأت صلاحيته لوظيفة أخرى؛ أصدرت قراراً بنقله إليها.

وفي النطاق ذاته، تعرف فترة التجربة بأنها: "الفترة الزمنية التي أراد المشرع خلالها أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر؛ وذلك لإقرار مدى قدرته لممارسة العمل، والنهوض بالمسؤوليات الوظيفية"^(١٠).

كما تعرف بأنها: "المدة الزمنية المحددة لبقاء الموظف خلالها تحت رقابة وإشراف الجهة الإدارية؛ لإمكان الحكم بمدى صلاحيته للأعمال المسندة إليه وكيفية قيامه بمسؤولياته"^(١١).

وقد تمثل موقفُ المشرعِ العراقي في نصِّ المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية، والتي نصّت أن: "يوضع الموظفُ المعين لأول مرة تحت التجربة لسنة واحدة، ويجب أن يصدرَ قرار بتبنيته في درجته بعد الانتهاء منها إذا تأكدت كفاءته، وإلا تمددت لمدة ستة أشهر"^(١٢).

كما تمثل موقفُ المشرعِ المصري في النص على أن تقرر صلاحية الموظفين الموضوعين تحت التجربة بناء على تقارير بمعرفة الرؤساء المباشرين، وتعتمد من الرئيس الأعلى على وفق نموذجٍ تعدّه الوحدة وعند نهاية مدة الاختبار يوضعُ تقريرٌ نهائيٌّ على ضوءِ التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين فيها ويعرضُ هذا التقريرُ على اللجنة شؤون العاملين^(١٣).

ومما سبق، ينضحُ للباحث أنه يجب على الموظفِ الالتزام بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة وعدم التغيب دون سبب مشروع، وأن لا يرتكب أي من الأخطاء المسلكية؛ نتيجة لمخالفة الأحكام القانونية والقرارات الإدارية.

الفرع الثاني: ضوابط الفصل للموظف غير الكفوِّ

الأصل أن تلتزم الإدارةُ بمجموعةٍ من الضوابط الأساسية لإصدارِ قرارِ عدم الكفاءة بالنسبة للموظف، وتتمثل هذه الضوابط بما يلي^(١٤):

١- الالتزام بفترة التجربة التي تحدّد بالاستناد للقواعد القانونية، والتي تبدأ من تاريخ بدء الموظف لمهامه، وليس من تاريخ قرار تعيينه، على اعتبار أن فترة التجربة لا تشمل كل من وظائف الإدارة العليا، ولا تشمل من كان يشغل وظيفة عامة سابقة.

٢- إن تحققت حالة عدم كفاءة الموظف؛ الأصل أن يحال إلى لجنة شؤون الموظفين التي يفترض تشكيلها في كل وحدة إدارية، ويتم من خلالها تقييم الموظف تحت الاختبار بواسطة تقارير الكفاءة للأداء، التي تساهم في تشخيص قدرات وطاقت وسلوك الموظف المراد تقييمها على وفق مجموعة من المعايير والأسس المعتمدة.

٣- إن تقرير صلاحية الموظف وكفاءته لمباشرة الأعمال الموكلة إليه للاستمرار بعمله، يرتبط بمدى التزامه بشروط الوظيفة التي ينقلها وبمسلكه الوظيفي والأخلاقي.

٤- إن قرار لجنة شؤون الموظفين الصادر قد ينصُّ على نقل الموظف إلى وظيفة أخرى، تتناسب وقدراته بالاستناد للتقارير المتعمدة والواردة من جهة عمله.

وبالاستناد لهذه الضوابط؛ يتضح أن نطاقَ وحدودَ سلطةِ الإدارةِ بفصلِ الموظفِ الذي يكون تحت التجربة يعدُّ الفصلُ حقاً، مُنحٌ للإدارةِ بموجبِ أحكامِ القانونِ بنصِّ صريحٍ، إلا أنها مقيدةٌ بمراعاةِ واتباعِ الإجراءاتِ كافةِ قبلِ إصدارِ قرارِ الفصلِ.

وإنَّ المصلحةَ المعترَبةَ من قرارِ الفصلِ للموظفِ خلالِ فترةِ التجربةِ لعدمِ كفاءتهِ، هي من الشروطِ التي تُصدرُ لتحقيقِ المصلحةِ العامةِ التي تجري أعمالها خلالِ فترةِ الاختبارِ، الأمرُ الذي يؤكدُ بأن مصيرَ الموظفِ المعينِ في هذه الحالِ رهينٌ بتحقيقِ لياقتهِ وقدرتهِ على مباشرةِ الأعمالِ الوظيفيةِ الموكلةِ إليه^(١٥).

وفي النطاقِ ذاتِ نوردٍ حكمَ الهيئةِ العامةِ لمجلسِ شورىِ الدولةِ في العراقِ، بأن معيارَ الاستغناءِ على وفقِ أحكامِ المادةِ ٢/١٤ من قانونِ الخدمةِ المدنيةِ بأن " ليس عدم كفاءة وإن الموظفَ غيرِ الصالحِ للعملِ ليس بالضرورةِ غيرُ كفؤٍ، وما نسبتهُ الإدارةُ للمدعيةِ ليس عدم كفاءة، وإنما عدم صلاحيةِ للعملِ وحيث إن مجلسَ انضباطِ العامِ قد التزمَ وجهةَ النظرِ القانونيةِ المتقدمةِ وقضى ببردِ الدعوى..."^(١٦).

ونتيجةً لما سبق؛ يتضحُ للباحثِ أن الجهةَ المختصةَ بإصدارِ قرارِ عدم كفاءةِ الموظفِ هي الجهةُ ذاتها التي تقدرُ صلاحيتهِ وكفاءتهِ الوظيفيةِ، على اعتبارِ أنها تملكُ التعيينَ وتقدرُ مدى تحققِ كفاءتهِ من عدمها.

المطلب الثاني: فصل الموظف المثبت لعدم الكفاءة

سعى قانونُ الوظيفةِ العامةِ الفرنسيِ إلى تنظيمِ الأحكامِ القانونيةِ المتعلقةِ بالوظيفةِ والموظفِ بشكلٍ رئيسٍ، كما أنه نصَّ بشكلٍ صريحٍ و واضحٍ في القانونِ رقم ٨٤-١٦ في ١١/١/١٩٨٤ على أن الفصلَ لعدم الكفايةِ المهنيةِ، وبعد مراعاةِ الإجراءاتِ التأديبيةِ بشكلٍ رئيسٍ؛ ولكنه لم ينصَّ أو يشرُ إلى إمكانِ إعادةِ ترتيبِ الموظفِ في وظيفةٍ أخرى أو الاستفادةِ من حقوقِ الإحالةِ إلى التقاعدِ قبلِ صدورِ قرارِ الفصلِ من الخدمةِ^(١٧).

منحَ القانونُ للإدارةِ الحقَّ في الاستغناءِ عن موظفيها بطرائقٍ غيرِ تأديبيةٍ؛ وذلك لتحقيقِ المصلحةِ العامةِ، وبالاستنادِ إلى المبادئِ التي تحكمُ علاقةَ الإدارةِ والموظفِ على اعتبارِ أنها علاقةٌ تنظيميةٌ لائحةٌ، الأمرُ الذي يترتبُ عليهِ تمكينُ الإدارةِ من تعديلِ المركزِ القانونيِ للموظفينِ في حالِ دعتِ الحاجةُ إلى ذلك، دونِ الاستنادِ إلى موافقةِ الموظفِ على هذا التغييرِ.

إن طبيعةَ العلاقةِ التي تحكمُ الإدارةَ والموظفَ تعدُّ علاقةً تنظيميةً تحكمُ بالقوانينِ التابعةِ لها، بحيثِ يعدُّ مركزُ الموظفِ قانونياً عاماً يمكنُ تغييره في أي وقتٍ تبعاً لمصالحٍ معتبرةٍ عدة. حيثِ إن الموظفينِ يعدونَ عمالاً للمرفقِ العامِ، يخضعونَ لمجموعةٍ من الأنظمةِ والضوابطِ، التي تقرُّ

المصالحُ المعتبرة من قرارِ الاستغناءِ عن الموظفِ غيرِ الكفؤِ

بالاستناد للقانون الذي يجيزُ تعديلَ أو تغييرَ مراكزهم القانونية، على وفق مجموعة من الاعتبارات والمصالح الواجب مراعاتها.

حيث إن وضع الموظف في وظيفته رهينٌ بالصالح العام، كما يعدُّ وضع الشرطين مناطاً لصلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة العامة، مما يعني أنه يخضع لتقدير الإدارة في تسييرها للمرافق، فتقررُ فصلُ الموظف التي ترى فيه عدم كفاءته وصلاحيته لمباشرة الأعمال الموكلة إليه.

وقد أجازَ المشرعُ العراقي إنهاء خدمات الموظف المثبت لعدم كفايته الوظيفية بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ٥٥٠ لسنة ١٩٨٩، إذ منح الوزير ورئيسُ الدائرة غير المرتبطة بوزارة الاختصاص إنهاء خدمات الموظف غير الكفؤ.

وكان النص السابق عاماً بحيث لم يميز بين الموظف المثبت وتحت التجربة، كما ساوى القرار ذاته بين الموظف الاعتيادي والموظفين شاغلي الدرجات الخاصة، ومنح الإدارة السلطة التقديرية لاتخاذ القرار دون أن ينص صراحةً على الاعتماد على تقارير عدم الكفاية. كما أن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٠ لم يرتب أي أثر على تقارير السنوية المرفوعة عن أداء الموظف. الأمر الذي يؤكد على عدم إيلاء المشرع العراقي الأهمية الكبيرة لتنظيم الأحكام المتعلقة بفصل الموظف العام المثبت لعدم كفايته، الأمر الذي يشكل ثغرة قانونية لا بد من الالتفات إليها ومعالجتها.

ولابد من الإشارة إلى قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ١٧٠ لسنة ١٩٨٨، بأن فشل الوزير في تحقيق ما هو مكلف فيه ضمن وزارته، ويحال إلى التقاعد براتب أقل بدرجة واحدة من الراتب الذي يستحقه أقرانه من الموظفين بحسب قانون الخدمة المدنية العراقي^(١٨).

كما تمثل موقف المشرع المصري قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ على أن الموظف الذي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف، يعرض على لجنة شؤون العاملين، ويكون لها أن تقرر نقله إلى وظيفة أخرى إذا وجدت إحالته ملائمة لإشغال هذه الوظيفة^(١٩).

وفي النطاق ذاته صدر قرار محكمة النقض المصرية على التمييز بين الآثار المترتبة على نتائج التقارير السنوية، وبين العقوبات التأديبية على اعتبار أن ضعفه في العمل الوارد في التقارير قد لا يكون انعكاساً لإهماله وتقصيره، وإنما يكون راجعاً لعجزه في استعداده، الأمر الذي لا يمتد إلى نطاق التأديب^(٢٠).

الخاتمة

بعد الانتهاء من الدراسة توصلنا لمجموعة من النتائج التي تتمثل فيما يأتي:

النتائج

- ١- تعدُّ الإدارةُ صاحبةَ الاختصاصِ في تقديرِ مدى صلاحيةِ الموظفِ العامِ لمباشرةِ الأعمالِ الوظيفيةِ، بالاستنادِ إلى السلطةِ التقديريةِ التي تعطى لها بموجبِ القوانينِ والأنظمةِ المتعلقةِ بها.
- ٢- تستندُ الإدارةُ عندَ تقريرها صلاحيةِ الموظفِ وكفاءتهِ لمباشرةِ الأعمالِ الوظيفيةِ من عدمها، إلى ضوابطٍ ومحدداتٍ وتقاريرٍ عدة، تبيِّنُ حدودَ عملِ الموظفِ والمخالفاتِ التي يرتكبها.
- ٣- لم تبيِّنِ الإدارةُ أغلبَ القوانينِ، ولاسيما مفهومَ عدمِ الكفايةِ المهنيةِ ولم توردُ صورها على سبيلِ الحصرِ.
- ٤- إن تمتعَ الإدارةُ بالسلطةِ التقديريةِ لإنهاءِ خدماتِ الموظفِ تحتَ التجربةِ نتيجةَ عدمِ كفاءتهِ؛ وقد يؤدي بها للانحرافَ باستعمالِ السلطةِ دونَ أن يكونَ هناكَ مُعقِّباً عليها، على خلافِ الحالِ بالنسبةِ للموظفِ المثبتِ.

التوصيات

- ١- يوصي الباحثُ المُشرِّعَ العراقيَ النظرَ بالقواعدِ والأحكامِ القانونيةِ النازمةِ لإنهاءِ خدماتِ الموظفِ نتيجةَ عدمِ كفاءتهِ، مع ضرورةِ الالتفاتِ إلى وضعِ تعريٍ محددٍ لعدمِ الكفايةِ وبيانِ صورهِ.
- ٢- ينبغي أن يتمَّ بيانُ المصالحِ المعتريةِ من قرارِ الإدارةِ لإنهاءِ خدماتِ الموظفِ؛ نتيجةَ عدمِ كفاءتهِ المهنيةِ.
- ٣- ضرورةُ توفيرِ ضماناتٍ تحميِ مصالحَ الموظفِ من تعسفِ الإدارةِ باستعمالِ سلطتها

الهوامش

(١) مجمع اللغة العربية - جمهورية مصر، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٤، ص٧٩١.

(٢) محمد العدناني (١٩٨٩) معجم الأغلط اللغوية، ط٢، مكتبة لبنان، بيروت، ص٥٨٢.

(٣) أحمد حافظ نجم (١٩٧٩) الوظائف العامة توصيفها وتقويمها، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٩١.

(٤) حمدي أمين عبد الهادي (١٩٦٦) نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٥٣.

(٥) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي (١٩٨٤) النظرية العامة لواجبات وحقوق الموظفين في الدولة، ط١، بغداد، ص٧٤.

(٦) محمد إبراهيم الدسوقي (٢٠١٠) حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢٩٢.

(7)Alain plantey , Traité pratique de la fonction publique,Troisiémé édition,me premier,Paris ,1971 ,p.3

(٨) زكي محمد النجار، أسباب انتهاء خدمة العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص١٠٥.

(٩) عدنان عمرو (٢٠٠٤) مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط٢، ص٢٨٨.

(١٠) بدرية صالح، قواعد انتهاء خدمة الموظف العام في القانون، الآثار والأسباب، مجلس النشر العلمي، الكويت، ص٣٩.

- (١١) مازن ليلو ماضي (٢٠٠٥) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص ٣٠٩.
- (١٢) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي.
- (١٣) محمد إبراهيم الدسوقي (٢٠١٠) حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص ٢٩
- (١٤) شاكر العاني (١٩٦٣) القضاء الإداري في العراق، بغداد، العراق، ص ١٠٩.
- (١٥) محمد إبراهيم الدسوقي، مرجع سابق، ص ٢٩٣.
- (١٦) حكم مجلس الانضباط العام المرقم ١٠٣/١٩٧١ في ١٣/٧/١٩٧١،
- (17) André de laubadère ,Traité élémentaire de droit administratif ,Conquie meédition, paris, 1970, p. 104
- (١٨) نص القرار رقم ٨٨٠ لسنة ١٩٨٨م، منشور في الوقائع العراقية العدد ٣٢٣٢ في ١٢/١٢/١٩٨٨.
- (١٩) قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨.
- (٢٠) زكي محمد النجار، أسباب إنهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ ، ص ٥٢.

قائمة المراجع

- ١- أحمد حافظ نجم (١٩٧٩) الوظائف العامة توصيفها وتقويمها، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٢- بدرية صالح، قواعد انتهاء خدمة الموظف العام في القانون، الآثار والأسباب، مجلس النشر العلمي، الكويت.
- ٣- حمدي أمين عبد الهادي (١٩٦٦) نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٤- زكي محمد النجار، أسباب انتهاء خدمة العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٥- شاكر العاني (١٩٦٣) القضاء الإداري في العراق، بغداد، العراق.
- ٦- عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي (١٩٨٤) النظرية العامة لواجبات وحقوق الموظفين في الدولة، ط١، بغداد.
- ٧- عدنان عمرو (٢٠٠٤) مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط٢.
- ٨- مازن ليلو ماضي (٢٠٠٥) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- ٩- مجمع اللغة العربية - جمهورية مصر، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٤.
- ١٠- محمد ابراهيم الدسوقي (٢٠١٠) حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١١- محمد العدناني (١٩٨٩) معجم الأغلط اللغوية، ط٢، مكتبة لبنان، بيروت.

Sources

- 1-Ahmed Hafez Negm (1979) **Public Jobs: Their Description and Evaluation**, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
- 2-Badriya Saleh, **Rules for the Termination of Public Employee Service in Law, Effects and Causes**, Scientific Publishing Council, Kuwait.
- 3-Hamdi Amin Abdel Hadi (1966) **The Theory of Competence in Public Service**, 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
- 4-Zaki Muhammad Al-Najjar, **Reasons for the End of Service of Government and Public Sector Employees**, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
- 5-Shaker Al-Ani (1963) **The Administrative Judiciary in Iraq**, Baghdad, Iraq.
- 6-Abdel-Wahhab Abdel-Razzaq Al-Tahafi (1984) **The General Theory of the Duties and Rights of Employees in the State**, 1st edition, Baghdad.
- 7-Adnan Amr (2004) **Principles of Administrative Law, Management Activity and Its Means**, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2nd edition.
- 8-Mazen Lilo Madi (2005) **Administrative Law**, University Press House, Alexandria.
- 9-Arabic Language Academy - Republic of Egypt, **Intermediate Dictionary**, 4th edition, Shorouk International Library, 2004.
- 10-Muhammad Ibrahim Al-Desouki (2010) **Administrative Protection of the Public Employee**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- 11-Muhammad Al-Adnani (1989) **Dictionary of Linguistic Errors**, 2nd edition, Lebanon Library, Beirut.