



الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظفين بالوحدات الحكومية المدنية وفق منظومة "إجادة" في سلطنة عُمان

إعداد الباحث

عبد الله بن محمد بن راشد العريمي

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

إشراف

الدكتور/ خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي

لجنة المناقشة:

الصفة	رتبته الأكاديمية - جهة العمل	اسم عضو اللجنة
مشرفاً ورئيساً	أستاذ مساعد - جامعة الشرقية	د. خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي
مناقشاً داخلياً	أستاذ مساعد - جامعة الشرقية	د. خالد بن عبد الله الخميسي
مناقشاً خارجياً	أستاذ مساعد - جامعة السلطان قابوس	د. محمد أحمد سلامة

سلطنة عُمان

قرار لجنة المناقشة

الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظفين بالوحدات
الحكومية المدنية وفق منظومة إجادة في سلطنة عمان

إعداد الباحث: عبدالله بن محمد بن راشد العريمي

الرقم الجامعي: 2214181

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 10 من جمادى الآخرة 1446هـ، الموافق
11 من ديسمبر 2024م

المشرف

د. خليل بن حمد البوسعيدي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
1	رئيس اللجنة	د. خليل بن حمد البوسعيدي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
2	المناقش الداخلي	د. خالد بن عبدالله الخميسي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
3	المناقش الخارجي	د. محمد أحمد سلامة	أستاذ مساعد	القانون العام	جامعة السلطان قابوس	

إقرار الباحث

الإقرار

أقر بأن المادة العلمية الواردة في هذه الرسالة تم تحديدها مصدرها العلمي، وأن محتوى الرسالة غير مقدم للحصول على أي درجة علمية أخرى، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة، وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة.

الرقم الجامعي: 2214181

الباحث: عبدالله بن محمد بن راشد العريمي

التوقيع:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ تَعَالَى:

﴿وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ

وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾﴾

صِدْقَ اللَّهِ الْعَظِيمِ

سورة التوبة الآية: 105

إِهْدَاء

إلى النور الذي ينير لي درب النجاح، إلى بسمة الحياة وسر الوجود، إلى مأمني وإيماني،
ومن بدعواتها تتغير أقداري، رمز الحب والحنان والعطاء: أمي الحبيبة.
إلى من علمني الصبر والحكمة، إلى من دفعني إلى العلم، إلى من أحمل اسمه بكل فخر،
صاحب القلب الكبير: أبي العزيز.
إلى ملهمتي ومعينة دربي إلى رمز الوفاء والحب والقلب الحنون.
إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله، إلى من حبّه يجري في عروقي: أخي علي.
إلى كل من يسعى جاهدا لإقامة ميزان العدل، وإعلاء حكم القانون وسيادته.
إلهم جميعا أهدي هذا الجهد المتواضع.

الباحث

شكر وتقدير

أبتدأ شكري وثنائي الخالص لله تعالى؛ على ما مد به من عون، وأنعم به من توفيق لإتمام هذا الجهد، وأثني بخالص الشكرووعظيم الامتنان لجامعة الشرقية الفتية التي احتضنتني خلال فترة الدراسة، ومكنتني من الانتفاع بالعديد من مرافقها وخدماتها، وأخص بالشكر الدكتور نزار حمدي قشطة وكافة أعضاء هيئة التدريس بالقسم؛ على ما لمسته وزملائي من حرص ورعاية واهتمام ومتابعة مستمرة.

واعترافاً بالفضل، وإكباراً للجهد؛ أتقدم بالشكر الجزيل والثناء العاطر للدكتور العزيز/ خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي، الذي حظيت بإشرافه على هذه الرسالة؛ فقد كان لرعايته لي وتوجيهاته عظيم الأثر في إتمامها، وأدين له بوقته الذي سخّره، وجهده الذي بذله، وتوجيهاته التي أسداها؛ فجزاه الله خير الجزاء.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والدعاء الصادق للدكتور/ خالد بن عبدالله الخميسي، والدكتور/ محمد أحمد سلامة اللذين تفضلاً بقبول مناقشة هذه الرسالة وتصويبها، رغم كثرة مشاغلهم، وستكون ملاحظاتهم القيّمة وتوجيهاتهم السديدة محل تقديري واهتمامي.

الباحث

الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظفين بالوحدات الحكومية المدنية

وفق منظومة "إجادة" في سلطنة عُمان

إعداد: عبدالله بن محمد بن راشد العريمي

إشراف الدكتور: خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي

المستخلص:

في إطار تحقيق رؤية عمان 2040؛ قامت وزارة العمل بتطبيق منظومة "إجادة" لقياس الأداء الوظيفي ضمن الجهود المبذولة لتحديث الجهاز الإداري للدولة، وقد مُنحت الوزارة بذلك صلاحيات تقديرية واسعة لتنفيذ هذه المنظومة؛ مما مكنها من إلزام كافة موظفي القطاع العام بآلياتها في تقييم الأداء الوظيفي؛ وفقاً للمعايير والإجراءات التي وضعتها، ومع ذلك؛ فإن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، بل تظل مقيّدة بما شرعه المشرّع العُماني، وتهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على الرقابة القضائية الممارسة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي التي تُصدرها جميع الوزارات الحكومية المدنية وتشرف عليها وزارة العمل وفقاً لمنظومة "إجادة"، وباعتبار هذه التقارير قرارات إدارية نهائية؛ فإنها ملزمة قانونياً، ولها قوة التغيير في المراكز القانونية للموظف العام؛ لذلك ألزم المشرّع العُماني بمشروعية عناصر تقارير التقييم بوصفها قراراً إدارياً من حيث العناصر الشكلية والإجرائية، وكذلك الموضوعية الداخلية، بما يتوافق مع أحكام القانون واللوائح المنظمة له، وعلى الرغم من أن هدف وزارة العمل من هذه التقارير تحقيق المصلحة العامة؛ من خلال تحسين الأداء الوظيفي ورفع الكفاءة داخل الجهاز الإداري، إلا أن هذا الهدف لا يمكن أن يتم على حساب حقوق الموظفين، والتي حُفظت من خلال الرقابة القضائية، التي تشكل ضماناً أساسية لحماية هذه الحقوق من أي تعسف من قبل الإدارة في استعمال السلطة، أو تجاوزات بمقتضى ما منح لها من صلاحيات تقديرية واسعة، وخُصت الدراسة إلى أن تقارير الأداء الوظيفي التي تصدر وفقاً لمنظومة "إجادة" قد شابها بعض العيوب المتعلقة بمشروعية عناصرها، سواءً من حيث الشكل أو السبب أو الغاية، وأكدت الدراسة أن القضاء الإداري العُماني له دور أساسي في مراقبة هذه القرارات؛ لضمان التزام الإدارة بالحدود القانونية التي وضعها المشرّع لحماية المراكز القانونية للموظفين.

The Judicial Oversight of Employee Performance Evaluation Reports in Civil Government Units According to the Ejada System in Omani Legislation

Prepared by: Abdulah Bin Mohammed Bin Rashed Alurime

Supervised by Dr.: Khalil Bin Hamed Bin Abdullah Albusaidi.

Abstract:

As part of achieving Oman Vision 2040, the Ministry of Labor has implemented the "Ejada" system for performance measurement as part of its efforts to modernize the state's administrative apparatus. The Ministry has been granted broad discretionary powers to implement this system, enabling it to obligate all public sector employees to adhere to its mechanisms for performance evaluation in accordance with the standards and procedures it has set. However, these powers are not absolute; they remain subject to the legal constraints established by the Omani legislator.

This study aims to shed light on the judicial oversight exercised over the performance evaluation reports issued by the Ministry of Labor under the "Ejada" system. Since these reports are considered final administrative decisions, they are legally binding and have the power to alter the legal status of public employees. Therefore, the Omani legislator requires that the elements of these evaluation reports, as administrative decisions, meet the criteria of legality in terms of both form and procedure, as well as their internal substantive elements, in accordance with the applicable laws and regulations.

Although the Ministry's objective with these reports is to serve the public interest by improving performance and enhancing efficiency within the administrative apparatus, this goal cannot come at the expense of employees' rights. These rights are safeguarded through judicial oversight, which serves as a fundamental guarantee to protect against any administrative abuse of power or excesses arising from the broad discretionary powers granted to the Ministry.

The study concludes that the performance evaluation reports issued under the "Ejada" system have been tainted by certain defects related to the legality of their elements, whether in terms of form, reason, or purpose. The study also affirms that the Omani administrative judiciary plays a crucial role in monitoring these decisions to ensure that the administration adheres to the legal limits set by the legislator to protect the legal status of employees. Furthermore, this oversight establishes a balance between the powers granted to the administration and the rights of employees, ensuring respect for the principle of legality and preventing any administrative overreach or misuse of authority.

المقدمة

تُعَدُّ الرقابة القضائية من أهم العناصر الكافلة لتعزيز جودة الأداء المؤسسي؛ إذ لها دور جوهري في ضمان تحقيق مبدأ المساواة، وهي ليست مساواة حسابية صرفة، وإنما يتم تطبيق المبدأ بوضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية، التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، شريطة أن تتوفر هذه الشروط من أجل وجوب أعمالها؛ وذلك لأن اختلافها ينفي مناطها في التطبيق؛ ذلك بأن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية إنما هي رقابة مشروعية، تسلط على القرار الإداري النهائي؛ من أجل الحفاظ على ضمانة مشروعية القرار الإداري وضمن احترام القانون.

لهذا تُعَدُّ الرقابة القضائية على مشروعية عناصر القرارات الإدارية - بما في ذلك تقارير تقييم الأداء الوظيفي الصادرة عن منظومة "إجادة" - ركيزة أساسية لضمان سيادة القانون وحمايته من انحرافات الإدارة وإساءة استخدام سلطتها، التي يجب أن تكون متوافقة مع مبدأ المشروعية، الضامن لصحة هذه القرارات، والذي يجب أن يكون مستنداً إلى أسس قانونية سليمة.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع لما يمثله من ضمانة لجميع الموظفين في القطاع الحكومي المشمولين بهذا التقييم، وما تمثله هذه الرقابة على هذه المنظومة من ضمانات تعزز الحكمة التي من أجلها وُجِدَت هذه المنظومة، وضماناً لبسط هذه الرقابة سياجها المنيع على سلطة الإدارة المحددة لها وفق القانون دون تعسف وإساءة، ولكون هذا الموضوع لم يتم التطرق إليه لحدثة المنظومة في تقييم أداء الموظفين في القطاع الحكومي ووحداته الإدارية وما في حكمها؛ فقد ارتأى الباحث أن يتناولها ويخصها بالبحث؛ ليبين دور هذه الرقابة وأثرها على قرارات التقييم، مع بيان آلية هذه المنظومة وفلسفتها.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة الحالية في تسليط الضوء على الرقابة القضائية على تقارير الأداء الوظيفي التي تصدر وفق منظومة "إجادة"؛ من خلال تقييم مدى توافق هذه التقارير مع عناصر مشروعية القرار الإداري الداخلية والخارجية، وعلى حد علم الباحث فإنه لا توجد دراسات علمية تناولت منظومة "إجادة" بالفحص والتحليل، لاسيما الجانب المتعلق بتقارير تقييم الأداء وفق هذه المنظومة، وذلك من

حيث مشروعية هذه التقارير وصحتها، ولإظهار أوجه القصور فيها، بما يحمي الموظف من التعسف والشطط من هذه القرارات الإدارية؛ ولهذا تُعدّ هذه الدراسة إضافة مهمة لاستجلاء الآليات القانونية التي تضمن سلامة القرارات الإدارية المتعلقة بتقييم الأداء، وفق هذه المنظومة، وتوضح قدرة القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية عناصر القرار الإداري، وتسهم في بناء ثقة أكبر بين الموظفين والإدارة؛ من خلال تعزيز الشفافية وضمان تحقيق العدالة.

أهداف الدراسة:

1. تحليل مدى التزام منظومة "إجادة" بعناصر مشروعية القرار الإداري: تهدف الدراسة إلى توضيح طريقة عمل هذه المنظومة وفلسفتها، والطرق المتبعة في تنفيذها، وفحص مدى توافق الآليات تقييم الأداء الوظيفي في منظومة "إجادة" مع عناصر المشروعية الإدارية، سواء الداخلية أو الخارجية.
2. إبراز أهمية الرقابة القضائية في تعزيز مبدأ المشروعية: تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على دور الرقابة القضائية في ضمان مشروعية القرارات الإدارية المرتبطة بتقييم الأداء وفق منظومة "إجادة"، ودورها في حماية حقوق الموظفين؛ لما لذلك من أثر في ترسيخ علاقة الموظف بأقرانه وجهة عملهم على ما تؤسس له قاعدة العدالة الوظيفية التي تدفع الموظف إلى الاطمئنان في بيئة عمله.
3. تقديم توصيات لتحسين فعالية منظومة "إجادة": تسعى الدراسة في نهايتها إلى تقديم مجموعة من التوصيات لتحسين فعالية وكفاءة منظومة "إجادة"، بما يضمن تحقيق أهدافها بفاعلية وشفافية، وبما لا يتعارض مع صحة القرارات الإدارية.
4. تسعى الدراسة إلى سد الفجوة بين الممارسة العملية لمنظومة "إجادة" والمبادئ القانونية التي تحكم القرارات الإدارية؛ لضمان سيادة القانون، وحماية حقوق الموظف بوحدات الدولة المدنية.

مشكلة الدراسة:

تتناول الدراسة الرقابة القضائية والفجوات القانونية التي تؤثر على فعالية تلك الرقابة في صحة تقارير الأداء الوظيفي وفق منظومة "إجادة" في سلطنة عُمان؛ حيث تواجه هذه المنظومة تحديات عدة منذ تطبيقها، بما في ذلك الإشكاليات الإدارية والقانونية المتعلقة بمدى توافق تقارير الأداء مع عناصر مشروعية القرارات الإدارية، كما تُظهر الدراسة التفاوت في تطبيق المعايير بين الوحدات الحكومية المختلفة في عملية التقييم، وأسباب القصور والتضارب في الآراء بين المسؤول المباشر واللجان المختصة التي تعتمد النتائج النهائية لتقييم الأداء، بالإضافة إلى ذلك؛ يعاني العديد من الموظفين من صعوبة فهم كيفية استخدام منصة "إجادة" بشكل صحيح، كما أن بعض الأهداف التي تفرضها المنظومة قد لا تتناسب مع طبيعة الوظائف والظروف المحيطة بها، مما يؤثر سلباً على حقوق الموظفين.

وتهدف الدراسة إلى معالجة الإشكاليات المرتبطة بمدى التزام تقارير الأداء الوظيفي وفقاً لمنظومة "إجادة" بعناصر المشروعية الداخلية والخارجية، كما تسعى إلى توضيح كيفية توافق إجراءات تقييم الأداء مع القوانين الإدارية ومبدأ المساواة، ودور السلطة القضائية في الرقابة على مشروعية قرارات الأداء الصادرة عن المنظومة، بالإضافة إلى ذلك؛ تسعى الدراسة إلى تقديم موجهات مناسبة للأهداف المرتبطة بوظائف معينة، وكما تركز على ضرورة إلزام المسؤول المباشر بتطبيق الإجراءات وفق النماذج المخصصة لذلك، وتفعيل التوقيع الإلكتروني بعد الاعتماد النهائي.

أخيراً؛ تسعى الدراسة إلى تسليط الضوء على قدرة القضاء في مراقبة التزام جهة الإدارة على تقييمات الأداء وفق المعايير القانونية والموضوعية بما يتوافق مع منظومة إجادة؛ حيث تنفرع من هذه الإشكالية عدة أسئلة:

أسئلة الدراسة:

سؤال الدراسة الرئيس

- إلى أي مدى تلتزم قرارات تقييم الأداء وفقاً لمنظومة إجابة بعناصر المشروعية الداخلية والخارجية؟

الأسئلة الفرعية

1. ما عناصر المشروعية الداخلية التي يجب أن تتوافر في قرارات تقييم الأداء وفق منظومة إجابة؟
2. ما عناصر المشروعية الخارجية التي يجب أن تتوافر في قرارات تقييم الأداء وفق منظومة إجابة؟

حدود الدراسة:

- **الحدود الموضوعية:** تركز الدراسة على موضوع الرقابة القضائية على مشروعية تقارير تقييم الأداء الوظيفي الصادرة وفقاً لمنظومة "إجابة" في سلطنة عُمان، وتتناول الدراسة العناصر القانونية للقرارات الإدارية المتعلقة بتقييم الأداء الوظيفي، بما في ذلك العناصر الخارجية (الشكل والإجراءات والاختصاص) والعناصر الداخلية (السبب والمحل والغاية) ومدى التزام الإدارة بهذه العناصر عند إصدار تقارير الأداء.

- **الحدود الزمنية:** تركز الدراسة على الفترة الزمنية منذ إصدار المرسوم السلطاني رقم 2020/89 بإنشاء وزارة العمل واعتماد تقييم الأداء وفق منظومة "إجابة" بموجب القرار الوزاري رقم (2023/36)، وحتى الوقت الحالي تمثل هذه الفترة مرحلة التأسيس والتطبيق الفعلي للمنظومة، وهو ما يسمح بدراسة التحديات والآثار القانونية المترتبة عليها.

- **الحدود القانونية:** تعتمد الدراسة على تحليل القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لمنظومة "إجابة"، بما في ذلك قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120) واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 2010/9، والمواد المتعلقة بتقارير الأداء الوظيفي، بالإضافة إلى القرار الوزاري رقم (2023/36) والأحكام القضائية ذات الصلة التي تصدر عن الدوائر الإدارية.

• **الحدود العلمية:** نظرًا لندرة الدراسات السابقة المتعلقة بمنظومة "إجادة"؛ تعتمد الدراسة على التحليل القانوني النظري، مع توظيف الأحكام القضائية المتاحة لتدعيم النتائج، كما ستم الاستفادة من الدراسات العلمية المتعلقة بأنظمة تقييم الأداء المماثلة في سلطنة عُمان.

منهج الدراسة:

ستعتمد الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي؛ حيث سيتم جمع البيانات من مصادر عدة تشمل القوانين، والقرارات، والمبادئ القانونية في القضاء الإداري، والأدلة الاسترشادية لمنظومة إجادة، كما سيتم تحليل بعض الأحكام القضائية ذات الصلة؛ لتوضيح دور الرقابة القضائية في حماية حقوق الموظفين أثناء اعتماد تقارير الأداء الوظيفي.

الدراسات السابقة:

1. دراسة صفاء محمود السوليميين 2017م: "الرقابة القضائية على قرار تقييم أداء الموظف العام: دراسة مقارنة تطبيقية"⁽¹⁾.

توصلت الباحثة إلى أن عملية التقييم - رغم التنظيم الذي قد تخضع له - لا تخلو من العيوب وقلة الفاعلية، بل قد تتأثر بالاعتبارات الشخصية؛ وهذا يؤدي إلى انحراف التقييم عن هدفه الأساسي، وهو تحسين الوظيفة العامة؛ مما يسبب شعور الموظف بالظلم، ويزداد هذا الإحساس بالظلم بسبب الآثار التي يتركها التقييم على الامتيازات المرتبطة بالوظيفة العامة، ولتحقيق العدالة؛ تم منح الموظف حق الطعن في قرار تقييم أدائه؛ وفقًا لضوابط توازن بين مصلحة الوظيفة العامة وحقوق الموظف.

هدفت الدراسة إلى استكشاف مدى قدرة القضاء الإداري على مراقبة قرارات تقدير الأداء كضمانة لحماية الموظف العام؛ باعتبار أن هذه القرارات إدارية نهائية، كما تناولت الدراسة آلية الرقابة التي يمكن للقضاء الإداري ممارستها، وحدود هذه الرقابة من خلال فحص سبب القرار وهدفه، كما

(1) صفاء محمود السوليميين، الرقابة القضائية على قرار تقييم أداء الموظف العام، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 44، ع 2، 2017م.

تطرقت إلى حدود سلطة قاضي الإلغاء وإمكانية توجيه الأوامر القضائية للإدارة، مع تسليط الضوء على عدد من الاجتهادات القضائية ذات الصلة.

2. دراسة محمد بن عيسى بن طرشوم هبيس 2017م: "تقييم كفاية الأداء الوظيفي في التشريع العماني"⁽¹⁾.
هدفت الدراسة لتسليط الضوء على المواد القانونية التي وضعها المشرع العماني لمعالجة تقارير كفاية الأداء الوظيفي في مجال الوظيفة العامة؛ وذلك وفقاً لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120) ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رقم (2010/9)، وهدفت الدراسة إلى توضيح حدود ونطاق تطبيق تقارير تقييم كفاية الأداء الوظيفي، وأهميتها في حياة الموظف العام؛ بوصفها أداة تنفيذية تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق مهامها.

خلُصت الدراسة إلى توضيح الأهمية الكبيرة لتقارير كفاية الأداء الوظيفي في حياة الموظف وفي مجال الوظيفة العامة، مع تحليل الجوانب الشكلية والموضوعية والقانونية لهذه التقارير، بالإضافة إلى استعراض الجوانب النظرية والعملية وتطبيقات القضاء على هذه التقارير، وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تم ذكرها في الخاتمة.

3. دراسة نوف بنت راشد بن خلف العوفية 2018م: "الرقابة القضائية على القرار التأديبي: دراسة مقارنة"⁽²⁾.
تُعد الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية على الموظفين ضماناً رئيسة وفعالة للتحقق من مشروعية تلك القرارات؛ إذ تُعتبر "أم الضمانات" التأديبية التي تُمنح للموظف العام الخاضع للمساءلة التأديبية؛ فهي تُلزم السلطات التأديبية بالالتزام بباقي الضمانات الأخرى، وتضمن احترامها لأحكام القانون ومبدأ المشروعية في المجال التأديبي، بما في ذلك المبادئ القانونية العامة الملزمة. في حال مخالفة السلطات التأديبية لأحكام القانون أو لأي من هذه الضمانات، يمكن إلغاء قراراتها وإنصاف الموظف المتضرر.

(1) محمد بن عيسى بن طرشوم هبيس، تقييم كفاية الأداء الوظيفي في التشريع العماني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2017م.

(2) نوف بنت راشد بن خلف العوفية، الرقابة القضائية على القرار التأديبي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2018م.

لذلك خُصت هذه الدراسة لبحث الرقابة القضائية على القرارات التأديبية؛ إذ تم تناول الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بشكل عام، مع توضيح أهميتها وطبيعتها في الفصل التمهيدي، وركز الفصل الأول على الرقابة القضائية المتعلقة بتوافر الضمانات في القرارات التأديبية، بينما تناول الفصل الثاني الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية. اعتمدت الدراسة منهجًا تحليليًا مقارنةً بين نظام التأديب في سلطنة عُمان وجمهورية مصر العربية، واختتمت بمجموعة من النتائج والتوصيات.

4. دراسة عيسى بن ناصر بن عيسى البوسعيدي 2024: "الرقابة القضائية على الملاءمة في سلطنة عُمان - دراسة تحليلية مقارنة"⁽¹⁾.

هدفت هذه الدراسة إلى استعراض دور السلطة التقديرية للإدارة العامة في اتخاذ القرارات الإدارية التي تراها ملائمة للصالح العام؛ استنادًا إلى سلطتها التقديرية، مع الالتزام بمبادئ المشروعية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يفحص مشروعية تلك القرارات ومدى ملاءمتها.

تناولت الدراسة الرقابة القضائية على الملاءمة، مع تحليل الأسباب التي دفعت القضاء الإداري لتطوير هذه الرقابة، واستعراض الفقه المؤيد والمعارض لها، كما قامت بمقارنة نهج القضاء الإداري في سلطنة عُمان مع القضاء المقارن، خاصة بعد التعديلات التي أدخلها المرسوم السلطاني رقم 2022/23، الذي حصر دور محكمة القضاء الإداري في فحص مشروعية القرارات الإدارية دون التطرق إلى ملاءمتها، أظهرت الدراسة تباين التشريعات الإدارية في منح القضاء الإداري سلطة الرقابة على الملاءمة، مشيرة إلى تبني القضاء المصري لرقابة الملاءمة في حالات تجاوز الإدارة حدود سلطتها التقديرية، بينما اتخذ القضاء الإداري العُماني مسارًا مختلفًا؛ حيث امتنع عن التدخل في تقديرات الإدارة، إلا في حالة الإفراط أو التفريط في تقدير الظروف؛ مما يعرض القرار الإداري للإلغاء إذا تجاوز مبدأ المشروعية.

(1) عيسى بن ناصر بن عيسى البوسعيدي، الرقابة القضائية على الملاءمة في سلطنة عُمان - دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرقية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، سلطنة عُمان، 2024م.

اختتمت الدراسة بتوصيات للمشرّع العُماني، منها: ضرورة تضمين قانون الوظيفة العامة نصوصاً تلزم الإدارة بملاءمة الجزاءات مع المخالفات المرتكبة، وتعديل التشريعات لمنح الدعاوى المتعلقة بقرارات الضبط الإداري صفة الاستعجال، وكذلك منح الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء تلك القرارات صفة النفاذ المعجل بقوة القانون.

التعليق على الدراسات السابقة

يُلاحظ أن تركيز الدراسات السابقة على تقييم الأداء وفق الأنظمة السابقة في آلية التقييم الورقي، والتي تختلف اختلافاً كبيراً عن طريقة تقييم الأداء وفق منظومة "إجادة"، ورغم كونها تتفق في مدى تأثير نتائج الأداء بانحراف السلطة وإساءة استخدامها، وبيان دور القاضي الإداري في ذلك، إلا أن هذه الدراسة - إلى جانب ما تتوافق فيه مع الدراسات السابقة - ستبين مسلك القضاء الإداري وفق ما بينه القرار الوزاري رقم 2023/36 في مدى تسهيل رقابة المشروعية؛ وذلك من خلال الإجراءات الواضحة لآلية التقييم وفق منظومة "إجادة"؛ فالانحراف عنها يُوقع جهة الإدارة في إساءة استخدام السلطة وعدم الصحة، ولا يجوز التذرع بالنسب المحددة لاختيار الحاصلين على الامتياز استناداً إلى مبدأ المساواة، كذلك ستوضح الدراسة دور الرقابة القضائية في الحد من الدور الذي تقوم به السلطة التقديرية لجهة الإدارة في اعتماد تقارير الأداء وفق منظومة "إجادة"، وأن سلطتها التقديرية فيما تدعيه بالصالح العام في هذا الشأن، لا يجب أن تتجاوز ذلك، وإلا وضعت تحت رقابة القاضي الإداري، الذي يفحص مشروعية تلك القرارات، ومدى توافقها مع مبدأ المساواة الذي كفله النظام الأساسي للدولة، حماية وصون الحقوق المواطنين وحررياتهم، مع منح المشرّع سلطة تقديرية لمقتضى الصالح العام بوضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى فيها الأفراد، متى ما توافرت هذه الشروط، ويجب إعمال مبدأ المساواة بينهم؛ لتشابه ظروفهم، وإذا اختلفت انتهى مناط المساواة، وعلى ذلك؛ فإن إعمال مبدأ المساواة يوجب عدم التمييز بين الموظفين العموميين المتماثلين في مراكزهم القانونية؛ لما له من أثر في تعزيز طمأنينة الموظفين في أداء أعمالهم ببيئة عمل مناسبة.

تقسيم الدراسة

لإبراز مشكلة الدراسة والإجابة على التساؤلات سالفة الذكر؛ فُصِّمَ البحث إلى فصلين: يخصص الحديث في الأول منهما عن الإطار المفاهيمي لمنظومة إجابة وتكييفها القانوني، وتفرّع منه مبحثان: المبحث الأول الفلسفة الإدارية العامة لمنظومة إجابة تعريفًا ونموذجًا، ويتناول المبحث الثاني مفهوم الرقابة القضائية وتوضيحها من حيث التعريف والخصائص وأثر النظام القضائي الموحد في رقابته على قرارات الإدارة وأعمالها ودعاوى الإلغاء المرفوعة على قراراتها.

في حين أن الفصل الثاني خصص للحديث عن الرقابة القضائية على مشروعية عناصر تقارير تقييم الأداء؛ وفيه مبحثان: العناصر الخارجية الشكلية والتي تشمل عنصر الشكل والإجراءات والاختصاص، والمبحث الثاني رقابة القضاء على عناصر المشروعية الداخلية للقرار الإداري والتي تشمل السبب والمحل والغاية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لمنظومة "إجادة" - والرقابة القضائية

تعد منظومة قياس الأداء الوظيفي "إجادة"، منظومة معنوية بحوكمة الأداء المؤسسي للوحدات الحكومية ورأس مالها البشري؛ وذلك من خلال توفير أفضل المعايير الممكنة لبناء ثقافة الإجابة والتطوير المستمر، وهي ثقافة يجب أن تحرص عليها جميع الوحدات الحكومية المستهدفة من قبل هذه المنظومة، وآلياً؛ منظومة قياس الأداء الفردي "إجادة" تعتمد في تقييم الأداء الفردي للموظفين والكفائية الوظيفية آلياً حديثة، وهي تقييم الموظف بناء على تحقيقه لأهدافه الخاصة بوظيفته، والتي تستقى من أهداف المؤسسة التي يعمل بها، ويقاس تحقق هذه الأهداف من خلال مؤشرات تحقق الأهداف والنتائج الرئيسية (OKRs).⁽¹⁾ وتعتمد دورة التقييم في هذه المنظومة على تقييم الموظف في بداية كل دورة ونهايتها، ثم في نهاية كل عام يتم اعتماد متوسط أداء جميع الدورات؛ الأمر الذي اقتضى معه استحداث نظام تقني عالي الكفاءة هذه المنظومة لتواكب الطفرة التقنية العالمية، وتتبع أهداف الموظف من أهداف المؤسسة التابع لها هذا الموظف، والتي تنتج من اعتمادها على أسلوب تقييم متطور، وهو أسلوب تحقق الأهداف والنتائج الرئيسية للمؤسسة، وبناء على ذلك؛ يتم تقييم أداء المؤسسة أو الوحدة التابعة لنهج هذه المنظومة باستخدام نظام مؤشرات الأداء الرئيسية "KPIs"، ومؤشر الأداء (key performance indicator)،⁽²⁾ وهو أحد أدوات قياس وتقييم أداء المؤسسات على المدى الطويل، كما تستخدم هذه المؤشرات لقياس التقدم الذي أحرز في عملية معينة باستخدام

⁽¹⁾ يقصد بالـ Objectives and Key Results (OKRs)، هو منهج الإدارة يعتمد على تحديد الأهداف الرئيسية، وتحقيق الموظف الأهداف الفرعية التي يعد النجاح فيها مجتمعة في تحقيق الهدف الذي حددتها الإدارة. ولقد أصدر مكتب إدارة منظومة "إجادة" والمنصة الخاصة بها عددًا من الكتب التي تعتبر أدلة استرشادية وتدريبية للموظفين وهي:
- إجادة، دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021.

- إجادة، دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجادة" لقياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.

⁽²⁾ يقصد بالـ (OKRs) (key performance indicator) مؤشر الأداء الرئيسي، وهو أداة قياس تُستخدم لتقييم مدى نجاح المنظمة في تحقيق الأهداف المحددة.

هذه النهج والأدوات.⁽¹⁾ وكان غرض المشرّع العُماني بناء منظومة قوية لتقييم الأداء تعتمد على الشفافية والعدالة، وتشجع على التطوير والابتكار؛ مما يسهم في تحسين الأداء الفردي والمؤسسي، وتحقيق الأهداف الاستراتيجية بكفاءة أكبر، وتظهر أهمية التحديث المستمر لمنظومة الإدارة في المؤسسات الحكومية، وما يتعلق بمنظومة تقييم الأداء الوظيفي؛ من خلال المرسوم السلطاني رقم (2020/89) بإنشاء وزارة العمل، وقد جاء نصّ المرسوم بأن "تؤول إلى وزارة العمل كافة المخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بكل من: مجلس الخدمة المدنية، ووزارة القوى العاملة، ووزارة الخدمة المدنية، والصندوق الوطني للتدريب، والمركز الوطني للتشغيل"⁽²⁾، ويتضح بذلك أن منهجية تحديث الجهاز الإداري هي التحول إلى المركزية في الإدارة؛ بحيث هي من تضع الهدف العام والخاص لكل وحدة أو مؤسسة تابعة لها على اختلاف مسمياتها، والخدمات التي تقدمها.

وتأتي أهمية "الرقابة القضائية" على تقارير الأداء الصادرة وفق منظومة "إجادة"، وما يترتب عليه من آثار على حقوق الموظف العام، وفق القوانين واللوائح والقرارات والتعاميم المنظمة لذلك - والتي هي من أبرز صور الرقابة على أعمال الإدارة وقراراتها، والتي يشرف عليها أعضاء السلطة القضائية، الذين يتمتعون بالحياد والموضوعية، كما يتمتعون بضمانات تكفل لهم الاستقلالية في أداء وظائفهم، وذلك لضمان تحقيق الحيادية المطلقة بشكل كامل وموضوعي⁽³⁾؛ وبذلك أكد المشرّع العُماني على أهمية الرقابة القضائية في كونها ضماناً أساسياً لحقوق وحيات الأفراد، والسياج الحصين دون تعسف السلطة الإدارية وإساءتها والضامن لمبدأ المشروعية، وتحقيقاً لهذه الغاية؛ تتخذ الرقابة القضائية إجراءات مثل إلغاء القرارات الإدارية الصادرة على غير ما نصت عليه اللوائح القانونية المنظمة لها⁽⁴⁾؛

(1) على عبد العظيم حسنين، الإدارة بالأهداف بين النظرية والتطبيق، دار السكندري للنشر والتوزيع، 2018، ص26.

(2) مرسوم سلطاني رقم 89 / 2020 بإنشاء وزارة العمل وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي من <https://qanoon.om/p/2020089/rd2020> تاريخ الاسترداد 2024/4/5م.

(3) مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ص43.

(4) نصر بن عبدالله الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جرش - كلية الحقوق، الأردن، 2016م، ص35.

ويتم ذلك من خلال إلغاء أو رفض أي تصرف أو قرار يخالف مبدأ المشروعية، سواء أكان ذلك من السلطة التنفيذية أم التشريعية

ولأهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فإن معظم دساتير الدول تحرص على التأكيد بأن سلطة القضاء مستقلة، ولا سلطان عليها غير القانون، وهذا ما نص عليه المشرع العُماني في النظام الأساسي للدولة، وذلك في المادتين (76) و(77) منه، حيث نصت المادة (76) على أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون، وبينت المادة (77) منه على أن: "لا سلطان على القضاة في قضائهم لغير القانون، وهم غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو شؤون العدالة"⁽¹⁾.

(1) النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6) المنشور في ملحق عدد الجريدة الرسمية (1374) الصادر في 2021/1/12.

المبحث الأول

الفلسفة الإدارية العامة لمنظومة إجابة تعريفًا وتكييفًا

الإطار العام لمنظومة "إجابة" يتمحور حول تبني وزارة العمل بسلطنة عُمان لنظام موحد لتقييم الأداء الوظيفي الفردي والمؤسسي في كافة الوحدات المدنية؛ والمنظومة تعتمد على فلسفة "الإدارة بالأهداف" وتنفيذ التقييم عبر أسلوب "تحقق هذه الأهداف والنتائج الرئيسة OKRs"، مما يتيح قياس كفاءة الموظف بناءً على تحقيق الأهداف الوظيفية الموكلة إليه، علماً بأن هذه الفلسفة مستقاة من الفلسفة العامة للإدارة، ومتزامنة مع بعض أنواع الفلسفات الإدارية مثل الفلسفة الديمقراطية، والإستراتيجية، وإدارة المعاملات، والإدارة التحولية، وتتوافق فلسفة منظومة "إجابة" وفق الطريقة المتبعة في التقييم والتي تجسد ما ذكرناه من أنواع لبعض الفلسفات الإدارية، فإذا أسقطنا ذلك على ما يتم إتباعه في منظومة "إجابة" ومن خلال منصتها الإلكترونية الموحدة لجميع الوحدات التابعة لإشراف وزارة العمل؛ فسوف نجد أن هذه الفلسفة تسهم في تسهيل عملية التقييم وتوحيدها في جميع الجهات الحكومية.

تتم عملية تقييم أداء المؤسسات باستخدام "مؤشرات الأداء الرئيسة (KPIs) التي تهدف إلى قياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف المؤسسية، ويكمن الهدف الأساسي في ربط الأهداف الفردية للموظفين مع الأهداف العامة للمؤسسة التي يعملون فيها، بغض النظر عن المسميات الوظيفية أو الدرجات، كما تُربط هذه الأهداف المؤسسية بالأهداف الاستراتيجية للدولة ضمن إطار هرمي، حيث تمثل قمة الهرم الأهداف العامة للدولة، فيما تشكل قاعدته أهداف الموظفين الفردية.

وتُعتبر القيادة الحكيمة المحور الأهم في نجاح تطبيق هذه المنظومة؛ حيث تأتي هذه القيادة لتجسد رؤية عمان 2040 التي تقوم على أربعة محاور رئيسة، أبرزها محور "الإنسان والمجتمع"، ويليه الاقتصاد، والبيئة، والحوكمة، ولتحقيق هذه الرؤية؛ تم تطوير أدوات رئيسة مثل منظومة الأداء الفردي، ومنظومة الأداء المؤسسي، وموازنة البرامج والأداء، بهدف إقامة نظام عادل يرتكز على أسس ومعايير حوكمة تضمن تفعيل نظم المحاسبة والإنفاق العادل، وتتيح الشفافية فيما يخص إدارة موارد الدولة. هذا النظام سيسهم - بشكل كبير - في اختيار القيادات العليا ومحاسبتها، وهو ما أكدته أدبيات الرؤية الملهمة.

وفي سياق التدرج في التطبيق؛ تقوم القيادة الحكيمة بدور محوريّ في توجيه هذه المنظومة وضمان الانتقال السلس من التخطيط إلى التنفيذ، وبفضل الحكمة والمرونة في إدارة عملية التغيير؛ يمكن تطبيق مراحل المنظومة بشكل تدريجي؛ بما يسمح للمؤسسات والموظفين بالتكيف مع الإجراءات الجديدة دون حدوث ارتباك أو تعقيد؛ فالتدرج المدروس في تطبيق النظام يعزز فرص النجاح والاستدامة، ويضمن تحقيق الأهداف المحددة وفق جداول زمنية مناسبة وواقعية، مع التركيز على تحسين الأداء وتحقيق الأثر الإيجابي على المستويات كافة.⁽¹⁾

المطلب الأول

الفلسفة الإدارية الحاكمة لمنظومة إجادة

بناءً على كون وزارة العمل هي الجهة المشرفة على متابعة جميع المؤسسات الحكومية والوحدات الإدارية في تنفيذ هذه المنظومة، فقد مُنحت سلطات إدارية واسعة تمكّنها من تنفيذ سياسات إدارية فعّالة، ونتيجة لهذه السلطات استطاعت الوزارة تحديث الفلسفة الإدارية المتبعة، حيث تبنت نهج "الإدارة بالأهداف" منظومة أساسية لإدارة وتوجيه كافة مؤسسات الدولة باعتماد هذه المنظومة لتقييم الأداء المؤسسيّ أو الفرديّ، هذا التحديث يعزز قدرة الوزارة على تقييم الأداء الوظيفيّ والمؤسسيّ بالآليات موحدة، لضمان تحقيق رؤية عمان 2040؛ تحسينا لجودة الخدمات الحكومية المتعددة والتي تقدمها لأفراد المجتمع ومؤسساته؛ الأمر الذي يعزز ثقة الأفراد ومؤسساته مع جميع الوحدات الحكومية.

كما أن فلسفة هذه المنظومة ستساعد هذه الوحدات إلى تحقيق أهدافها وخططها، وتعزيز الانتماء الوظيفيّ لمنتسبي هذه الوحدات وتطور من كفاءاتهم، وتعتمد هذه الفلسفة على النهج الإداريّ المحوكم، الذي يسعى إلى إيجاد توازن قياديّ وفرديّ في كل الوحدات الحكومية، وإن كان هناك بعض التحديات التي تعرقل ترسيخ مفاهيم هذه الفلسفة.⁽²⁾

(1) أصدر مكتب إدارة منظومة "إجادة" والمنصة الخاصة بها عددًا من الكتب التي تعتبر أدلة استرشادية وتدريبية للموظفين وهي:
- إجادة، دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفرديّ في وحدات الجهاز الإداريّ للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021.
- إجادة، دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجادة" لقياس الأداء الفرديّ في وحدات الجهاز الإداريّ للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.
(2) مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص46.

ويرى الباحث - من خلال ما اطلع عليه من الأدلة الاسترشادية الخاصة بمنظومة "إجادة" وعديد المنشورات والدورات التدريبية - أن الفلسفة الإدارية الحاكمة لمنظومة قياس الأداء "إجادة" فلسفة منبثقة من رؤية عظيمة لبلد عظيم وقائد ملهم، مستهدفة بها المواطن واحتياجاته، والمؤسسات التي تقدم هذه الخدمات.⁽¹⁾ إن النهج المتبع لتحقيق الرؤية يعتمد على الوقوف على جوانب التحسين وتطويرها، وجوانب القوة وتعزيزها، من أجل مساعدة الجهات الحكومية على التحسين المستمر، حيث إن النظام في هذه المنظومة يعتمد على آلية التقييم الذاتي؛ فالموظف هو من يختار أهدافه الخاصة من بنك الأهداف على منصة المنظومة بما يتوافق مع بطاقة الوصف الوظيفي للوظيفة التي يشغلها، وهو من يقوم بتحديد مقدار تحقق هذه الأهداف بأوزان نسبية تحددها الموجهات الدورية الصادرة عن المنظومة، كما وأن الأوزان النسبية هي معايير تحقق الهدف ويحدد بمدة زمنية - أو نسبة مئوية - أو عدد - ويتم احتساب النتيجة في آخر فترة التقييم التي تكون (ربع سنوية/ نصف سنوية/سنوية)، ثم تضاف إلى نتائج فترة التقييم التي تليها، ليعمل - بعدها - النظام المدمج في منصة منظومة "إجادة" بحساب النتيجة النهائية لكل فترات التقييم مجتمعة، والتي مر بها الموظف خلال عام، ثم احتساب النتيجة النهائية التي يعتمدها الرئيس المباشر. وهناك - طبعا - ارتباط وثيق بين أهداف هذه المؤسسة وأهداف ونتائج موظفيها؛ لذلك فإن المنظومة عملية متكاملة ذات فلسفة موضوعية وواقعية، حرصت فيها وزارة العمل من خلال عقد أكثر من مائة وثمانين لقاءً وورشات عمل، من أجل بيان المعايير المنظمة لعمل المنظومة وأهدافها؛ وذلك من خلال تحليل أكثر من أربعة عشر مليوناً من البيانات المعنوية بهذه المعايير وضوابطها خلال العام 2023م.

(1) نصر بن عبدالله الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء، مرجع سابق، ص 41.

الفرع الأول

منهج الإدارة بالأهداف

منهج الإدارة بالأهداف هو نظام (ديناميكي) يهدف إلى دمج أهداف الأفراد مع أهداف المؤسسة؛ وذلك من خلال تحديد النتائج المرغوبة وتحديد مسارات عمل فعّالة وتحديد حدود المسؤولية، ويعتمد هذا المنهج على التعاون والمشاركة بين جميع أفراد المؤسسة، سواء أكانوا رؤساءً أم مرؤوسين؛ لتحقيق الأهداف المحددة مسبقاً بفاعلية وكفاءة⁽¹⁾. في عالم الإدارة؛ لا يمكن تحقيق النجاح بدون تحديد الأهداف بوضوح؛ فالأهداف هي المحرك الرئيس خلف الإدارة الفعّالة.⁽²⁾

تتميز هذه الطريقة بتقييم النتائج بانتظام لتحديد الأهداف وتوجيه الجهود بشكل أفضل نحو تحقيقها، وتعتبر الأهداف المحددة بوضوح الموجّه الرئيسي لقوى الإدارة وأنشطتها، مع التركيز على معرفة العوامل التي تعيق تحقيق الأهداف.⁽³⁾

وفلسفة الإدارة بالأهداف تستند على فهم الموظفين ما يتوقع منهم؛ إذ يعتبر الموظف العنصر الحيوي في تحقيق الأهداف.⁽⁴⁾

أما نهج الإدارة بالأهداف فهو منهج منظم يهدف إلى وضع الأهداف وتقييم الأداء باستخدام النتائج معياراً لقياس التقدم أو التحسن في إنتاجية المنظومة، ويجب أن تكون الأهداف واضحة ومحددة وقابلة للقياس، فيما لا يتعارض مع بطاقة الوصف الوظيفي للموظفين، ومن المهم أيضاً أن يفهم القادة والإداريون أن عملية وضع الأهداف هي عملية مشتركة بين المسؤولين وجميع الموظفين؛ وذلك لضمان شمولية التقييم، ولتسهيل عملية معرفة مدى تحقيق المرؤوس للأهداف التي تم تحديدها

(1) عابدين محمد شريف، دور الإدارة بالأهداف في تطوير الكفاية الإدارية والمهنية لمدير المدرسة، المجلة التربوية، العددان 17 و66، جامعة الكويت، 2006م، ص185 - 221.

(2) سعد غالب ياسين، الإدارة الاستراتيجية، دار اليازوي، عمان، 2002، ص75.

(3) بشير العملاق، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، دار اليازوي للنشر والتوزيع، عمان، 2008 ص130.

(4) قاسم بن عائل الحربي، الإدارة المدرسية الفاعلة لمدرسة المستقبل، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص35.

معه، كما يمكن التحقق من مساهمته في تحقيق الأهداف المؤسسية، وتقييم أدائه بشكل أكثر دقة، وتعتمد عملية التقييم على النتائج التي تحققها المنظمة، وليس على جهود الفرد فقط.⁽¹⁾

وتتم طريقة الإدارة بالأهداف عبر خطوات واعتبارات أهمها⁽²⁾: تحديد الأهداف، ومناقشتها مع المسؤول المباشر، مع توجيه مسبق باستقاء الأهداف الخاصة من أهداف الوحدة؛ وفقا لبطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة، مع مراعاة تطبيق الموجهات السنوية لكل وحدة؛ فهذه الخطوات تضمن تحقيق الأهداف المؤسسية، وتحديد مساهمة كل فرد في هذه العملية.⁽³⁾

وتأسيسا على ما سبق؛ فإن الإدارة بالأهداف تتميز بمشاركة فعالة بين الإدارة - ممثلة بالرئيس المباشر - والموظفين التابعين له، في عملية تحديد الأهداف؛ مما يعزز وضوح المهام والتوقعات، ويضمن توافق جهود الجميع مع الأهداف العامة للمؤسسة، كما يساهم في تمكين الموظفين من فهم المطلوب منهم بوضوح، وتحمل المسؤولية لتحقيق النتائج المنشودة.

الفرع الثاني

نظم تقييم الأداء الحالية والفرق بينها وبين النظم السابقة

أ. نظام التقييم السابق:

اعتمد نظام تقييم الأداء السابق على منظومة "إجادة" على ما أقرته المواد الواردة في اللائحة التنفيذية الصادر بالقرار الوزاري رقم (2010/9) لقانون الخدمة المدنية (2004/120)، والتي تعتمد على النماذج الورقية التي تقوم بإعدادها دائرة شؤون الموظفين في كل وحدة حكومية؛ وذلك بما يناسب طبيعة عمل الموظف والخدمات التي تقدمها الوحدة الحكومية، وتحتوي النماذج على عدد من الفقرات التي على أساسها يتم تقييم أداء الموظف، وكذلك سلوكه الوظيفي، وما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير، ويكون الرئيس المباشر للموظف هو المسؤول عن عملية التقييم، ثم يرفع لدائرة شؤون

(1) نجم عبد الله العزاوي، الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية، دار البازوي، عمان، الأردن، 2010، ص157؛ وأيضاً ينظر: رشا هاشم حمدي، تنمية نظم الموارد البشرية، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص73.

(2) رشا هاشم حمدي، تنمية نظم الموارد البشرية، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص73.

(3) كامل محمد المغربي، الإدارة - أصالة المبادئ وحدثة وتحديات القرن الحادي والعشرين، دار الفكر، ط1، عمان، 2007، ص61.

الموظفين التي تقوم باعتماد التقرير وإعلام الموظف بنتيجته في حال حصوله على تقدير ضعيف، دون اطلاع الموظف على محتوى التقرير؛ عملاً بسرية التقارير.

ب. نظام تقييم الأداء في منظومة "إجادة"

تُعدّ استراتيجية التقييم بتحقيق الأهداف والنتائج الرئيسية (OKRs) من أكثر الاستراتيجيات شيوعاً في الإدارة الحديثة، خاصة بعد تبني شركة "جوجل" لهذا النظام في التسعينيات؛ حيث كانت هذه الاستراتيجية بمثابة نقطة تحوّل في نجاح "جوجل"، وأتاحت لها القدرة على تحديد وقياس الطموحات المختلفة على مستوى الشركة والأقسام والمستويات الفرديّة⁽¹⁾

بناءً على ما سبق عرضه من أهمية الإدارة بالأهداف، وتبني وزارة العمل في سلطنة عُمان لأسلوب الإدارة بالأهداف أساساً لآلية عمل المؤسسات والوحدات التابعة لها متمثلة في منظومة تقييم الأداء "إجادة"؛ فإن الوزارة تبنت منهجية تقييم تهدف إلى قياس أداء الأفراد من خلال تطبيق نظام يستند إلى تحقيق الموظف للأهداف والنتائج الرئيسية (OKRs) التي يتم تحديدها مسبقاً؛ حيث يتم إعداد هذه الأهداف من قبل وزارة العمل لكل مؤسسة أو وحدة حكومية تابعة لها وفق أسس ومعايير وبيانات تحليلية⁽²⁾.

وتأسيساً على ما سبق؛ يمكن تعريف نظام التقييم بتحقيق الأهداف والنتائج الرئيسية (OKRs – Objectives and Key Results) بأنه إطار عمل إداري يركز على قياس مدى تحقق الأهداف والنتائج الرئيسية، ويتكون هذا النظام من عنصرين رئيسيين⁽³⁾:

1. الأهداف (Objectives): هي تعبير واضح ومختصر عما ترغب المنظمة أو الفرد في

تحقيقه، يجب أن تكون هذه الأهداف قابلة للقياس، وقابلة للتحقيق، ومحددة بشكل دقيق؛ بحيث

تعكس التوجه العام الذي تسعى إليه الوحدة التي يعمل بها موظفو القطاع الحكومي على

اختلاف مسمياتهم الوظيفية، وتنوع الخدمات التي يقدمونها.

(1) مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية – إدارة الأفراد، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 27.

(2) إجادة، دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، 2021.

(3) محمد الصيرفي، قياس وتقويم أداء العاملين، مؤسسة حورس للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ط1، مصر. 2008م، ص 79.

2. النتائج الرئيسية (Key Results): هي النتائج الواضحة القابلة للقياس والمحددة مسبقاً

بإحكام لتساعد في تقييم مدى النجاح في الوصول إلى الأهداف الموضوعية.

وقد خلص الباحث - من خلال الاطلاع على الأدلة الاسترشادية الخاصة بمنظومة "إجادة" وورش العمل لصياغة الأهداف التي تقدمها وزارة العمل لتدريب الموظفين - إلى أن فلسفة منظومة "إجادة" التي تعتمد على مبدأ "ما لا يمكن قياسه لا يمكن تحقيقه"، والذي يعني وجوب تحقق بعض الشروط في الأهداف ومنها: أن تكون موضوعية، وقابلة للقياس، ومن خلال آلية التقييم بناء على تحقق الأهداف والنتائج الرئيسية، الذي يعرف اختصاراً بنظام (OKRs)، الوارد بالدليل الخاص بمنظومة الأداء الفردي على أنه "إطار إداري يركز على تحديد أهداف طموحة وقابلة للتحقيق خلال فترات زمنية محددة، سواء أكانت ربع سنوية أم نصف سنوية أو سنوية، وتحديد النتائج الرئيسية التي يتم من خلالها قياس مدى تحقق هذه الأهداف؛ حيث يتم مشاركة هذه الأهداف والنتائج بين الموظفين والإدارة على كافة المستويات الوظيفية، وبحسب توصيف وظائفهم؛ وذلك لضمان وضوح الأهداف للجميع، وتحقيق التنسيق المطلوب".

ج. معايير الأهداف في نظام (OKRs)

يجب أن تتوفر في الأهداف مجموعة من المحددات التي تضمن وضوحها وفعاليتها، وتشمل⁽¹⁾:

1. تحديد واضح: أن يكون الهدف مكتوباً بطريقة واضحة لا تحتمل التأويل.
2. قابلية التحقيق: أن يكون الهدف مرتبطاً بالموارد البشرية أو المادية أو الفنية وقابلًا للتحقيق.
3. قابلية القياس: أن تتضمن الأهداف مقاييس واضحة وشفافة لقياس مدى تحققها مثل: التواريخ، أو الأرقام، أو النسب، وينصح الباحث بتدريب الموظفين بانتظام وباستمرار على الأسلوب الأمثل لصياغة أهدافهم.
4. الواقعية: أن تكون الأهداف واقعية، وتندرج ضمن إطار الخطة العامة للوحدة وأعمال الموظف وفقاً للمسمى الوظيفي.

(1) سعاد نائف برونطي، إدارة الموارد البشرية - إدارة الأفراد، دار وائل للطباعة والنشر، ط1، عمان، الأردن. 2004، ص53.

5. تحديد زمني: أن تكون الأهداف محددة بفترة زمنية واضحة لإنجازها.

إن هذه المحددات تسهم في تحقيق فعالية ووضوح الأهداف في سياق العمل المؤسسي؛ لذلك ينبغي صياغتها بما يضمن ملاءمتها للواقع العملي، وتتماشى مع مبادئ إدارة الأداء والتنظيم الاستراتيجي، والتي تهدف إلى إعداد أهداف واضحة واقعية قابلة للقياس، وقابلة للتحقيق ضمن إطار زمني محدد، واعتماد هذه المحددات يسهم في تعزيز الحوكمة، وبتيح توجيه الجهود التنظيمية نحو أهداف محددة ومتسقة وقابلة للمتابعة؛ مما يسهل عملية التقييم المستمر للأداء، ويعزز من فعالية العمل الجماعي نحو تحقيق الغايات المؤسسية.

د. التعريف الإجرائي لمنظومة "إجادة"

استنادًا إلى ما سبق؛ فقد تمكن الباحث صياغة تعريف إجرائي لمنظومة "إجادة"، يتناسب مع التطور في نظام إدارة الأداء الحكومي، وبتيح إمكانية مقارنته بالنظام المتبع سابقًا في التقييم السنوي لتقارير الأداء، وهو أن منظومة تقييم الأداء الفردي "إجادة" تعتبر توجّهًا حديثًا في إدارة القطاع الحكومي في سلطنة عُمان، يستمد منهجيته من أسلوب الإدارة بالأهداف، ويعتمد هذا النظام على تحقيق النتائج الرئيسية للأهداف، في إطار هيكلية مشترك يبدأ من رؤية عمان 2040، وينتهي بمستوى الموظف الذي يساهم عمله في تحقيق النتائج الرئيسية لهذه الأهداف؛ وذلك من خلال الممكنات التي أعطيت له في آليات التقييم المرتبطة بما سوف يقدمه من أداء بين أحقيته وتميزه وجوانب التحسين التي يحتاجها، وجوانب التميز التي يستحق مكافأته عليها بكل شفافية ووضوح.

و. الفرق بين منظومة "إجادة" لتقييم الأداء الوظيفي والنظام السابق لتقارير الأداء الوظيفي.

منظومة "إجادة" تعتمد على نظام إلكتروني "مؤتمت" بالكامل، متاح لجميع العاملين في القطاع الحكومي، ويتميز بالشفافية والدقة في عملية تقييم الأداء؛ إذ تتميز المنظومة بوجود منصة إلكترونية موحدة تحتوي على أهداف محددة مسبقًا تتناسب مع كل وحدة حكومية وما تقدمه، إضافة إلى الأهداف الخاصة بكل موظف فيما يتوافق والمسمى الوظيفي، كما يتضمن هذا النظام آلية لقياس مدى تحقق الأهداف؛ وفقًا لفترات تقييم مختلفة (ربع سنوية، نصف سنوية، وسنوية)، ويتم تحديد فترة زمنية متوقعة

لتحقيق كل هدف؛ مما يساعد في تقييم الأداء بشكل أكثر دقة وموضوعية، ومن العناصر المهمة في منظومة "إجادة" هو الوزن النسبي، وهو مفهوم يعبر عن الأهمية النسبية لكل هدف ضمن مجموعة الأهداف المحددة⁽¹⁾، أي - بمعنى آخر - يتم تخصيص وزن أو نسبة مئوية لكل هدف بناءً على أهميته وأثره على الأداء الكلي؛ مما يتيح قياس تحقق الهدف بناءً على هذا الوزن، على سبيل المثال: قد يتم تخصيص وزن نسبي أعلى للأهداف الأكثر أهمية، وعليه يتم حساب النتيجة النهائية للأداء بناءً على مدى تحقيق هذه الأهداف الرئيسة.⁽²⁾

وحين مقارنته بالنظام السابق، حيث كانت عملية تقييم الأداء تعتمد على نماذج ورقية، تحتوي على معايير تقييم محددة، تركز بشكل كبير على سلوكيات الموظف وأدائه الوظيفي بصورة عامة، كما أنه سنوي الفترة؛ حيث يتم في نهاية كل سنة فقط؛ مما جعل عملية التقييم أقل تفاعلية، وغير مرنة في متابعة الأهداف على مدار العام، إضافة إلى ذلك؛ كان النظام الورقي أكثر عرضة للتأخير وعدم الدقة نظرًا لاعتماده على تقييمات غير محوسبة، ودون الاعتماد على معايير محددة، أو أهداف قابلة للقياس، وإنما أهداف جامدة و"روتينية"؛ الأمر الذي أفقده أهميته؛ إذ لا يكاد أن يكون لدى البعض سوى استمارة شكلية يجب تعبئتها ببيانات شخصية، لا تعلم مسارها وحقيقة ما وُثق بها، ولا تُحقّق - في نظر الباحث - أي معايير جودة ممكنة، تستنزف طباعتها ملايين الريالات دونما تحقيق نتائج منتجة، وإن كانت نتائجها شخصية لا أكثر، ناهيك عن عدم معرفة نتائج تقييمها إلا بطرق معقدة، بالإضافة إلى سهولة تغييرها دون علم المعنيّ بها، وافتقارها لكل معايير الشفافية والحوكمة.⁽³⁾

(1) إجادة، دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجادة" لقياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة

المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.

(2) سعد غالب ياسين، الإدارة الاستراتيجية، دار اليازوي، عمان، 2002، ص75.

(3) بشير العملاق، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، مرجع سابق، ص137.

المطلب الثاني

مراحل عملية تقييم الأداء وفقا لآليات منظومة إجابة

خلص الباحث - من خلال الاطلاع على العديد من الكتيبات والأدلة الاسترشادية الخاصة بمنظومة "إجابة"، والنشرات المتنوعة، والحلقات النقاشية، واللقاءات المختلفة - إلى أن النظام المتبع في منظومة "إجابة" يعتمد على عملية تقييم أداء الموظف لنفسه؛ حيث إن عملية تحديد الأهداف وتحديد النتائج الرئيسية لكل هدف، وقياس مدى تحقق الهدف كلها منوطة بالموظف نفسه، وذلك من خلال مراقبة مدى تحقيقه للأهداف الرئيسية التي حددت في بداية كل دورة عمل، وتلك الأهداف تكون - عادة - محددة خلال الأسبوعين الأوليين من الدورة أو الفترة الزمنية التي يحددها رئيس الوحدة التنظيمية، عندما يتم تحديد الأهداف؛ يكون هناك تركيز على تحديد الاحتياجات التطويرية للموظفين، وهذا يعني تحديد المهارات أو المعرفة التي قد يحتاجونها لتحقيق الأهداف المستقبلية بشكل أفضل، كذلك فإن الباحث يوصى بأهمية اتباع الإجراءات في تطبيق هذه المراحل، سواء للرئيس المباشر أو للموظف؛ وذلك لما في هذا التقيد من قيمة إجرائية أو مهنية تنعكس أثارها على نتائج التقييم بعد ذلك، ضامنة حقوق الموظف وحقوق المسؤول المباشر.

الفرع الأول

الآلية المتبعة لاعتماد تقارير الأداء "إجابة"

بالاطلاع على القرار الوزاري رقم (36/ 2023) بإصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي والمواد الخاصة بقياس كفاية الأداء الوظيفي؛ فإن الآليات المتبعة في عملية تقييم الأداء الوظيفي تشمل عدة خطوات محورية؛ لضمان تقييم شامل وموضوعي لأداء الموظفين في الجهاز الإداري للدولة، والتي يمكن توضيحها وفق الآتي:⁽¹⁾

(1) أصدر مكتب إدارة منظومة "إجابة" والمنصة الخاصة بها عددًا من الكتب التي تعتبر أدلة استرشادية وتدريبية للموظفين وهي:
- إجابة، دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021.
- إجابة، دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجابة" لقياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.

أولاً: يتطلب النظام إعداد خطة سنوية تشمل الأهداف والنتائج الرئيسية لكل موظف، بحيث يتم تسجيلها في استمارة الأداء الإلكترونية؛ حيث يسهم الموظف بنفسه في وضع الأهداف بالتنسيق مع المسؤول المباشر، ويتم مراجعتها واعتمادها في إطار الأهداف الاستراتيجية للوحدة التي يعمل بها.

ثانياً: يتعين على المسؤول المباشر متابعة وتقييم أداء الموظف طوال دورة التقييم المعتمدة، ومدى التزامه بتحقيق أهدافه وفق ما ألزم به نفسه، وألا يُترك إلى آخر فترة عند الاعتماد النهائي؛ لما في ذلك من ضغط على المسؤول المباشر، وكذلك على الموظف؛ فتكون بداية للصراعات؛ إذ أن هذا الاعتماد سينتج عنه مركز قانوني؛ حيث يتم حساب التقييم النهائي على أساس المتوسط السنوي لنتائج دورات القياس، ويعتمد هذا التقييم على مراتب محددة تتراوح بين "ممتاز - جيد جداً - متوسط - ضعيف"؛ وفقاً لنسبة الأداء المحقق.

ثالثاً: يتم إعلام الموظف بنتيجة تقييمه بعد اعتماده رسمياً وفق الألية المبينة لذلك وتم بيانها، مع إمكانية تقديم تظلم بشأن التقييم إذا ما شعر الموظف بعدم الإنصاف، وهنا تأتي أهمية ما أشار إليه الباحث مسبقاً من العناية بكافة المراحل من بداية تسجيل الأهداف ومتابعة تحقيق نتائجها، وأهمية الاستمارات والمتابعة وحفظ المستندات المعضدة لتحقيق كل هدف ونتائجه.

ومن خلال متابعة الباحث لما استند إليه سالفاً، وما وضحته الأدلة الاسترشادية فإن منظومة إجابة تمر بثلاث مراحل أساسية عند تطبيقها وهي كالاتي⁽¹⁾:

(1) أصدر مكتب إدارة منظومة "إجابة" والمنصة الخاصة بها عدداً من الكتب التي تعتبر أدلة استرشادية وتدريبية للموظفين وهي:
- إجابة، دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021.
- إجابة، دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجابة" لقياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.
- الموجهات والضوابط المتجددة الصادرة من مكتب إدارة منظومة إجابة.

• المرحلة الأولى: تحديد الأهداف والنتائج الرئيسية (OKRs)

في هذه المرحلة، يتم إعداد وثيقة الأداء في بداية كل دورة تقييم، والتي تتضمن مؤشرات أداء قابلة للقياس، حيث تُعدّ هذه الوثيقة اتفاقاً بين الموظف ومسؤوله المباشر؛ وتبينها الطريقة التي تعتمد فيها الأهداف السنوية والنتائج الرئيسية المطلوبة من الموظف على **الخطة السنوية للوحدة** التي تمثل مدخلاً رئيسياً لهذه المرحلة، وتم بيان إجراءات هذه المرحلة سابقاً، والأهم هو معرفة بداية وثيقة الأداء، أو كما سميتها "وثيقة الالتزام"، والتي يجب ألا يغفل الموظف والمسؤول عن أصل انبثاقها كما يوضحه الرسم التوضيحي⁽¹⁾:



بعد تحليل أهداف الوحدة ومؤشراتها، يتعاون الموظف مع المسؤول المباشر في بداية العام لتخطيط الأهداف العامة، ثم يقوم الموظف بنفسه، وفقاً لـرغبته، بتحديد الأهداف والنتائج الرئيسية التي سينفذها خلال الدورة التقييمية المقبلة. ويتم تسجيل هذه الأهداف والنتائج من خلال منصة إلكترونية تحتوي على استمارة مخصصة لكل موظف.

تتضمن الاستمارة المعلومات التالية لكل هدف ونتيجة رئيسية:

1. **تصنيف الهدف:** يعتمد على نوع الوحدة التي يخدم بها الموظف، ويجب أن يرتبط الهدف

بالمصادر المحددة مثل: الخطة السنوية، والاختصاصات الوظيفية، والمشاريع المنبثقة من

تجويد لتحقيق الهدف، أيّاً كان المسمى الوظيفي، ويجب أن يكون الهدف:

- مرتبطاً بالخطة السنوية.

- قابلاً للتحقيق خلال دورة الأداء المحددة.

⁽¹⁾ شكل رقم 1 المصدر، الدليل الإرشادي لمنظومة "إجادة" لقياس الأداء الفردي والإجادة المؤسسية.

- شاملاً لجميع الأعمال المكلف بها الموظف.

- ذا نتيجة رئيسية واضحة، قابلة للقياس، وتتسم بالتحدي، والابتكار، والتطوير.

2. نوع بيانات المؤشر: يحدد الموظف ما يلزم لتحقيق الهدف مثل التاريخ، أو النسبة المئوية،

أو العدد، وقد تم توضيح الأهم في الاختيار مسبقاً.

3. الوزن النسبي للنتيجة الرئيسية: يُعطى كل هدف وزن نسبي يُحدد حسب الأهمية النسبية لكل

نتيجة رئيسية مرتبطة بهذا الهدف. يساعد هذا في تحديد مدى مساهمة كل نتيجة في تحقيق الهدف

العام، مع التركيز بإعطاء الوزن المناسب للنتيجة المتأكد من تحقيقها، ويعمل به في كل هدف.

أما فيما يتعلق بتوقعات تحقيق الهدف، يتم تحديد مستوى النجاح بناءً على ثلاثة مستويات:

1. دون التوقعات: لم يصل الموظف إلى المستوى المطلوب.

2. يحقق التوقعات: حقق الموظف الهدف وفقاً للتوقعات.

3. يفوق التوقعات: تجاوز الموظف الأهداف المحددة بشكل إيجابي.

الملاحظات	الإنجاز الفعلي نهاية الدورة	المستهدف			الوزن %	نوع بيانات المؤشر	تصنيف الهدف	الاهداف التي تسعى إلى تحقيقها
		دون التوقعات	يحقق التوقعات	يفوق التوقعات				
الهدف 1								
								النتيجة الرئيسية 1
								النتيجة الرئيسية 2
								النتيجة الرئيسية 3
الهدف 2								
								النتيجة الرئيسية 1
								النتيجة الرئيسية 2
								النتيجة الرئيسية 3

شكل 2: المصدر: الدليل الإرشادي لمنظومة "إجادة" لقياس الأداء الفردي والإجادة المؤسسية

وأخيراً، تمنح المنظومة الموظف حق التعديل على أهدافه ونتائجه الرئيسية، وتحديد مؤشرات

الإنجاز خلال فترة زمنية يتم تحديدها مسبقاً.

• المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد المسئول المباشر لأهداف الموظف:

يظهر عدد إجمالي الموظفين في كل تقسيم إداري لدى المسئول المباشر، والذي بإمكانه

متابعة أهداف الموظفين لديه، ومن ثم اعتماد الأداء الفعلي لكل موظف، حيث تظهر بيانات جميع

الموظفين الذين أرسلوا اعتماد الأداء الفعلي لمسؤوليهم المباشر، ثم بعد ذلك يحدد المسؤول المباشر ثلاث سمات شخصية يراها في الموظف المختار للاعتماد، بعد ذلك يتم مراجعة الأهداف والنتائج الرئيسية للموظف، وإذا كانت هناك أي ملاحظات على أهداف الموظف أو نتائجه، يحق للمسؤول المباشر التعليق عليها وإرجاعها للموظف لتعديلها، وإذا وقع أي خلاف حول هذا التعديل بينهما، يرفع الأمر للمسؤول الأعلى وذلك في حال لم يتم اتخاذ قرار نهائي بينهما حول هذه التعديلات، وبعد الاعتماد النهائي تصل للموظف رسالة نصية على هاتفه المسجل بيانات المنصة "إجادة"، كما وإذا أنه يحق للمسؤول المباشر مراجعة الأهداف والنتائج قبل اعتمادها، أو حتى رفضها، أو طلب التعديل عليها؛ بغرض التأكد من صحة الصياغة، وقدرة الموظف على صياغة النتائج الرئيسية لكل هدف، وصحة المؤشرات الخاصة بتنفيذ الأهداف، ووزنها النسبي، وكما بينت سابقا إذا وقع اختلاف في هذه المرحلة؛ يرفع الأمر للمسؤول الأعلى، خصوصا في الأهداف والنتائج الفنية المرتبطة بطبيعة العمل، ويغفلها بعض المسؤولين؛ لعدم الإلمام ببعض الأعمال الفنية الدقيقة.

إن استمارة الأهداف التي يقوم الموظف بتعبئتها تعتبر - كما بينت وأكّر لأهميتها - بأنها عقد بين المسؤول المباشر والموظف؛ لذلك عند إتمام الموظف تعبئة استمارة أهدافه يمكنه تقديمها لمسؤوله المباشر، والذي يقوم بمراجعة الأهداف ومناقشتها والتحقق من صحة الصياغة، وتوافق الأهداف الموضوعية مع الأهداف التي تم وضعها من قبل المنظومة للوحدة التي يخدم بها الموظف، وعند الموافقة عليها من قبل المسؤول المباشر للموظف، يعتبر اعتمادها مؤشرا على صحة الصياغة، على تنفيذ هذه الأهداف خلال دورة التقييم التي خصصتها الوحدة لتحقيق هذه الأهداف، فيما لا يتعارض مع مهام وواجبات كل موظف، وتوضح المرحلة الثالثة آلية الاحتساب وأهمية التغذية الراجعة في ذلك.

• المرحلة الثالثة: احتساب نسبة الإنجاز الفعلي والتغذية الراجعة:

في نهاية كل دورة أداء، يتم تقييم مستوى إنجاز وتحقيق النتائج الرئيسية للموظف والتي تم تحديدها في المرحلة السابقة، وأخذ التغذية الراجعة لتحسين الأداء في الدورة القادمة. وتتم هذه المرحلة بالخطوات الآتية:

1. احتساب نسبة الإنجاز من النتائج الرئيسية: يقوم الموظف في هذه المرحلة باحتساب نسبة إنجاز من النتائج الرئيسية في استمارة تحديد الأهداف والنتائج الرئيسية، ويظهر في هذا المرحلة مدى الإلمام بما تم الالتزام به في الوثيقة.

2. التحضير لعقد اجتماع مع المسؤول المباشر: يقوم الموظف بالتقييم الذاتي لنتائج الأهداف ووضع تصورات لمستوى التقييم على المنجز من النتائج الرئيسية.

3. عقد اجتماع التغذية الراجعة بين الموظف والمسؤول المباشر: يتم خلال هذه الخطوة مراجعة ومناقشة المستندات الداعمة، التي تثبت إنجاز الموظف للنتائج الرئيسية الموضوعة والمخطط لها سابقاً، والإسهامات الرئيسية التي حققها خلال فترة التقييم، ومن الأهمية عمل سجلٍ أسميه "سجل الإنجازات".

• المرحلة الرابعة: مرحلة تحديد مستوى الأداء الوظيفي خلال دورة أداء واحدة:

ويتولى هذه المرحلة المسؤول المباشر من خلال الجلسة النقاشية مع الموظف التغذية الراجعة: واعتماد النقاط التالية:

- مناقشة تحقيق الأهداف المدخلة من قبل الموظف والمسؤول المباشر.
- اعتماد الأداء الفعلي للموظف للدورة السابقة.
- اعتماد الأهداف والنتائج الرئيسية للدورة القادمة.
- اعتماد نتائج الأداء الفعلي في آخر دورة تقييم.
- ويوصي الباحث خلال هذه المرحلة بضرورة التقيّد والالتزام بالإجراءات من قبل المسؤول المباشر وكذلك الموظف، مع أهمية تحديد اللقاءات من قبل المسؤول المباشر بوقت كافٍ، ووفق خطة وجدول محدد بالوقت والمكان، كذلك ضرورة اختيار المناسب لكلا الطرفين، لتتم هذه العملية في جو يسوده التفهم والدقة والموضوعية.

• المرحلة الخامسة: احتساب التقييم المرحلي إلكترونياً "النتيجة النهائية":

يتم تقييم الموظف في كل دورة أداء تلقائياً من النظام حسب الإنجاز الذي اعتمده رئيسة المباشر في كل نتيجة رئيسة وفقاً للآليات التالية:

أولاً: تقييم كل نتيجة رئيسة: في هذه الخطوة يقوم النظام بتقييم إنجاز كل نتيجة رئيسة تم اعتمادها سابقاً من قبل المسؤول المباشر بعد إتباع الإجراءات المتبعة كما بينها الأدلة ووفق ضوابطها؛ ووفقاً للمعادلة الآتية:

درجة النتيجة الرئيسية = نسبة إنجاز النتيجة الرئيسية x وزن النتيجة الرئيسية،

ووفقاً لدرجة النتيجة الرئيسية، يتم تصنيف الأداء وفقاً لمستويات التقييم التالية:

الوصف	المستوى	الدرجة
إنجاز العمل للوصول إلى مؤشر يفوق توقعات النتيجة الرئيسية	يفوق التوقعات	4
إنجاز العمل للوصول إلى مؤشر يحقق توقعات النتيجة الرئيسية	يحقق التوقعات	3
إنجاز الحد الأدنى من العمل المطلوب وتحقيق مؤشر دون توقعات النتيجة الرئيسية	دون التوقعات	2
إنجاز أقل من المستهدف في مؤشر دون التوقعات	أقل من دون التوقعات	1

ثانياً: تقييم دورة الأداء: يتم في هذه الخطوة احتساب نتيجة دورة الأداء، ويُعدّ متوسط درجات النتائج الرئيسية لدورة الأداء كالتالي:

نتيجة دورة الأداء = مجموع درجات النتائج الرئيسية ÷ عدد النتائج الرئيسية

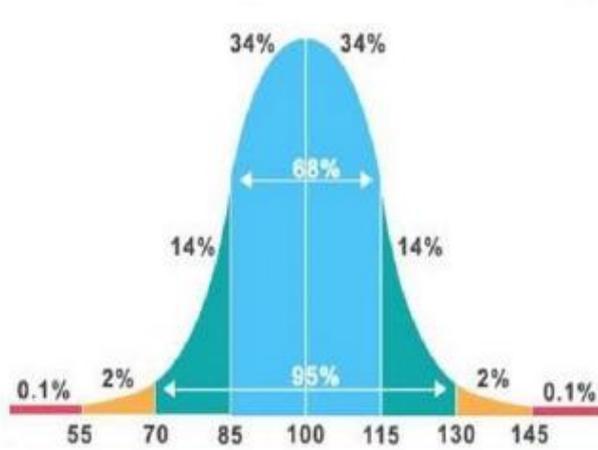
مثال توضيحي:				
النتيجة الرئيسية	وزن النتيجة	المستوى	الدرجة	درجة النتيجة الرئيسية
النتيجة الرئيسية الأولى	40%	يحقق التوقعات	3	1,2 = 0,4 * 3
النتيجة الرئيسية الثانية	20%	يفوق التوقعات	4	0,8 = 0,2 * 4
النتيجة الرئيسية الثالثة	20%	يحقق التوقعات	3	0,6 = 0,2 * 3
النتيجة الرئيسية الرابعة	20%	دون التوقعات	2	0,4 = 0,2 * 2
نتيجة دورة الأداء			3	
المستوى			يحقق التوقعات	

ثالثاً: تقييم الأداء السنوي: في هذه الخطوة يتم تقييم الأداء السنوي للموظفين في نهاية السنة؛ حيث يُعدّ متوسط مجموع نتائج جميع دورات تقييم الأداء في السنة، حسب عدد الدورات المتفق عليها في الوحدة هو النتيجة الأولية لأداء الموظف، ويتم الحصول على النتيجة النهائية بعد اعتمادها من المسؤول الأعلى.

• المرحلة السادسة: مرحلة اعتماد التوزيع النسبي لتقارير الأداء وفق منهجية Bell Curve:

في مجال إدارة الموارد البشرية، يُشار إلى هذا الأسلوب في تقييم أداء الموظفين بمصطلح "نظام التوزيع الإجباري" التوزيع الإجباري، المعروف أيضًا بأسماء مثل "التوزيع القسري" أو "المنحنى الجرسى"، هو نهج تستخدمه الشركات في عملية تقييم أداء الموظفين، يقوم هذا النهج بفرض نسب محددة على الإدارات لتوزيع تقييمات أداء الموظفين على أقسام المؤسسة، أي يقوم التوزيع الإجباري بتحديد نسب محددة لتقييمات الأداء؛ وفقًا لمنحنى معين؛ حيث يتم توزيع الموظفين على مستويات معينة بنسب محددة. كما يوضحه الشكل التالي:

منحنى توزيع نسب التقييم (Bell Curve)



على سبيل المثال، قد تحدد المؤسسة نسبةً مثل:

- 5% من الموظفين يحصلون على تقييم 5 من 5.
- 15% من الموظفين يحصلون على تقييم 4 من 5.
- 60% من الموظفين يحصلون على تقييم 3 من 5.
- 15% من الموظفين يحصلون على تقييم 2 من 5.
- 5% من الموظفين يحصلون على تقييم 1 من 5.

هذه النسب تفرض توزيعًا قسريًا على تقييمات الموظفين، وهو ما يؤدي إلى زيادة التنافسية داخل المؤسسة؛ حيث يجب على الموظفين التنافس على الحصول على التقييمات الأعلى، ومن

المفترض أن يعكس هذا التوزيع الإجباري أداء الموظفين بشكل أكثر دقة، ويشجع على التطوير المستمر للمهارات والأداء. ومع ذلك؛ قد يثير هذا النهج بعض الانتقادات من قبل الموظفين الذين يشعرون بأن التقييمات لا تعكس أداءهم الفعلي بشكل كامل، أو يمكن أن يفضي إلى مشاكل في العلاقات داخل الفريق، وهذا ما أؤيده وبشدة، وما عايشته من خلال اللقاءات التي قمت بها في العديد من الوحدات الحكومية وبصفة وديّة، كذلك ما يظهره الإعلام بجميع وسائله من خلال بعض الكتابات التي نتابعتها في الصحف أو اللقاءات، وغيرها من المواقع الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي، وما سوف تؤكد به بعض الأحكام الصادرة في هذا الشأن.

• المرحلة السابعة: متطلبات الحصول على مرتبة ممتاز:

تقوم اللجنة بالنظر في طلبات تصعيد الموظفين الذين حصلوا على أعلى الدرجات في التقييم للحصول على مرتبة ممتاز؛ وفقاً للشروط المحددة سابقاً، تشمل هذه الشروط - عادةً - إنجاز الأهداف الوظيفية المحددة مسبقاً، بالإضافة إلى تفوق الأداء على المستوى المتوقع.

وعلى ذلك؛ يتم تقييم طلبات التصعيد بعناية؛ لضمان أن الموظفين الذين يحققون أعلى الدرجات لهم الفرصة للتقدم للحصول على المرتبة الممتازة؛ وفقاً لمعايير الأداء المحددة، ويعتبر هذا الإجراء النهائي في عملية تقييم الأداء للموظفين في نهاية السنة العملية، وهو ما أطلقت عليه "الأمانة"، علماً بأن الأمر محسوم، إنما يجب على المسؤول المباشر واللجان المشكلة لهذا الأمر - تحديداً - بإتباع الإجراءات، كما حددته الأدلة الاسترشادية والموجهات والنشرات والتعاميم؛ استناداً إلى ما جاء في القرار الوزاري (2023/36) بهذا الشأن، ولو تم اتباع ما استشهد به لن تكون هناك أي ملاحظات ولا تظلمات ولا دعاوى، إنما الالتزام فقط، وأعتبره مهمة وطنية صرفة، ومن يقوم بعكس ما جاء من تعليمات أعتبره قام بخيانة وطنية يجب محاسبته عليها؛ وذلك لارتباط هذه المنظومة بجميع قطاعات الوطن، ومواطنيه، ووفق نهج النظام الأساسي لسلطنة عُمان، ومبادئه الموجهة لسياسة الدولة، وكذلك للأهمية القصوى التي يوليها السلطان المعظم لهذه المنظومة، والتي جاءت بمباركة سامية من لدنه - حفظه الله ورعاه - وأمره مطاع؛ لهذا يتعين أن تتم تطبيق نظام محاسبة مختص في هذا الجانب.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لتقارير تقييم الأداء وفق منظومة إجابة

من الناحية القانونية؛ يستند القرار الوزاري رقم (2023/36) المتعلق بنظام قياس كفاية الأداء الوظيفي إلى المرسوم السلطاني رقم (2020/89)، الذي أنشأ وزارة العمل وحدد اختصاصاتها وصلاحياتها التنظيمية. بموجب هذا المرسوم؛ مُنحت وزارة العمل الصلاحية القانونية لتطوير نظم تقييم الأداء الوظيفي في المؤسسات الحكومية وتحديثها، ويأتي هذا القرار ضمن نطاق السلطة التقديرية الممنوحة للوزارة في إطار المرسوم، الذي يخولها تعديل وتطوير الأساليب المتبعة لتقييم الأداء الوظيفي، بما يتوافق مع متطلبات الإدارة الحديثة.

ويُعتبر القرار الوزاري رقم (2023/36) سالف الذكر والمشار إليه أعلاه، امتداداً مباشراً لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120) ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (2010/9)، وقد نص المشرع العماني في المادة (20) من قانون الخدمة المدنية على الآتي: "تُعدّ عن الموظفين تقارير تقييم أداء وظيفي سنوية؛ وفقاً لنظام قياس كفاية الأداء الذي تضعه وزارة الخدمة المدنية، بما يتفق مع طبيعة العمل بالوحدات، ويخضع لهذا النظام جميع الموظفين، عدا شاغلي وظائف الدرجة الخاصة والخبراء والمستشارين"⁽¹⁾.

إن القرار الوزاري السابق ذكره جاء ليكون جزءاً من الإطار القانوني الذي وضعه المرسوم السلطاني رقم (2020/89) والذي أسس وزارة العمل ومنحها الصلاحيات اللازمة لتولي مسؤوليات التحديث والتطوير الإداري، وهذه الصلاحيات تُعطي جميع جوانب عملية تقييم الأداء، وتمنح الوزارة مرونة في تحديث الأساليب المستخدمة بما يناسب التطورات المتسارعة في المجال الإداري؛ وبذلك لم

⁽¹⁾ نص المادة رقم (20) بالمرسوم السلطاني رقم (2007/115) الصادر بتاريخ 11/07/2001م؛ حيث كان قبل التعديل على النحو الآتي "تُعدّ عن الموظفين تقارير تقييم أداء وظيفي سنوية وفقاً لنظام قياس كفاية الأداء الذي تضعه وزارة الخدمة المدنية بما يتفق مع طبيعة العمل بالوحدات، ويخضع لهذا النظام جميع الموظفين عدا شاغلي وظائف الخبراء والمستشارين."

تعد وزارة العمل ملزمة باتباع النظم التقليدية، بل أصبحت مخولة بموجب هذا التفويض لاعتماد الأساليب والأدوات الجديدة التي تحقق الفعالية والكفاءة المطلوبتين.

كما أن هذه الصلاحيات التنظيمية الموسعة تعطي الوزارة القدرة على تعديل نظام قياس الأداء وتكييفه؛ وفقاً للأهداف الاستراتيجية للدولة، مثل: تحسين كفاءة المؤسسات الحكومية، وضمان جودة أداء موظفيها، ويتيح هذا الإطار القانوني للوزارة سلطة كبيرة في اختيار وتطبيق المعايير المناسبة لتقييم الأداء؛ مما يعزز جودة العمل الحكومي، ويخدم المصلحة العامة بطريقة تتماشى مع التطورات الإدارية والتقنية الحديثة.

المبحث الثاني

مدى خضوع تقارير تقييم الأداء للرقابة القضائية

إن ممارسة القضاة لأعمالهم وفق الإجراءات التي حددها القانون لا يعني أنهم في مكانة أعلى من القانون؛ وإنما في الأطر المحددة لذلك، أي أنهم عند نظرهم للدعاوى بمختلف أنواعها، هم بذلك يطبقون الإجراءات التي نصت عليها القوانين المنظمة عند نظر كل دعوى، مع الإلزام في ذلك، دون تجاوز للحدود التي رسمها القانون لذلك، فإذا تبين خطأ لعدم تطبيق القانون كما أوجبه المشرع؛ فعندئذ تهب الرقابة القضائية العليا، لردها إلى جادة الصواب؛ وذلك لضمان سلامة الأحكام الصادرة مع التوجيهات خلافاً لكل ما يصدر؛ فهي رقابة تمارس لأجل سلامة الأحكام وصحتها، ويتناول الباحث رقابة محددة في رسالته، وهي رقابة القضاء الإداري على تقارير تقييم الأداء في سلطنة عُمان، والتي تختص بها الدوائر القضائية الإدارية، وكان لا بدّ من بيان نشأة هذه الرقابة وظهورها؛ حيث ظهرت هذه الرقابة في سلطنة عُمان نتيجة لمجموعة من التطورات القانونية التي بدأت مع إصدار النظام الأساسي للدولة بالمرسوم السلطاني رقم (96/101) والذي نصت به المادة (79) على أن القانون هو الذي ينظم الفصل في المنازعات الإدارية، وأهمية هذه المادة تكمن في أنها كانت أول إشارة دستورية واضحة على تبني فكرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة⁽¹⁾، هذه المادة لم تكتفِ بالإشارة إلى هذا النوع من الرقابة، وإنما أتى المشرع في المادة (84) من ذات النظام الأساسي، ووفّر الحماية الدستورية لإصدار القوانين التي تنظّم الرقابة القضائية بشكل فعال؛ وبهذا أسهمت هذه المادة في تطور نظام الرقابة القضائية، بل وضعت الأساس التشريعي لإصدار قانون محكمة القضاء الإداري، ثم قانون الإجراءات الإدارية الذي توسّع ليشمل الرقابة على قرارات الإدارة قبل صدورها؛ وذلك بالزام الإدارة بعناصر القرار الإداري وأركانه التي تؤهله ليكون قراراً نهائياً قابلاً للتنفيذ، ومن شأن هذا النظام أن

(1) نوف بنت راشد بن خلف العوفية، الرقابة القضائية على القرار التأديبي: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2018، ص53.

يوفر آلية مستقلة لمراجعة القرارات الإدارية التي قد تمس حقوق الأفراد أو تتعلق بالمنازعات الإدارية؛ مما يضمن حماية حقوق الأفراد، وتوفير رقابة قانونية صارمة على تصرفات الإدارة⁽¹⁾.

وتماشياً مع التطورات القانونية الحديثة؛ أصبح نظام الرقابة القضائية الممارس من قبل المحكمة يعتمد على الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، التي تركز على مدى توافق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح، وضمان اتخاذ القرارات بناءً على أسس قانونية صحيحة، ولقد كانت هذه الرقابة تشمل - في وقت سابق وفي بعض الحالات - الرقابة على الملاءمة؛ حيث يمكن للمحكمة أن تنظر في مدى ملاءمة القرار الإداري، رغم أن تركيزها الرئيسي لا يزال منصباً على الجانب القانوني للقرارات، ولكن جاء المرسوم السلطاني رقم (2022/23) بتعديل ألزم الرقابة القضائية بان تكون على مشروعية القرار الإداري فقط، دون التوسع في الرقابة على الملائمة في القرار الإداري⁽²⁾.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة القضائية

الرقابة القضائية هي آلية قانونية تهدف إلى ضمان التزام الجهات الإدارية والتنفيذية بالقوانين والدستور، وحماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات أو إجراءات تعسفية. تعتبر الرقابة القضائية أحد الركائز الأساسية في دولة القانون، حيث تلعب السلطة القضائية دوراً محورياً في مراقبة أعمال السلطات الأخرى (التشريعية والتنفيذية) لضمان مشروعيتها، وهي عملية يتم من خلالها مراجعة القضاء للأعمال والقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية أو التشريعية، للتأكد من أنها تتوافق مع الدستور والقوانين، وإذا تبين أن القرار أو الإجراء غير قانوني أو غير دستوري، فإن القضاء له سلطة إلغائه أو تعديله⁽³⁾.

(1) نصر بن عبد الله الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جرش، كلية الحقوق، الأردن، 2016.

(2) عبد الحميد بن سالم بن علي الحمداني، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون العُماني، مرجع سابق، ص 95.

(3) نصر بن عبد الله الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء، مرجع سابق، ص 153.

– الرقابة القضائية لغة واصطلاحاً

يُقصد بالرقابة لغة: "حراسة المتاع ومثله، ورَقَب الشيء، يرقبُه ويراقبه، أي: يحرسه ويلاحظه، ورصد رقابة الله في أمره أي خافه⁽¹⁾ والرقابة تعني: "قوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني أيضاً: السهر أو الحراسة، وكذلك الرصد أو الملاحظة"⁽²⁾.

أما الرقابة اصطلاحاً فهي: "التحقق من سلامة الأفعال والأقوال ومشروعيتها، وأن الغرض منها تشخيص نقاط الضعف والأخطاء؛ بقصد معالجتها، ومنع تكرار حدوثها، وبيان مدى انطباق النصوص القانونية عليها؛ وفقاً للضوابط التي نص عليها القانون"، وبما أن المشروعية تعني سيادة القانون على الجميع، أي: "خضوع جميع أفراد المجتمع لحكامه ومحكومين للقانون؛ لذلك يتم تطبيق القانون ليشمل جميع السلطات الحاكمة في الدولة، وأن أي عمل من أعمال السلطات لا يكون مشروعاً، إلا إذا كان تنفيذاً وتطبيقاً لقاعدة تشريعية قائمة من قبل"⁽³⁾.

إن الرقابة تُعرّف بأنها آلية لضمان تحقيق المشروعية وسيادة القانون؛ إذ تُعتبر أداة أساسية للتحقق من مشروعية القرارات الإدارية وسلامة الأفعال والأقوال الصادرة عن السلطات الإدارية، وتتجاوز الرقابة في بُعدها الاصطلاح المعنى الحرفي لتصبح وسيلةً لضمان خضوع كل من الحكام والمحكومين لأحكام القانون بشكل متساوٍ؛ حيث تُعتبر الرقابة أداة فاعلة في تشخيص نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرارها.⁽⁴⁾

بناءً على ذلك؛ تُعدّ الرقابة وسيلة لإجراء تقييم دوري لمطابقة أعمال السلطات الإدارية بالنصوص التشريعية القائمة، والتي حددها القانون بضوابط ملزمة لعمل الإدارة، وبذلك تُحقق الرقابة مبدأ سيادة القانون، وفي إطار هذا المبدأ، فإن الرقابة تفرض على جميع السلطات – بما فيها الإدارية

(1) جمال الدين أبي الفضل محمد أبْن مكرم بن علي بن منظور الأنصاري، لسان العرب، الجزء الخامس، دار إحياء التراث العربي، ط1، بيروت، 1988م، ص224.

(2) إبراهيم أنس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول، باب الحاء، مادة حق وشققاتها، مجمع اللغة العربية، 3، 1972م، ص363.

(3) وسام صابر العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، ط1، بغداد، 2015، ص10.

(4) محمود حين هداية، الرقابة القضائية على القرار الإداري دراسة مقارنة بين التشريع المصري والقانون والإمارات العربية المتحدة، دار صافي للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2011، ص45.

- أن تخضع للحدود القانونية المحددة لها؛ فلا يُعتبر أي عمل من أعمال السلطات مشروعًا إلا إذا كان مستندًا إلى قاعدة قانونية سابقة تضمن شرعيته وتوافقه مع القانون⁽¹⁾.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الفقه القانوني، والقضاء الإداري العُماني

أولاً: الفقه القانوني

تعرف الرقابة القضائية بأنها "السلطة الممنوحة للمحكمة المختصة لمراجعة شرعية القرارات والأعمال الصادرة عن الإدارة؛ للتأكد من مدى توافقتها مع القوانين والأنظمة، وضمان احترام مبدأ المشروعية، وألا تتسم بتجاوز السلطة أو التعسف"⁽²⁾.

وتعرف الرقابة القضائية على القرارات الإدارية - أيضًا - بأنها "الآلية التي يُخوّل بها القضاء لمراجعة مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة؛ للتأكد من التزامها بالقانون، وتوافقتها مع مبدأ المشروعية، وتتجسد هذه الرقابة في فحص الشكل والإجراءات والموضوع الذي استندت عليه الإدارة في اتخاذ القرار"⁽³⁾.

ولم يختلف القضاء الإداري العُماني في تعريفه للرقابة القضائية عن بقية التعريفات؛ إذ عرفها بأنها السلطة الممنوحة للمحكمة المختصة من أجل مراجعة شرعية القرارات والأعمال الصادرة عن الإدارة؛ وذلك للتأكد من مدى توافقتها مع القوانين والأنظمة؛ سعياً لضمان احترام مبدأ المشروعية، وألا تتسم بتجاوز السلطة أو تعسفها⁽⁴⁾.

(1) مصطفى محمد الشامي، الرقابة الإدارية على قرارات التأديب الوظيفي، دار الراعب للنشر والتوزيع، 2010، ص37.

(2) حسين الطراونة، الرقابة الإدارية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2009، ص537.

(3) علي بن سيف بن سالم المقبالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة - جامعة السلطان قابوس - كلية الحقوق، 2012، ص35.

(4) يراجع في هذا الشأن حكم الدائرة الاستئنافية الأولى بمحكمة القضاء الإداري سابقاً في الاستئناف رقم 82 لسنة 21 قضائية، من جلسة 15 فبراير 2021.

فسلطة الإدارة وإن كانت تتمتع بقدر من التقدير والمرونة اللازمة لتنفيذ مهامها بكفاءة، إلا أنها تظل مقيدة بعدة ضوابط قانونية تضمن أن تكون القرارات الإدارية مبررة بموضوعية، وملتزمة بقواعد القانون. هذه الضوابط تشمل التزام الإدارة بتحقيق الهدف الذي سنّ القانون لأجله (عنصر الغاية)، وإسناد القرارات إلى أسباب مشروعة (عنصر السبب)، فضلاً عن احترام الشكل والإجراءات التي أوجبها المشرع (عنصر الشكل والإجراءات)، وتعتبر هذه العناصر جوهرية لسلامة القرارات الإدارية من العيوب التي قد تؤدي إلى إلغائها أمام القضاء الإداري.

وتُسمّ الرقابة القضائية إلى رقابة مشروعية وملاءمة، رقابة المشروعية تهدف إلى التأكد من أن القرار الإداري يتفق مع القوانين واللوائح المعمول بها؛ بحيث يكون القضاء هو المرجع الذي يحكم في مدى قانونية القرار، أما الرقابة على الملاءمة فهي أعمق؛ حيث تقوم بمراجعة ما إذا كان القرار الإداري قد صدر بشكل يتوافق مع الظروف الواقعية واحتياجات المصلحة العامة، دون إساءة استخدام السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.⁽¹⁾

إن مشروعية أعمال وقرارات الإدارة تُعنى بضمان خضوعها لأحكام القانون؛ مما يعني أن الإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة أو تعسفية، بل إنها ملزمة بالتقيّد بالضوابط التي تكفل حماية حقوق الأفراد، وتؤكد احترام مبدأ سيادة القانون، وتُعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية آلية جوهرية في تحقيق هذا التوازن؛ حيث يقوم القضاء الإداري بالتحقق من سلامة القرارات الإدارية ومطابقتها للنصوص القانونية؛ ما يضمن بقاء سلطة الإدارة ضمن حدود المشروعية القانونية.

ثانياً: حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في القضاء الإداري العُماني:

تعد رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية حماية مشروعية محلها القرارات الإدارية، ليتأكد من مدى توافقها مع القواعد القانونية النافذة والمبادئ العامة للقانون، دون التقيد بأوجه النعي عليها، فالمحكمة تستخلص من أوراق الدعوى ما يعن لها من نتائج، ويكون استخلاصها سائغاً قانوناً، مادام أنه قام على سند صحيح من أوراق الدعوى التي تؤدي إليه واقعاً وقانوناً.⁽²⁾

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، 1988، القاهرة، مصر، ص 207.
(2) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، في الاستئناف رقم 1015 لسنة 17 ق.س، من جلسة 6 نوفمبر 2017، ص 519.

إن الرقابة القضائية على قرارات وتصرفات جهة الإدارة لا تختلف في طبيعتها وإن تفاوتت في مداها، إذ أنها ليست حقيقة على قدر واحد، فهذه الرقابة تتسع كلما كانت سلطة جهة الإدارة مقيدة بشأن إصدار قرار إداري على وجه معين في ضوء القواعد القانونية الحاكمة لإصداره، وتضيق في مجال السلطة التقديرية، حيث لا يلزم القانون الإدارة بنص يحد من سلطتها، أو يقيد من حريتها، سواء بالقيام بالتصرف أو من عدم القيام به، أم وسلته أم وقت اتخاذها، أساس ذلك أن الأصل في القرارات الإدارية صحتها، وهي بذاتها قرينة على الصحة وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة لها، وأن الغاية منها تحقيق المصلحة العامة، مالم يقدم المتضرر من القرار ما يدحض هذه القرينة، وإنه وإن كان للمحكمة أن تراقب مشروعية القرار الإداري لاستظهار ما يكون قد أصابه من عوار أودى به إلي حومة عدم المشروعية⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد تقول المحكمة⁽²⁾ "القرار الصادر بتقويم الأداء للموظفين تصدره الجهة المختصة في نطاق سلطتها التقديرية، بما لا يعقب عليها في ذلك من قبل القضاء الإداري، مالم يكن تقديرها مشوباً بمخالفة صحيحة لإحدى القواعد القانونية المطبقة، أو بخطأ فادح في التقدير، أو بإساءة استعمال السلطة، لذلك فالرقابة المحدودة التي يجريها القاضي الإداري على ذلك القرار تنصف أساساً إلى التحقق من أنه صدر عن جهة مختصة وفق إجراءات صحيحة وكان قائماً على سبب يبرره قانوناً، ومستخلصاً استخلاصاً سائعاً من ملف خدمة الموظف، ومتعلقاً بعمله خلال السنة التي يقدم التقرير عنها.

ثالثاً: الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

يستمد القاضي الإداري رقابته على تقارير تقييم الأداء على المواد التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120) في المواد (20 و 21 و 23)، وكذلك ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم (2010/9) في المواد (19 و 20 و 22)، وعلى المبادئ القانونية الصادرة من محكمة القضاء الإداري؛

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، في الاستئناف رقم 855 لسنة 18 ق.س، من جلسة 5 يونيو 2018، ص 2604.

⁽²⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر الاستئناف رقم 669 لسنة 18 ق.س، من جلسة 8 مايو 2018، ص 2024.

والتي بينت: "أن تقرير تقييم الأداء الوظيفي إذا مرّ بالمراحل والإجراءات التي أوجبها المشرّع، فلا سبيل للتعقيب عليه، ما لم يثبت أنّ تقديرات الرؤساء كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة؛ لتعلّق ذلك بصميم اختصاص الإدارة، التي ليس للقضاء أن ينصّب نفسه مكانها. هذا لا يعني أنّ تلك التقديرات طليقة من كل قيد، بل ينبغي أن تكون متسقة وظروف الحال، ومتفقة ومستوى أداء الموظف في الفترة الموضوع عنها التقرير، وما بذله خلالها من جهود. تقدير كل درجة من درجات عناصر الأداء الواردة بتقرير تقييم الأداء يتعين أن يكون مستمداً من أفعال وسلوك حقيقي خلال الفترة التي وضع عنها. يكون التقرير صحيحاً إذا ما صدر مستكملاً شرائطه المقررة، ومستوفياً المراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة.

ويؤكد على ذلك ما أورده المشرّع العُماني في الاستثنافين رقمي (669 و682) للسنة 18

ق. س: "إن القرار الصادر بتقييم الأداء الوظيفي تصدره الجهة المختصة في نطاق سلطتها التقديرية، بما لا معقب عليها في ذلك من قبل القضاء الإداري، ما لم يكن تقديرها مشوباً بمخالفة صريحة لإحدى القواعد القانونية المنطبقة، أو بخطأ فادح في التقدير، أو بإساءة استعمال السلطة الرقابة المحدودة التي يجريها القاضي الإداري على ذلك القرار تتصرف أساساً إلى التحقق من أنه صدر عن جهة مختصة، وفق إجراءات صحيحة، وكان قائماً على سبب يبرره قانوناً ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً من ملف خدمة الموظف، ومتعلقاً بعمله خلال السنة التي يقدم التقرير عنها"⁽¹⁾.

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، حكم الدائرة الاستثنائية الثانية، الاستثنافان رقم 669 و682 للسنة 18 ق.س، من جلسة 8 من مايو سنة 2018م، ص2024.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

إن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تتنوع وفقاً للنظام القانوني للدولة وطبيعة النظام الإداري المتبع فيها، ويتمثل الهدف الأساسي من هذه الرقابة في ضمان احترام السلطات الإدارية للقوانين واللوائح عند اتخاذ القرارات، وحماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات قد ترتكبها الإدارة، ويمكن تقسيم الرقابة القضائية إلى ثلاثة أنواع رئيسية، تتمثل في: الرقابة على المشروعية، والرقابة على الملاءمة، والرقابة على توازن المصالح، وبناء على ذلك في الفقه القانوني العام؛ يمكن تقسيم أنواع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية إلى ثلاثة أنواع كما يلي⁽¹⁾:

أولاً: الرقابة على مشروعية القرار الإداري (الرقابة الخارجية):

الرقابة على مشروعية القرار الإداري تُعدّ من أشكال الرقابة الأكثر انتشاراً، وتهدف إلى التحقق من مدى توافق القرارات الإدارية مع القوانين واللوائح المعمول بها، هذه الرقابة تركز على الجوانب الخارجية والشكلية للقرار الإداري؛ حيث يتدخل القاضي هنا فقط للتأكد من احترام الإدارة للإجراءات القانونية اللازمة، دون التدخل في مضمون القرار أو تقييم المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وتشمل مجالات الرقابة على المشروعية ما يلي⁽²⁾:

1. **التأكد من الاختصاص:** يتحقق القاضي من أن الجهة التي اتخذت القرار هي الجهة المختصة

قانوناً بإصداره؛ وفقاً لما ينص عليه النظام.

2. **التأكد من الشكل:** يراجع القاضي مدى احترام الإدارة للصيغ والإجراءات القانونية المفروضة عند

اتخاذ القرار، مثل ضرورة إصدار القرار بشكل مكتوب، أو اتباع إجراءات محددة قبل اتخاذه.

(1) محمود سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010م، ص 153، ود. أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية ندب - نقل - إعاة، دار النهضة العربية، القاهرة 2007م، ص 351.

(2) عبد الحميد سلطان خليلي، القضاء الإداري في مائة عام، دار الشريحي للنشر، القاهرة، 2004، ص 563.

3. **التحقق من السبب:** يتأكد القاضي من أن القرار الإداري قائم على أسباب واقعية وقانونية، وأن هذه الأسباب كافية ومبررة لاتخاذ القرار .

4. **التحقق من المحل:** للقاضي الإداري في سبيل مباشرته رقابته القضائية على القرارات الإدارية وتمحيص مشروعيتها، أنه إذا شاب عيب في وجود ركن المحل، كان القرار منعماً فيجوز سحبه في أي وقت، وأما إذا شاب القرار الإداري عيوب نالت من شروط صحة محل القرار، لا وجوده، لم يجر سحبه إلا في الميعاد القانوني.

5. **التحقق من الغاية:** يفحص القاضي الهدف الذي تسعى الإدارة لتحقيقه من القرار، ويتحقق مما إذا كان القرار يهدف لتحقيق المصلحة العامة المشروعة أو ما إذا كان يستهدف أهدافاً غير قانونية أو غير مشروعة.

ثانياً: الرقابة على ملاءمة القرار الإداري (الرقابة الداخلية):

الرقابة على ملاءمة القرار الإداري تُعدّ أكثر تدخلاً مقارنة بالرقابة على المشروعية؛ حيث يقيم القاضي في هذا النوع مدى ملاءمة القرار الإداري من حيث المنطق والمعقولة، ولا تقتصر هذه الرقابة على التحقق من توافق القرار مع القوانين، بل تمتد إلى تقييم الظروف المحيطة، به ومدى أخذ الإدارة في اعتبارها كافة العوامل ذات الصلة، وهي رقابة حديثة توصل إليها القضاء الإداري؛ لما تتميز به من تكييف للوقائع والتي تعنى بركن السبب، أو مدى تناسب هذه الوقائع مع محل القرار، ثم موارنتها مع منافع القرار وأضراره، وهذا ما يظهر رقابة جديدة تسمى رقابة التناسب والتي تتجلى صورها بالقرارات التأديبية.⁽¹⁾

يعتبر هذا النوع من الرقابة أقل شيوعاً في النظم القانونية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات؛ حيث تمنح هذه الأنظمة مساحة تقديرية واسعة للإدارة لاتخاذ قراراتها. ومع ذلك؛ قد يتدخل القضاء في حالات محددة كأن يرى أن القرار الإداري ينطوي على تعسف أو تجاوز في استخدام السلطة، خاصة عندما يكون للقرار تأثير كبير على حقوق الأفراد.⁽²⁾

(1) عبد الحميد سلطان خليلي، القضاء الإداري في مائة عام، مرجع السابق، ص 570.

(2) الدكتور أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية، مرجع سابق، ص 258.

ثالثاً: الرقابة على توازن المصالح (الرقابة الموضوعية):

في بعض الحالات يتطلب الأمر من القضاء التدخل للنظر في مدى تحقيق الإدارة لتوازن عادل بين المصالح المتعارضة، يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تقييم كيفية تحقيق الإدارة للمصلحة العامة، وفي الوقت نفسه حماية حقوق الأفراد من أي تجاوز أو تعسف، وفي إطار هذه الرقابة؛ يعمل القضاء على التأكد من أن الإدارة لم تفرط في ممارسة سلطاتها بما يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد بشكل غير مبرر، وفي هذا السياق يلعب القاضي دوراً في موازنة المصالح؛ بحيث يضمن أن القرارات الإدارية تصبّ في تحقيق المصلحة العامة، دون الإضرار بحقوق الأفراد أو الجماعات بغير وجه حق؛ وذلك من خلال الفحص الموضوعي لعناصر القرار وتقييم الأضرار المحتملة.

رابعاً: اختصاص الرقابة القضائية في القضاء العُماني

يمارس القضاء الإداري رقابته على مشروعية القرار الإداري وملاءمته؛ حيث يختص بفحص القرارات الإدارية بصورتين: الأولى تتعلق بمشروعية القرار؛ حيث يتأكد من أن القرار قد صدر وفقاً للقوانين واللوائح التنظيمية المعمول بها، وأن الجهة الإدارية قد التزمت بالإجراءات والشروط القانونية المطلوبة في إصدار القرار، والثانية تتعلق بملاءمة القرار؛ حيث يمتد دور القضاء الإداري إلى تقييم الظروف المحيطة بإصدار القرار ومدى توافقه مع المصلحة العامة، بما في ذلك فحص المعقولية والعقلانية في استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية، كما يتدخل القضاء بشكل خاص في حال تأثير القرارات على الحقوق الأساسية عند إساءة الإدارة استخدام السلطة التقديرية الممنوحة لها، ويمتلك القضاء صلاحية تعديل القرار الإداري أو إلغائه إذا ثبت تجاوز الإدارة لحدود سلطتها التقديرية، أو إساءة استخدامها.⁽¹⁾

إن ظهور الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في سلطنة عُمان جاء - كما أسلفت - نتيجة سلسلة من التطورات القانونية المهمة تم بيانها، والتي بدأت بإصدار النظام الأساسي للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم (101/96)، وقد نصت المادة (67) من هذا النظام على أن القانون هو الذي

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي القاهرة 1984م.

ينظم الفصل في المنازعات الإداريّة، هذه المادة لم تكتفِ بمجرد الإشارة إلى الرقابة القضائيّة، بل أسست لإطار دستوريّ متين سمح بإصدار القوانين التي تنظّم هذه الرقابة بشكل فعال، وقد أسهم ذلك في تطوير نظام الرقابة القضائيّة في السلطنة؛ حيث وضع الأساس للتوسع ليشمل إلزام الإدارة بمراعاة عناصر القرار الإداري وأركانه قبل صدوره؛ مما يجعله قرارًا نهائيًا وقابلًا للتنفيذ كما بينته بعد ذلك قانون محكمة القضاء الإداري. ومع التقدم القانوني الذي شهدته سلطنة عُمان؛ أصبح نظام الرقابة القضائيّة الذي تمارسه المحاكم يعتمد بشكل أساسي على الرقابة على مشروعية القرارات الإداريّة، وفي مراحل سابقة كانت هذه الرقابة تتسع - في بعض الحالات - لتشمل أيضًا الرقابة على الملاءمة، حيث كان بإمكان المحكمة أن تتظر في مدى ملاءمة القرار الإداري، رغم أن التركيز الأساسي ظل دائمًا منصبًا على الجانب القانوني للقرارات، إلا أن الوضع تغير بعد صدور المرسوم السلطاني رقم (2022/35) الذي نص على تعديل يقتضي الاقتصار على الرقابة على مشروعية القرار الإداري فقط، دون التوسع في الرقابة على الملاءمة، هذا التعديل يعزز من دور القضاء في التأكد من قانونية القرارات الإداريّة دون التدخل في تقدير الإدارة للمصلحة العامة، وهو ما يجعل الرقابة القضائيّة في عُمان تقتصر على التحقق من مدى توافق القرارات مع القوانين واللوائح المنظمة، دون الخوض في مدى ملاءمتها أو تقييم الجوانب الموضوعية التي تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة⁽¹⁾.

(1) مرسوم سلطاني رقم 23 / 2022، بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري، مسترد من <https://qanoon.om/p/2022023/rd2022>، بتاريخ 2024/10/7.

المطلب الثاني

خصائص الرقابة القضائية في القضاء الموحد والمزدوج

إن النظام القضائي الذي تتبعه الدولة سواء أكان نظامًا مزدوجًا أم موحدًا له بالغ الأثر على خصائص الرقابة الإدارية، وحدود اختصاصها في الرقابة على القرارات الإدارية، وسواء أكان موحدًا أو مزدوجًا تنعكس على نطاق وحدود هذه الرقابة. في النظام الموحد تكون الرقابة - غالبًا - محدودة بالمشروعية فقط؛ إذ لا يمتلك القضاء سلطة التدخل في تقييم مدى ملاءمة القرار الإداري، وتقتصر مراجعة القاضي على التأكد من أن القرار صدر وفقًا للقانون، بينما في النظام المزدوج تكون الرقابة القضائية أكثر توسعًا؛ إذ يتيح وجود المحاكم الإدارية المتخصصة إمكانية التعمق في مراجعة القرارات الإدارية، ليس من الناحية القانونية فقط، بل من الناحية الموضوعية أيضًا.

وعلى ذلك؛ فإن لكل من النظامين تأثيرًا مباشرًا على كيفية ممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية؛ إذ يتم في النظام الموحد تقييد دور القضاء إلى حد كبير بفحص قانونية القرارات، بينما في النظام المزدوج يُتاح للقضاء الإداري مجال أوسع للتدخل في جميع جوانب القرار الإداري؛ بما يضمن حماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات إدارية، سواء في المشروعية أو في الملاءمة.

الفرع الأول

أثر النظام القضائي في خصائص الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

أولاً: النظام القضائي الموحد والمزدوج

النظام القضائي الموحد والنظام القضائي المزدوج هما نموذجان أساسيان يُعتمدان في تنظيم السلطة القضائية داخل الدول، ويؤثران بشكل مباشر على آلية ممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ويرتبط اختيار أي من النظامين بالهيكل القانوني للدولة، والتوازن بين السلطات، ومدى تخصص القضاء في الفصل بين المنازعات الإدارية والمنازعات العامة الأخرى.

النظام القضائي الموحد هو النظام الذي يتم فيه توحيد القضاء، بحيث تختص المحاكم العامة بالفصل في جميع أنواع المنازعات، سواء أكانت مدنية، أم جنائية، أم إدارية، وفي هذا النظام لا توجد

محاكم إدارية متخصصة، وإنما يتم التعامل مع المنازعات الإدارية في ذات المحاكم التي تنظر في القضايا المدنية والجنائية. في هذا الإطار؛ تكون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية جزءاً من عمل المحاكم العامة، التي تمارس اختصاصاتها وفقاً لما ينص عليه القانون، مع التركيز على مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية، وفي هذا النظام لا تنظر المحاكم عادة في ملاءمة القرارات الإدارية إلا في حالات استثنائية قد تُنظَّم تشريعياً؛ حيث يُترك مجال التقدير للإدارة في اتخاذ قراراتها طالما كانت تتفق مع القانون⁽¹⁾.

تتمتع المحاكم العامة في النظام القضائي الموحد بسلطة واسعة في مراجعة القرارات الإدارية، لكنها تظل مقيدة بفحص مدى التزام القرار الإداري بالقواعد القانونية والتنظيمية، ونتيجة لغياب المحاكم الإدارية المتخصصة؛ فإن القضاء العام لا يتدخل بشكل مباشر في تقدير القرارات الإدارية من ناحية الملاءمة، ويترك هذا التقدير للإدارة ما دامت قد اتبعت الإجراءات القانونية الصحيحة، لذا تعتبر الرقابة القضائية في هذا النظام محدودة في نطاقها؛ إذ يقتصر دور القاضي على مراجعة الجانب القانوني للقرار الإداري، دون التدخل في تفاصيل القرار، أو تقييم المصالح العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها⁽²⁾.

أما النظام القضائي المزدوج، فيعتمد على وجود محاكم إدارية متخصصة إلى جانب المحاكم العامة. في هذا النظام؛ تُفصل المنازعات الإدارية عن باقي أنواع المنازعات الأخرى، وتُحال إلى المحاكم الإدارية التي تمتلك الخبرة والتخصص في المسائل الإدارية. تتميز الرقابة القضائية في النظام المزدوج بأنها أكثر دقة وشمولية⁽³⁾؛ إذ أن المحاكم الإدارية لا تقتصر صلاحيتها على مراجعة مشروعية القرار الإداري فقط، بل مدى ملاءمته للمصلحة العامة أيضاً وبهذا؛ تمتد الرقابة القضائية في النظام المزدوج إلى الجوانب الموضوعية للقرار؛ حيث يتم فحص ما إذا كانت الإدارة قد استخدمت سلطاتها التقديرية بشكل معقول، وتقييم الظروف التي دفعتها لاتخاذ القرار. في هذا السياق؛ يتيح النظام المزدوج مرونة أكبر للمحاكم الإدارية في التدخل في تقدير القرارات الإدارية، بما في ذلك التدخل

(1) عبد اللطيف السيد رسلان، عودة النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2004م، ص 1569.

(2) محسن خليلي العلي، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية 2007م، ص 54.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م، ص 253.

في كيفية استخدام السلطة التقديرية من قبل الإدارة، وهذا يسمح للقضاء الإداري بالتدخل عندما يرى أن القرار الإداري لم يكن متناسبًا مع الظروف، أو يتضمن تعسفًا في استخدام السلطة؛ مما يضيف طبقة إضافية من الحماية لحقوق الأفراد المتأثرين بالقرارات الإدارية.

ثانيًا: النظام المزدوج:

صدر المرسوم السلطاني رقم (99/91م) بإنشاء محكمة القضاء الإداري ويعمل في شأنها بالقانون الخاص بتنظيم الفصل في الخصومات الإدارية؛ كما بينتها المادة (79) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/6 والتي نصت على الآتي: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة. كما يبين نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري"⁽¹⁾، فأخذ القانون بنظام القضاء المزدوج في سلطنة عُمان؛ إذ القضاء الإداري مستقل عن القضاء العادي، وأسند إلى محكمة مختصة هي محكمة القضاء الإداري للنظر في بعض الخصومات الإدارية الواردة في قانونها على سبيل الحصر، ثم بعد ذلك صدر المرسوم السلطاني رقم 2022/35 بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري لتصبح اختصاصات المحكمة مع هذا التعديل غير محصورة في خصومات معينة كما كان ذلك قبل التعديل⁽²⁾.

ولقد حدد المشرع العماني اختصاصات محكمة القضاء الإداري - على سبيل المثال لا الحصر؛ وذلك وفقًا للمادة السادسة المعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم (2022 /35) والمتضمنة ما يلي: "تختص المحكمة دون غيرها بالفصل في الخصومات الإدارية ومنها الآتي⁽³⁾:

1. الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر

شؤونهم الوظيفية.

⁽¹⁾ المرسوم السلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة، المنشور في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم 1374 الصادر في 2021/1/12.

⁽²⁾ محكمة القضاء الإداري العماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عامها القضائيين السابع والثامن، حكم المحكمة في الاستئناف رقم 132 لسنة 7 ق.س، من جلسة 2008/8/14م، ص 244.

⁽³⁾ مرسوم سلطاني رقم 2022 /35 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، مسترد من <https://qanoon.om/p/2022035/rd2022>، تاريخ الاسترداد 2024/10/5 م.

2. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.
3. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.
4. الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها، المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
5. دعاوى التعويض المتعلقة بالخصومات الإدارية سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.
6. الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية؛ وذلك دون إخلال بحكم المادة رقم (6) مكرراً من هذا القانون.
7. المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.

ثالثاً: النظام الموحد:

صدر المرسوم السلطاني رقم (2022 /35) بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء بدمج القضاء الإداري في منظومة قضائية واحدة، عوضاً عن شيوخ الاختصاص بين جهات قضائية متعددة، وللحيلولة دون تعارض الأحكام القضائية وتنازعها، والحد من إطالة أمد النزاع وتأخر الفصل بين المتقاضين بأحكام نهائية وناجزة، وتوفير الجهد والتكلفة التي يتكبدها المتقاضون من أجل السعي وراء حقوقهم، فضلاً عن تكريس الرقابة على أعمال القضاة وأعضاء الادعاء العام؛ من خلال إيجاد إدارة عامة للتفتيش القضائي تتبع نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء مباشرة.

ويعمل النظام - أيضاً - على تمكين جهة قضائية عليا واحدة للفصل في الطعون المقدمة على الأحكام الصادرة في مختلف الدعاوى؛ بحيث يتاح الطعن في جميع الأحكام التي يجوز الطعن فيها قانوناً أمام المحكمة العليا، بدلاً من قصر ذلك على بعض الدعاوى كما كان سابقاً؛ إذ أصبح بإمكان المتقاضين في الدعاوى الإدارية الطعن أمام المحكمة العليا على أحكام محكمة الاستئناف، وهذا يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة بين المتقاضين⁽¹⁾، مع الحفاظ على كامل اختصاصات

(1) زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري والمقارن، دمشق، دار الفكر، 1974، ص473.

المحكمة الإدارية، وما تتولاها من الفصل في المنازعات الإدارية التي ترفع إليها دون المساس بأي من اختصاصاتها، وإن انضوت بذلك تحت مسمى الدائرة الإدارية.

ويرى الباحث أن التغيير الحديث أعطى الأحكام الإدارية مرتبة من مراتب التقاضي، بعد أن كانت أحكامه الاستئنافية تعد في حكم المحاكم العليا، وإن اختلف الكثير في هذه النظرية، إلا أن الباحث يتفق مع الرأي الذي يشير أن هناك مرتبة أضيفت للتقاضي الإداري.

الفرع الثاني

اتجاهات القضاء العُماني في دعوى الإلغاء

أورد الفقه تعريفات عدّة لدعوى الإلغاء، فلا يوجد تعريف متفق عليه لدعوى الإلغاء من جانب فقهاء القانون الإداري، ومن أهم التعريفات: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري طالباً فيها الحكم بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون"⁽¹⁾، وذهب جانب من الفقه بأن قضاء الإلغاء هو "القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا تبين له مجانية القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك؛ فليس له تعديل القرار المطعون فيه، أو استبدال غيره به"⁽²⁾.

كما عرّفها آخر بأنها "طلب صاحب الشأن إلى القضاء إلغاء قرار إداري بحجة أنه مشوب بأحد عيوب عدم الشرعية"⁽³⁾، وذهب غيره إلى أنها: "الدعوى القضائية الإدارية التي يرفعها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة؛ للمطالبة بإلغاء قرار إداري مشوب بعيوب من عيوب عدم المشروعية"⁽⁴⁾.

ويعرّفها جانب آخر من الفقه بأنها الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية، أو الغرف الإدارية، أو مجلس الدولة، وتستهدف إلغاء قرار إداري ثبت عدم مشروعيته؛ لما يشوب أركانه من عيوب بُني عليها.⁽⁵⁾

(1) محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق، جامعة الفيوم، 2021، ص321.

(2) الظاهر خالد بن خليل، القضاء الإداري، ج1، دار النشر، الرياض، ص48.

(3) عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998، ص314.

(4) محيو احمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص151.

(5) بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2007، ص31.

ويتضح لنا من اختصاصات محكمة القضاء الإداري الواردة بالمادة (6) من قانونها المعدل بالمرسوم السلطاني رقم (2022/35) أن هذه المحكمة تختص بالنظر في عدد من القرارات الإدارية النهائية، وبالتالي اختصاصها بنظر طلب وقف تنفيذها أو إلغائها في دعاوى مراجعة القرار الإداري أو دعاوى عدم الصحة والإلغاء⁽¹⁾.

دعوى الإلغاء - كما تسمى في القانون المقارن - يطلق عليها المشرع العماني "دعوى مراجعة القرارات الإدارية النهائية"، وتعدّ من أهم الوسائل القانونية التي تُستخدم في مواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة في سلطنة عُمان، تعتبر هذه الدعوى أحد أركان الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري العماني، والتي تهدف إلى حماية حقوق الأفراد ومصالحهم من أي تجاوزات أو تعسف قد ترتكبه الإدارة أثناء اتخاذ قراراتها، فمن خلال دعوى الإلغاء؛ يمكن للأفراد الطعن في القرارات الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري؛ بغرض إلغائها، إذا ثبت عدم مشروعيتها.

نشأة دعوى الإلغاء في سلطنة عُمان ارتبطت بالتطورات التشريعية التي بدأت بإصدار النظام الأساسي للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم (96/101)، والذي أرسى الأسس القانونية للفصل في المنازعات الإدارية، وقد استمر تطور هذه الدعوى مع إصدار المراسيم واللوائح التنظيمية المختلفة، التي هدفت إلى تعزيز دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، ولقد أكد المشرع العماني على أهمية دعوى الإلغاء كوسيلة قانونية لتصحيح القرارات الإدارية التي تتجاوز حدود القانون، وتوفير آلية لحماية مبدأ المشروعية.

دعوى الإلغاء في سلطنة عُمان - أو كما تسمى في القضاء الإداري العماني "دعوى مراجعة القرارات الإدارية النهائية" - تعتمد بشكل أساسي على مبدأ المشروعية؛ إذ تختص محكمة القضاء الإداري بمراجعة مدى توافق القرار الإداري المطعون فيه مع القوانين واللوائح، وتتركز الرقابة القضائية في هذه الدعوى على التحقق من عدة عناصر أساسية، وهي: الاختصاص، والشكل، والسبب، والغاية، إذا تبين أن

⁽¹⁾ مرسوم سلطاني رقم 2022 / 35 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، مسترد من <https://qanoon.om/p/2022035/rd2022>، تاريخ الاسترداد 2024/10/5م

القرار الإداري يشوبه عيب في أي من هذه العناصر؛ فإن المحكمة تمتلك سلطة إلغائه، ومن أهم الضمانات التي توفرها دعوى الإلغاء للأفراد هي أن الإدارة لا يمكنها استخدام سلطتها بشكل تعسفي أو مخالف للقانون، وأن أي قرار يتجاوز حدود السلطة الممنوحة لها يمكن أن يلغى من قبل المحكمة⁽¹⁾.

يُعتبر القضاء الإداري العُماني في دعوى الإلغاء ملتزمًا بالنظر في مدى مشروعية القرارات دون التدخل في ملاءمتها؛ وهذا يعني أن محكمة القضاء الإداري تقتصر في تقييمها على التأكد من مدى توافق القرار الإداري مع القوانين المنظمة، دون الخوض في الجوانب التقديرية التي تترك - عادةً - للإدارة، ويعود السبب في ذلك إلى أن القضاء الإداري العُماني يحترم مبدأ الفصل بين السلطات، ويمنح الإدارة مساحة تقديرية في اتخاذ قراراتها طالما كانت تلك القرارات ضمن إطار القانون⁽²⁾.

ومع صدور المرسوم السلطاني رقم (2022/23) الذي نص على تعديل رقابة القضاء الإداري، بحيث تقتصر على مشروعية القرارات الإدارية فقط؛ تم توضيح نطاق دعوى الإلغاء بشكل أوضح؛ فقد أصبحت المحاكم تلتزم بالنظر فقط في الجوانب القانونية للقرار الإداري، دون التدخل في تقدير ملاءمته؛ ما يعزز من احترام السلطة التقديرية للإدارة ضمن إطار القانون.

وبموجب هذا النظام؛ فإن من يتضرر من قرار إداري غير مشروع يمكنه اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في القرار وطلب إلغائه، وتتيح دعوى الإلغاء في القضاء الإداري العُماني الفرصة للأفراد أو الجهة المتضررة للاعتراض على القرارات الإدارية التي يُعتقد أنها غير قانونية أو تتجاوز سلطات الإدارة.

إلى جانب ذلك؛ فإن دعوى الإلغاء في سلطنة عُمان تشمل حماية إضافية تتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالأفراد نتيجة تنفيذ قرارات إدارية غير مشروعة؛ وهذا مما يعزز من فعالية دعوى الإلغاء كونها وسيلة لإصلاح الأضرار وحماية حقوق الأفراد، بما يتفق مع مبدأ سيادة القانون والمشروعية، كما أن القضاء الإداري العُماني يتمتع بصلاحيات اتخاذ إجراءات تحفظية، مثل وقف تنفيذ

(1) عبد الحكيم عكاشة، شرح قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني النظام القضائي - الدعوى - الاختصاص، ط1، الأجيال للتسويق، مسقط سلطنة عُمان، 2005م، ص150.

(2) المرجع السابق، ص156.

القرارات الإدارية المطعون فيها إذا كان هناك ضررٌ حقيقي قد يحدث بسبب استمرار تنفيذ القرار خلال فترة النزاع.

وبالنظر إلى الأهمية الكبرى لدعوى الإلغاء في النظام القضائي العُماني؛ فإنها تُعد أداة قوية للحفاظ على التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد؛ بحيث تتيح للمتضررين سبيلاً قانونياً للتصدي لأي قرارات غير مشروعة، وتمنح القضاء صلاحية واسعة لضمان احترام القانون ومبدأ المشروعية في أعمال الإدارة العامة.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية عناصر تقارير تقييم الأداء

يُعتبر القرار الإداري أحد الركائز الأساسية في القانون الإداري، حيث يمثل تجسيداً لإرادة الإدارة في إطار ممارستها لسلطاتها التقديرية، بهدف تحقيق الصالح العام؛ وتكمن أهمية مبدأ المشروعية في كونه الضامن الأساسي لسلامة القرارات الإدارية، حيث يجب أن تصدر هذه القرارات في إطار الصلاحيات الممنوحة للإدارة، وبما يتوافق مع القوانين واللوائح، كما يتجلى هذا المبدأ في احترام المبادئ العامة للقانون، مثل سيادة القانون والمساواة وحماية الحقوق والحريات العامة.⁽¹⁾

يُعرف القرار الإداري بأنه "تصرف قانوني يصدر من سلطة إدارية مختصة، ويهدف إلى إحداث أثر قانوني، سواء من خلال إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغائه، ويصدر القرار الإداري عادةً من جهة إدارية بصيغة نافذة، ويكون موجّهاً لتحقيق الصالح العام، كما أنه يتمثل في فعل قانوني من جانب واحد، يعتمد على امتيازات سلطات الإدارة التقديرية"⁽²⁾، وعرفته محكمة القضاء الإداري العُماني بأنه تصرف قانوني يصدر عن الإدارة، بما لها من سلطة عامة ملزمة، لئيشأ مركزاً قانونياً جديداً، أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد، وبناء على سلطتها العامة، بمقتضى القوانين واللوائح، وقد أقرّ المشرّع العُماني أن يكون غرض الإدارة من توجيه قراراتها أن يكون دافعها في إصداره هو تحقيق الصالح العام، فإن انعدم الباعث تولدت قرينة إساءة وانحراف السلطة باستعمال صلاحياتها.⁽³⁾

ويتضح من التعريف السابق أن القرار الإداري لا بد أن يشتمل على عناصر تعطيه القوة التنفيذية لتغيير المراكز القانونية التي صدر بشأنها، وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في قرار الدائرة الاستئنافية الأولى رقم (2018/139) أنه "إن فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية يُعتبر معيّباً بعبء جسيم ينزل به إلى حد الانعدام، وأن صدوره عن غير الجهة المناط لها إصداره قانوناً، أو

(1) زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري والمقارن، ص78.

(2) حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1997، ص133.

(3) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الأول والثاني، ص247.

يخالف اللوائح التي ينبغي أن يتقيد بها؛ فإنه يُعتبر مَعِيَبًا بعيب من العيوب الجسيمة⁽¹⁾، ولقد اعتبر قرار تقييم قياس كفاية الأداء الوظيفي قرارًا إداريًا نهائيًا مُلزِمًا، وله القدرة على تغيير المراكز القانونية للموظفين، في حالة صدوره بشكل نهائي وسالما من أي شائبة تعيبه؛ وذلك بتوفر أركان القرار الإداري فيه، وإذا يوضح الباحث أن الاعتماد النهائي لنتائج تقييم الأداء وفق منظومة "إجادة" بمنصة "إجادة" تعتبر قرارات إدارية نافذة؛ فمع التطور المعلوماتي والتقدم في وسائل الاتصالات الحديثة بمختلف أنواعها؛ كان لابد للوحدات الحكومية أن تواكب هذا التطور، وخاصة في مجال القانون العام الإداري موضوع دراستنا، والذي يحكم أغلبية النشاط الإداري؛ لما يتسم به من مرونة وتطور من أجل استيعاب كافة المستجدات التي يكشف عنها العلم يومًا بعد يوم، وهذا هو نهج الإدارات الإلكترونية، ورؤية عمان 2040.

إن مبدا المشروعية هو أن تكون الأعمال والقرارات الإدارية مستندة لقاعدة قانونية، فلا تكون الأعمال مجرد تطبيق للقانون دون قواعد قانونية حاكمة لاستخدام هذه القاعدة، بل هو أوسع من ذلك؛ إذ يفترض بالإدارة أن تستند في أعمالها وقراراتها لعدد من عناصر، تمثل أركان صحتها ومشروعيتها⁽²⁾، ويجب أن تصدر تلك القرارات ضمن حدود الصلاحيات الممنوحة للسلطة الإدارية، وبما يتوافق مع القوانين واللوائح التي وُضعت لتنظّم أسلوب تطبيقها، سواءً من حيث الشكل أو الموضوع أو الغاية، وتتجلى مشروعية القرار الإداري في توافقه مع المبادئ العامة للقانون، مثل: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ حماية الحقوق والحريات العامة.⁽³⁾

وقد حرص القضاء الإداري على سلامة القرارات من شائبة العيب؛ حيث ورد في حكم محكمة الاستئناف: "يشترط لسلامة القرار الإداري توافر أركانه الخمسة وهي: ركن السبب، وركن الشكل المتمثل في الإفصاح عن الإرادة وفقًا لما يتطلبه القانون، وركن الاختصاص، وركن المحل، وركن الغاية، فإذا اختل أحد هذه الأركان؛ كان القرار مَعِيَبًا وقابلًا للإبطال"⁽⁴⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الثامن عشر والتاسع عشر، حكم الاستئناف رقم 2018/139، من جلسة 2018/2/5م، ص 1169.

(2) الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، دار عالم الكتب، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 30.

(3) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر، حكم الاستئناف رقم (2017/973)، من جلسة 1017/11/6، ص 501.

(4) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضاء الأول والثاني 2001/2002م، حكم الاستئناف رقم (6) لسنة 2001 ق.س، ص 53.

المبحث الأول

العناصر الخارجية الشكلية في تقارير تقييم الأداء

تُعَدّ العيوب الخارجية أو العيوب الشكلية من أهم أوجه بطلان القرارات الإدارية، وتتجسد بشكل رئيس في عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، والإجراءات؛ حيث إن رقابة القضاء الإداري في هذا الصدد تهدف إلى فحص القرار، سواء من ناحية الجهة المختصة قانوناً بإصداره، وهو ما يتصل بركن الاختصاص، أو من ناحية الالتزام بالشكل والإجراءات السابقة على إصداره.

وأول ما يتفحصه القاضي الإداري في القرار محل الدعوى هو ركن الاختصاص فيه، فإذا تبين للقاضي أن الجهة التي أصدرت القرار غير مختصة قانوناً بإصداره، يغني ذلك عن النظر في باقي العيوب، ويترتب عليه الحكم بعدم مشروعية القرار، وفي حال ثبوت صحة الاختصاص، ينتقل القاضي إلى فحص ركن الشكل؛ حيث يبحث في مدى التزام الجهة الإدارية بالشكليات والإجراءات التي نص عليها القانون لإصدار القرار، فإذا تبين أن القرار لم يستوف تلك الشكليات المطلوبة، يُحكم ببطلانه أيضاً⁽¹⁾؛ أي بمعنى التحقق من اتباع جهة الإدارة للإجراءات التي ألزمت بها نفسها عند إصدار مثل هذه القرارات.

المطلب الأول

مفهوم عنصر الاختصاص

الاختصاص يُعرَّف بأنه القدرة القانونية على ممارسة عمل إداري معين من قبل سلطة أو هيئة أو فرد، ويشير ذلك إلى أن الاختصاص هو صلاحية قانونية تُمنح بموجب مصادر قانونية، سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة، فإذا صدر قرار إداري من جهة لم يُمنح لها هذا الاختصاص؛ يكون القرار مَعيباً بعبء عدم الاختصاص.⁽²⁾

(1) محمد إبراهيم الدسوقي، سلطة القضاء على الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 68.

(2) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة الطبع 2011، ط 1، ص 180.

وتطبيقاً لهذا المدلول قضى القضاء الإداري العُماني بأن "القرار الإداري يجب أن يصدر عن سلطة مختصة بإصداره، وإذا تخلف هذا الشرط، كان القرار باطلاً"⁽¹⁾. وتتجلى أهمية عيب عدم الاختصاص باعتباره أقدم العيوب التي ظهرت في فرنسا؛ حيث كان العيب الوحيد المقبول أمام قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وهو العيب الذي استُمدت منه العيوب الأخرى، كما أنه العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام؛ مما يمنح للمحكمة الحق في إثارتها من تلقاء نفسها، وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى⁽²⁾.

الفرع الأول

عنصر الاختصاص من النظام العام

ركن الاختصاص يُقصد به القدرة القانونية على اتخاذ إجراء إداري معين، والذي منحه المشرع لهيئة أو شخص معين؛ فالجهة المختصة بإصدار القرار هي التي خولها المشرع صلاحية اتخاذ ذلك القرار؛ حيث يقوم المشرع بتوزيع الاختصاصات بين الأجهزة الإدارية مع مراعاة المستويات الوظيفية وطبيعة المهام الموكلة لكل جهة⁽³⁾.

إن التوزيع السليم للاختصاص بين الوحدات والهيئات والأفراد في الجهاز الإداري يهدف إلى منع التداخل في الصلاحيات، وضمان تنفيذ القرارات بشكل قانوني وسليم، بما يحافظ على التوازن في المهام والمسؤوليات داخل الإدارة، وعلى هذا؛ يمكن تعريف ركن الاختصاص بأنه " صلاحية رجل الإدارة أو الجهة الإدارية للقيام بما عهد إليهم في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يسنها القانون لاختصاصاته؛ بما يتوافق مع المصلحة العامة، دون التعدي على صلاحيات أفراد أو جهات أخرى"⁽⁴⁾. ويؤكد القضاء الإداري في سلطنة عُمان على أهمية هذا العيب؛ من خلال اعتبار أن "عيب عدم الاختصاص" هو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام؛ وهذا يعني أن للمحكمة الحق في إثارة

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين في العام القضائي السادس 2006، حكم الاستئناف رقم (68) لسنة 6 ق.س، من جلسة بتاريخ 2006/12/10م، ص101.

(2) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، 185.

(3) كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة، عمان الأردن، ط1، ص152، 2000م.

(4) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص520.

هذا العيب من تلقاء نفسها دون أن ينتظر القاضي طلبًا من أحد الأطراف، وذلك في أي مرحلة من مراحل الدعوى⁽¹⁾، وتأكيدًا لذلك؛ قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية بأن "عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد من عيوب القرار الإداري الذي يعتبر من النظام العام، ويجوز للمحكمة إثارته تلقائيًا وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى"⁽²⁾، ويوضح الباحث أن وزارة العمل ليست هي جهة الاختصاص في اعتماد نتائج الأداء لتقييم موظفي وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الشخصيات الاعتبارية العامة، وإنما أُوسد إليها وضع الأسس والمعايير اللازمة لتطبيق مفاهيم التخطيط الوظيفي والتطوير الإداري وجودة الأداء على مستوى هذه الوحدات، وأن القرارات الصادرة بشأن تقييم الأداء وفق المنظومة إنما تصدر من جهات الاختصاص المشرفة على الموظفين التابعين لها، كلٌّ بحسب الوحدة المنتمي إليها، كما وأن الباحث من خلال اطلاعه على العديد من القضايا، والتي أدخلت فيها وزارة العمل خصما مدخلا في دعاوي إجادة دفعت برفض الدعوى في مواجهة الخصم المدخل (وزارة العمل) لرفعها على غير ذي صفة، وذلك بأن آلية تقييم الموظف تقع على عاتق الجهة الإدارية التي يعمل بها، وأن وزارة العمل تقتصر أدوارها على تهيئة الوحدات الحكومية لتطبيق منظومة إجادة، وذلك من خلال الزيارات الميدانية التي ينفذها الفريق المركزي بالوزارة بالتعاون مع مختلف الفرق المشكلة بالوحدات الحكومية المدنية الخاضعة لآلية التقييم وفق منظومة إجادة، كذلك تدريب وتأهيل هذه الفرق بالإضافة إلى دوائر الموارد البشرية، ومكاتب الإجادة بهذه الوحدات، وتختص وزارة العمل بإصدار منحنى النسب وضوابط تطبيقية، ونوع الحوافز والمكافآت نهاية كل عام، وبينت الوزارة في دفاعها بأنها لا تعنى بأي تصرف قانوني ليس في نطاق صلاحياتها فيما يخص تقييم الموظفين واعتماد تقارير أدائهم أو مراتب التقدير التي يحصلون عليها، وهو ما تختص به الوحدة الحكومية التي تتولى الإشراف على هذه التقارير وفق الأطر القانونية المحددة، وإن كان الباحث يرى بأن فرض النسب يعد تدخلا في تحديد مراتب التقييم في كل وزارة، خصوصا إذا افترضنا تحقيق الأهداف والنتائج، وانطباق أسس

(1) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريًا، بدون رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة النشر 2010م.

(2) محكمة القضاء الإداري العُمانية، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الخامس والسادس 2005/2006م، حكم الاستئناف رقم (75) لسنة 5، ق.س، من جلسة بتاريخ 2005/5/14م، ص173.

مراتب الامتياز على أعداد تفوق النسب المحددة لكل تقسيم بكل وحدة، كذلك تطبيق المنحى النسبي يعد إجحافاً بحق الموظفين المتميزين.

الفرع الثاني

عيب عدم الاختصاص في تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يعتبر قرار تقييم الأداء الوظيفي قراراً إدارياً مَعيباً بعيب عدم الاختصاص إذا صدر عن جهة أو شخص لا يمتلك الصلاحية القانونية لإصداره؛ وفقاً للقواعد القانونية التي تنظم اختصاص الهيئات والموظفين وما يتفرع عنها من أجهزة؛ لذا يجب أن يصدر قرار تقييم الأداء الوظيفي من الشخص أو الهيئة المخولة قانوناً بإصداره.

وتأسيساً على ما سبق عرضه واستناداً إلى المبادئ التشريعية والتوجهات الفقهية، وما استقر عليه القضاء الإداري؛ يمكن تقسيم عيب عدم الاختصاص إلى صورتين⁽¹⁾:

1. **عدم الاختصاص الجسيم:** ويتحقق عندما تصدر السلطة قراراً في مجال لا تمتلك فيه أي صلاحية.
2. **عدم الاختصاص البسيط:** حيث يصدر القرار من جهة تملك بعض الصلاحيات، ولكنها تتجاوز حدود اختصاصها بشكل غير جسيم.

يتحقق عيب عدم الاختصاص الجسيم، المعروف أيضاً بـ "اغتصاب السلطة"، عندما يصدر القرار الإداري عن شخص لا يتمتع بصفة إدارية أو من سلطة إدارية تتجاوز حدود اختصاصها بالتصدي لموضوع يندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، كما يظهر هذا العيب عند تعدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، ليس لها علاقة بالموضوع الذي اتخذ فيه القرار؛ مما يشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين الاختصاصات.⁽²⁾

(1) علي كامل، الحماية القانونية للموظف للعام - تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون المنصورة، سنة الطبع 2010م، ص 453، ومحمد موسى عبد الكريم، أصول التحقيق الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 245.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 597-598.

ويتبين لنا من خلال تلك الحالات أن جسامه عيب عدم الاختصاص لا تجعل القرار الإداري غير باطل فحسب، بل يُعتبر معدوماً، وعلى هذا النهج؛ حدد القضاء الإداري العُماني حالات انعدام القرار الإداري المعيب بعيب الاختصاص، ونستشهد على ذلك بحيثيات حكم محكمة القضاء الإداري بما نصه: "بأنه على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة والقضاء الإداري المقارن، من أن انعدام القرار الإداري يتحقق في حالة التعدي على اختصاص جهة إدارية، أو فرد له سلطة القرار، أو تهدم أركان القرار الإداري، سواء في ذلك ركن الإرادة أو السبب أو الغاية"⁽¹⁾، وبناء على ذلك؛ فإن "الطعن في القرارات المنعقدة لا يتقيد بإجراءات ومواعيد دعوى عدم الصحة، والحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه لانعدامه"⁽²⁾.

وفيما يخص تقارير تقييم الأداء الوظيفي، فإن الجهة التي تتولى عملية التقييم والمسئولة عنه نصت عليها مواد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والصادر بالقرار رقم (9/ 2010) في الفصل الرابع المادة (19): "تعدّ الوحدة سجلاً للأداء الوظيفي، يدون فيه الرئيس المباشر كتابة الملاحظات التي تعكس العناصر الإيجابية والسلبية لما يقوم به الموظف الخاضع لنظام قياس كفاية الأداء من أعمال تدخل في مهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات، ويجب الاستعانة بما يثبت في هذا السجل عند إعداد تقرير تقييم الأداء الوظيفي".

وفي حالة انتداب الموظف أو إعارته تكون الجهة المخولة بوضع تقرير التقييم هي الجهة التي يعمل بها الموظف؛ وذلك لأنها الأقرب إلى الموظف، وتتمتع بسلطة إدارية وتقديرية، والتي تمكنها من وضع تقرير التقييم، حتى لو كان مسمى الجهة التي يعمل بها الموظف غير الجهة الأصلية التابع لها الموظف بسبب النقل أو الندب لفترة زمنية محددة، وينبّه الباحث إلى أن مثل هذه القرارات تحدث بكثرة خلال الأعوام الثلاثة الحالية، وتحت ما يسمى بـ "التدوير الوظيفي"، وهذا نتاج تطبيق منظومة

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع والثامن، حكم الاستئناف بين رقم 302 و307 لسنة 2008، ص 423.

(2) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الخامس والسادس، حكم الاستئناف رقم 75 لسنة 5 ق.س، من جلسة بتاريخ 2005/4/15، ص 173.

"إجادة"، علمًا بأن هناك خاصية محددة في المنصة تسمى "أيقونة التدوير الوظيفي"، توضح عملية الإجراءات لهذا الطلب؛ ولهذا استند القضاء الإداري إلى التصدي لمثل هذه الحالات، وما يماثلها بالقانون، وهذا ما أقرته المحكمة في حكمها بأن "ما قرره المشرع بالنسبة لحالتي الندب والإعارة، ذلك لأنّ النقل له ذات مفعول الندب أو الإعارة فيما يتعلق بتغيير الموظف مكانيًا أو وظيفيًا أو الاثنين معا من جهة إدارية إلى أخرى خلال السنة التي يوضع عنها التقرير، ومن مؤدى ذلك أن يكون التقدير، منطقيًا وعقلًا موضوعًا من الجهة التي تملك أكثر البيانات والمعطيات عن عناصر التقييم، ولن تكون في مثل هذه الحالة إلا تلك التي قضى فيها الموظف الجزء الأكبر من السنة"⁽¹⁾.

ومن هنا تتصرف رقابة القاضي الإداري في هذا الشأن إلى أن قرار التقييم يكون سليمًا من عيوب توجب النظر فيه إذا خلا من عيب عدم الاختصاص، واستشهادًا على ذلك؛ أنه جاء في حيثيات محكمة القضاء الإداري أن "الرقابة الدنيا التي يجريها القاضي الإداري على ذلك القرار، إنما تتصرف أساسًا إلى التحقق من أنه صدر عن جهة مختصة، وفق إجراءات صحيحة، وكان قائمًا على سبب يبرره قانونًا ومستخلصًا استخلاصًا سائغًا من ملف خدمة الموظف ومتعلقًا"⁽²⁾.

وبناء على ذلك؛ فإن من المستبعد أن توكل عملية تقييم الأداء الوظيفي إلى جهة غير التي يعمل بها الموظف، إلا إذا كان هناك مسوغ قانوني لذلك، وفي حالات محددة، مثال ذلك: عملية نقل الموظف أو انتدابه إلى جهة أخرى يعمل بها لفترة زمنية محددة، وبما أن العبرة في التقييم وضوح اجتهاد الموظف وتحقيقه لأهداف المسمى الوظيفي الذي يخدمه؛ كان لزامًا أن تسند عملية تقييم الموظف، إلى الجهة التي قضى فيها الموظف أطول فتره زمنية، كما أوضح بأن الإجراءات في منظومة "إجادة" في هذا الشأن تطرقت إلى أن الموظف يُعفى من وضع الأهداف والنتائج الرئيسة لدورة التقييم المعتمدة إذا باشر العمل لمدة تقل عن (6) أسابيع في تلك الدورة لأي سبب من الأسباب، وتحسب النتيجة النهائية لتقرير قياس كفاية الأداء الوظيفي بمتوسط التقارير السابقة التي اعتمد فيها

(1) حكم المحكمة الابتدائية، في الدعوي رقمي 256 و682 لسنة 23 ق. س. الدائرة الإدارية، حكم غير منشور.

(2) حكم المحكمة الابتدائية في جلسة (19) من مارس سنة (23)، الدائرة الإدارية الابتدائية، حكم غير منشور.

الأداء الفعلي؛ وذلك عملاً بنص المادة (13) من القرار الوزاري رقم (2023/36) بإصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي.

ويقتصر عيب عدم الاختصاص البسيط على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق المهام الوظيفية والمسئولية الإدارية، ويعتبر أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أنه الأكثر حدوثاً في العمل، ومن الأمثلة على ذلك: أن تتولى جهة إصدار قرار تقييم أداء موظف لا يتبع لها؛ وذلك بسبب النذب أو الإعارة لفترة مؤقتة لتأدية عمل محدد، وأيضاً إذا صدر القرار خارج المدة الزمنية المقررة قانونياً، وفي حال تم تقييم الموظف من قبل هذه الجهة؛ فإن القرار يُعدّ معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني⁽¹⁾.

وفي شأن ما حدث بتقارير التقييم الصادرة وفق منظومة "إجادة"، والتي لم تستكمل المدة الزمنية المنصوص عليها قانوناً وهي سنة كاملة، بحيث كان بدء العمل بمنظومة "إجادة" في منتصف فترة التقييم المعتمدة قانوناً؛ ففي هذه الحالة لا يؤخذ بتقارير التقييم، وفقاً لمنظومة "إجادة" الصادرة في الفترة الزمنية المتأخرة من سنة التقييم، بل تكون العبرة بتقارير التقييم في الفترة التي سبقت تطبيق المنظومة؛ بسبب انقسام الفترة الزمنية التي يتم فيها التقييم بين النظام السابق ومنظومة "إجادة"؛ لذلك تم الرجوع إلى ملف الموظف وما يسجل بشأنه من إيجابيات وسلبيات في الفترة السابقة على تطبيق منظومة "إجادة"، والتي تعكس أداءه الفعلي في سجل خاص يُعد لهذا الغرض، والتي يكون تقييم المسؤول المباشر للموظف من خلالها.

وهذا ما أقرته الدائرة الإدارية في إحدى حيثيات حكمها: "فالتابث فعلاً للمحكمة بأن وزارة العمل قد أصدرت نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي محل النزاع بموجب قرارها الوزاري رقم (2023/36) بتاريخ 2023 /1/25، ونصت صراحة في المادة الثالثة من مواد إصداره على أن ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره، وقد نُشر القرار في عدد الجريدة الرسمية رقم (1478) الصادرة يوم الأحد الموافق 2023/1/29م، وعليه يكون تاريخ العمل به بدءاً من يوم الاثنين

(1) حسام مرسي أصول القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص514.

الموافق 2023/1/3م؛ مما تكون معه المدة الماضية الخاصة بالتقييم عن عام 2022م لا تستند على آلية محددة وواضحة للتقييم⁽¹⁾؛ وبناء على ذلك يتم الأخذ ما تم تضمينه في ملف الموظف خلال المدة السابقة على "إجادة"، والذي يعكس المجهود الحقيقي للموظف، وما تم تسجيله في ملفه الوظيفي استناداً لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنظيمية.

وفيما يتعلق بتقسيم منظومة "إجادة" للسنة التي يتم فيه التقييم إلى عدة فترات تقييم (ربع سنوية - نصف سنوية - سنوية)، فإن القاضي ليس له التدخل فيها؛ لأنها تعتبر من سلطات الإدارة التقديرية في الكيفية التي تتم بها عملية التقييم، ومع ذلك يكون التقرير النهائي الذي استوفى سنة كاملة هو محل نظر القاضي، كأحد الإجراءات الشكلية التي تسبق تصدير قرار التقييم الوظيفي السليم، وتكون مستنده في ذلك لنص المادة (21) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (2010/9) لقانون الخدمة المدنية التي جاء فيها: "تقوم وحدة شؤون الموظفين خلال الأسبوع الأخير من شهر سبتمبر من كل عام بتوزيع نماذج تقارير تقويم الأداء الوظيفي على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات أن تقوم بعد وضع التقارير بإعادتها إلى الوحدة المذكورة، على ألا يجاوز ذلك آخر نوفمبر، وتوضع التقارير من الرئيس المباشر، وتعتمد من الرئيس الأعلى وفقاً للمادة (23) من القانون".

(1) حكم المحكمة الابتدائية في جلسة 18 من ابريل سنة 23، الدائرة الإدارية الابتدائية . حكم غير منشور .

المطلب الثاني

عناصر الشكل والإجراءات

يُقصد بالشكل "المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبر بموجبها الإدارة عن إرادتها وفقاً للقانون"⁽¹⁾ كما يُعرّف أيضاً بأنه المظهر الخارجي للقرار الإداري، المتمثل في الوثيقة التي تثبته، بما في ذلك الزمن الذي صدر فيه، والتأشيريات المدرجة عليه، والأسباب التي يجب أن يتضمنها، بالإضافة إلى الصيغة التنفيذية التي يتم إخراج القرار بها،⁽²⁾ أما الإجراءات فهو مجموعة الخطوات التي يلزم المشرّع اتباعها قبل صدور القرار، ويشمل كل العمليات التي تسبق صدور القرار الإداري، من التحضير إلى ما قبل صياغته في شكله النهائي، وجاء في حكم المحكمة في تقرير تقييم الأداء الوظيفي وضوابط إعداده وعناصر مشروعيته: "إذا مر تقرير تقييم الأداء الوظيفي بالمراحل والإجراءات التي أوجبها المشرع، فلا سبيل للتعقيب عليه، ما لم يثبت أن تقديرات الرؤساء كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة؛ لتعلق ذلك بتصميم اختصاص الإدارة التي ليس للقضاء أن يكتب نفسه مكانها - هذا لا يعني أن تلك التقديرات طليقة من كل قيد، بل ينبغي أن تكون متسقة وظروف الحال، ومتفقة ومستوى أداء الموظف في الفترة الموضوع عنها التقرير، وما بذله خلالها من جهود تقدير كل درجة من درجات عناصر الأداء الواردة بتقرير تقييم الأداء يتعين أن يكون مستمداً من أفعال وسلوك حقيقي شاب عمل الموظف خلال الفترة التي وضع عنها- يكون التقرير صحيحاً إذا ما صدر مستكملاً شرائطه المقررة، ومستوفياً المراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة"⁽³⁾؛ وهذا يبين لنا أن الإجراءات التي تتم أثناء كتابة الأهداف والنتائج، وتحديد النسب والأوزان، والتغذية الراجعة من المسؤول المباشر، وغيرها من إجراءات واعتماد نتائج التقييم في منظومة قياس كفاية الأداء الوظيفي "إجادة" إذا لم تُطبّق كما وضّحها القرار

(1) محمد إبراهيم النسوقي، سلطة القضاء على الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 321.

(2) المرجع السابق، ص 330.

(3) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، المبدأ رقم 17/ب، ص 3342.

الوزاري رقم (2023/36)؛ فيعتبر القرار مشوباً بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة، كأن لا يعتمد المسؤول المباشر نتائج تقييم أداء موظف دون سبب مبرر، ويفوت عليه فرصة الاعتماد، أو أن لا يتّبع الإجراءات الصحيحة أثناء عملية الاعتماد النهائي للأهداف والنتائج.

الفرع الأول

مدلول عنصر الشكل والإجراءات في القرار الإداري

يشير شكل القرار إلى الطريقة التي تُعبّر بها الإدارة عن إرادتها من خلال إصدار القرار، فإذا نص القانون على ضرورة إصدار القرار بشكل مكتوب، وخرقت الإدارة هذا الشرط؛ يُعتبر القرار معيباً في شكله، والإجراءات المتبعة في القرار الإداري تشمل الخطوات اللازمة التي ينبغي أن يمر بها القرار قبل صدوره، مثل اشتراط إجراء تحقيق شامل مع الموظف المخالف قبل إصدار العقوبة الإدارية، وفي حال صدور القرار دون إجراء التحقيق، يُعتبر ذلك مخالفة للإجراءات المطلوبة؛ مما يؤدي إلى عيب في الشكل⁽¹⁾، وبناءً على ذلك؛ يمكن القول إن عيب الشكل في القرار الإداري قد يتعلق بشكل القرار نفسه عند صدوره، أو بالإجراءات المتبعة قبل صدوره، مما يُنتج قراراً معيباً بشكله، علماً بأن محكمة القضاء الإداري العُماني بينت أحد أحكامها (أنه لا يشترط في القرار الإداري - كأصل عام - أن يصدر بصيغة معيّنة أو شكل معيّن؛ فالقرار الإداري ليس له صيغة معيّنة لابد من انصبابه في إحداها، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت جهة الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث قانوني معين، فهي في إفصاحها عن تلك الإدارة الملزمة غير مقيدة بشكل محدد، ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار ما؛ ولذا فقد يكون القرار مكتوباً، كما يكون شفويًا⁽²⁾).

(1) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية - دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة الطبع 2011، ص192.

(2) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، المبدأ رقم 203.

انقسم الفقه القانوني في مسألة الفصل بين الشكل والإجراءات في القرار الإداري إلى اتجاهين وهما:

• **الاتجاه الأول:** يرى أن الشكل والإجراءات عنصران منفصلان؛ فالشكل هو المظهر الخارجي للقرار، أما الإجراءات فهي مجموعة الخطوات القانونية التي يجب أن تسبق صدور القرار، ويستند هذا الاتجاه إلى أن كلاً من الشكل والإجراءات يخدم غرضاً مختلفاً؛ حيث يهتم الشكل بإبراز الإرادة الإدارية في إطار قانوني، بينما تضمن الإجراءات تحقيق العدل والموضوعية في اتخاذ القرار⁽¹⁾.

• **الاتجاه الثاني:** والذي يعتبر الشكل والإجراءات عنصرين متكاملين.

ويرى الباحث تبنيه لذات الاتجاه الذي تبناه القضاء الإداري العُماني - بشكل عام - الاتجاه الفقهي الثاني، وقد أكد على هذا التبنّي القضاء الإداري في العديد من أحكامه، مشيراً إلى أن الإدارة لا يمكنها تجاوز أي من المتطلبات الشكلية أو الإجرائية التي يفرضها القانون، وإلا أصبح القرار عرضة للإلغاء بسبب عيب الشكل⁽²⁾.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري العُماني بأن "القرار الإداري الذي تختص المحكمة بمراجعته هو إفصاح من جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بموجب القوانين واللوائح، وفق الشكل المطلوب قانوناً"⁽³⁾ لذا لا يُشترط أن يُعبّر الإفصاح الإداري عن نفسه بشكل محدد، إلا إذا تطلّب القانون ذلك، وتأسيساً على ذلك؛ فإن المشرّع العُماني دمج بين عنصر الشكل والإجراءات في سلامة القرار الإداري، ويتضح من هذا الحكم أن المحكمة عزّفت ركن الشكل في القرار على أنه تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بموجب القوانين واللوائح، وأن قواعد الشكل تتحدد من خلال القانون بمفهومه الشامل، بما في ذلك قانون محكمة القضاء الإداري وقانون الإجراءات الإدارية، وكذلك القوانين واللوائح

(1) بدر محمد علي محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص432.

(2) بدر محمد علي محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، مرجع السابق، ص200.

(3) نص المادة (8) قبل التعديل هي كالتالي: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود 2 و3 و4 و5 من المادة (6) عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة".

الأخرى المتعلقة بالخصومة الإدارية، والقاعدة العامة هي أن الإدارة عندما تعبر عن إرادتها الملزمة، لا تكون مقيدة بشكل أو إجراء محدد لتحقيق فعالية إدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁾.

وتنقسم الشكليات والإجراءات الواجب مراعاتها عند إصدار القرار الإداري إلى نوعين⁽²⁾:

1. **الإجراءات السابقة على صدور القرار**: وتشمل كافة الشكليات اللازمة التي يجب اتخاذها قبل

إصدار القرار؛ حيث يُعتبر القرار غير مشروع إذا لم تُتبع هذه الإجراءات.

2. **الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار**: وتتمثل في الشكل الذي يُعبر به عن إرادة السلطة

الإدارية عند إصدار القرار.

ويهدف المشرع من قواعد الشكل والإجراءات إلى تحقيق عدة أهداف⁽³⁾:

• **الهدف الأول**: يتمثل في إلزام الإدارة بالتروي والتأني عند اتخاذ القرارات؛ مما يستوجب منها تقييم الملابسات والظروف المحيطة بالموضوع، وإجراء مزيد من الفحص والدراسة للقرار قبل إصداره، وهذا يساهم في تجنب وصف القرار بأنه متسرع أو ارتجالي، ويحقق ضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة؛ مما يؤدي إلى تحسين جودة القرارات الإدارية وزيادة الثقة في مصدرها؛ مما يساهم في تحقيق المصلحة العامة.

• **الهدف الثاني**: يهدف إلى توفير ضمانات للأفراد ضد تعسف جهة الإدارة ورغبتها في الانتقام منهم؛ وبهذا تحمي هذه الإجراءات الشكلية للقرار الأفراد وحياتهم في مواجهة الامتيازات التي تتمتع بها جهة الإدارة، كما تقتضي هذه القواعد مرور القرار بعدة مراحل قبل صدوره، وأن يكون في شكل يمكن القضاء من ممارسة رقابته الفعالة على القرار.

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عامها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، حكم الاستئناف رقم 205/ د لسنة 2017 ق. س، ص 325.

(2) سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية - دراسة مقارنة، الدار المحمدية للنشر والتوزيع، 2005، ص 213.

(3) سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النزهة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2006، ص 25.

• الهدف الثالث: تضمن قواعد الشكل والإجراء حماية مصالح كل من الأفراد والإدارة على حد سواء، وبالنسبة لمصالح الأفراد تعمل هذه القواعد على حمايتهم من الأضرار المحققة التي قد تتجم عن سلطات الإدارة وامتيازاتها، مثل: السلطة التقديرية، وسلطة الملائمة، وقرينة سلامة القرارات الإدارية حتى يُثبت العكس، كما تشمل هذه الحماية حق الإدارة في التنفيذ المباشر لقراراتها إذا ما اختار الأفراد عدم تنفيذها.

الفرع الثاني

عيب الشكل والإجراءات في تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وفقا لمنظومة "إجادة"

من خلال إطلاع الباحث على العديد من الدعاوى خلال الفترة من عام (2023م) إلى كتابة هذا البحث، ومتابعته المستمرة لكل ما يخص تقييم الأداء وفق هذه المنظومة، تبين له حدوث عدد من الإشكالات بسبب بعض المعوقات التي واجهت الموظفين في التعامل مع منصة "إجادة" والمراحل المتبعة فيها أثناء عملية التقييم، وحادثة المنظومة، إلا أن هذه الإشكالات تصدى لها القضاء الإداري الشامخ، وذلك ببسط رقابته عليها من خلال التحقق أولاً من استيفاء هذه الدعاوى لأوضاعها الشكلية والإجرائية؛ لما يشوب هذا الركن الكثير من القصور؛ ولذلك حرص القاضي الإداري العماني على درء الشبهة، والجدل الناتج عن تقارير التقييم وفق هذه المنظومة بأن تكون جميع الإجراءات السابقة على صدور قرار التقييم ملتزمة بما جاء في مواد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (2010/9) مع المواد الواردة في القرار الوزاري رقم (2023/36) باعتماد نظام قياس الأداء الوظيفي والكفافية الوظيفية، وأن القاضي لا يتدخل في عمل الإدارة المتمثل في الأسلوب الذي تختاره لقياس الأداء الوظيفي ما دامت تراعي سلامة الإجراءات، وتطبيقاً لذلك؛ فإن القاضي الإداري أخذ بمبدأ أن يكون مصدر الأهداف التي حققها الموظف ومضافة في ملفه الوظيفي منظومة "إجادة" بالأسلوب المتبع عليه في المنظومة؛ لأنه من أعمال الإدارة التي لا يتدخل فيها، ولكن له الحق في فحص العيب المتصل بها بوصفه جزءاً من الإجراءات المتبعة في المنظومة قبل إصدار تقرير التقييم، وقد جاء في حكم المحكمة الابتدائية الدائرة الإدارية الرابعة في الدعوى.. لسنة (23) قضائية، ما نصه: "وحيث إن

الثابت للمحكمة من خلال جلسات نظرها للدعوى الماثلة، ودعاوى أخرى مشابهة لها لعدد من الجهات الإدارية، أن لجان التظلمات - أثناء دراستها لتظلمات الموظفين من نتائج منظومة قياس الأداء الفردي لعام 2022م - اتضح لها وجود تحديات تواجه الموظفين في تسجيل أهدافهم في الفترات المحددة؛ بسبب عدم إمامهم بصياغة الأهداف والنتائج؛ مما نتج عن ذلك تدنّي في درجات التقييم السنوي لعام 2022م، بينما جهودهم في بيئة عملهم تشهد لهم بالكفاءة، بل إن بعض اللجان من الجهات الحكومية أوصت في بعض محاضرها بضرورة معالجة الوضع بما يتوافق مع منصة "إجادة"؛ "لهذا رأت المحكمة أن التقييم الذي قدمته الجهة الإدارية للمدعي لا يعكس بشكل دقيق الجهود المبذولة من قبله، وأنه يجب تقييم الموظفين بناءً على أدائهم الفعلي، وما يتضمنه ملفهم الوظيفي من إيجابيات وسلبيات، بدلاً من الاعتماد على الأهداف والنتائج التي يقوم الموظف بصياغتها بنفسه في منظومة "إجادة" فقط؛ هذا لأن حداثة النظام وصعوبة استخدامه لا يجب أن تكون سبباً لتقييم غير عادل؛ فالمحكمة شددت على أهمية التقييم العادل؛ لأنه يؤثر بشكل مباشر على المركز القانوني للموظف، خاصة في حال حصوله على تقدير "ضعيف"، والآثار القانونية المترتبة على ذلك.⁽¹⁾

وقد حرص القضاء الإداري العُماني على ضمان سلامة تقارير تقييم الأداء الوظيفي؛ وذلك من خلال تفحصه لأوراق الدعوى، ومدى التزام وتقيّد جهة الإدارة المصدرة لقرار التقييم بالإجراءات، وأيضاً الشكل الذي يصدر به قرار التقييم، مستندا على المواد المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (2010/9)؛ إذ جاء في المادة (20) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني (2004/120) أنه "تُلزم بإعداد تقارير سنوية للأداء الوظيفي لجميع الموظفين باستثناء شاغلي الدرجة الخاصة والخبراء والمستشارين، وفقاً لنظام قياس الكفاءة الذي تحدده وزارة العمل؛ وعلى ذلك لم يأخذ القاضي بتقسيم السنة التي يتم بها التقييم إلى فترات تقييم (ربع سنوية - نصف سنوية - سنوية) المعمول بها في منظومة "إجادة"، بل جاء الأخذ بسنوية التقارير؛ حيث إن فترة التقييم المنصوص عليها تكون سنوية، وجاء في حكم المحكمة أن: "التقارير السابقة على التقدير

(1) حكم المحكمة الابتدائية في الدعوى (4547) لسنة (23) قضائية، الدائرة الإدارية الثانية، حكم غير منشور.

المطعون فيه أو اللاحقة له لا تأثير لها في التقرير محل الطعن؛ إذ أن لكل منها ظروفه من حيث أداء الموظف وسلوكياته خلال سنة التقرير والتي تؤثر في مرتبة كفايته، ذلك أنّ الأصل هو الاعتداد بأداء الموظف وبالسلوكيات التي يأتيها خلال السنة التي يوضع عنها التقرير، أخذاً بمبدأ "سنوية التقرير"، فليس من شأن حصول الموظف على تقارير سابقة بمرتبة أعلى أن يؤدي هذا بالضرورة وحكم اللزوم إلى استمرار حصوله على المرتبة ذاتها، كما أن ضعف مستوى الموظف خلال تلك السنة، والذي يؤدي إلى انخفاض لمرتبة كفايته، لا يضع على عاتق السلطة المختصة بإعداد التقرير تبرير أسباب التدرّج عن الدرجة السابقة، فهذا التدرّج إنّما يجد أساسه في أداء الموظف خلال سنة التقرير"⁽¹⁾.

المادة (21) بينت أنه تحديد مراتب التقييم (ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف) مع اعتماد الأداء العادي معياراً أساسياً للتقييم، كما توجب إخطار الموظف كتابة بأي تقصير أو ضعف ليعمل على معالجته، وعد القاضي الإداري أن نظام التوزيع النسبي المعمول به في منظومة "إجادة"، والذي يُلزم مدير التقسيم بأن يصعد ما نسبته (10%) فقط من الموظفين لمرتبة ممتاز؛ مخالفاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المنصوص عليه، وجاء في نص حكم المحكمة: "من جانب آخر؛ فإن الجهة الإدارية المدعى عليها قد أقرت بأنها قد قامت بتطبيق نظام المنحى المقرر من وزارة العمل؛ وذلك بأن يكون الحاصلون على مرتبة ممتاز بنسبة (10%) فقط من الموظفين في كل قطاع، دون أن تبين للمحكمة معايير المفاضلة بين الموظفين الذين انتهت إلى حصولهم على مرتبة ممتاز، والذي يقتصر على نسبة (10%) من بين الموظفين في كل قطاع؛ إذ يتعين أن تكون معايير المفاضلة في كنف يتسم بالموضوعية والعدالة، ومرسومة، ومتاحة مسبقاً للموظفين، تكون أمام أعينهم وبصيرتهم؛ حتى يستشعر الجميع بالاطمئنان بموضوعية التقييم"⁽²⁾.

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عامها القضائيين السابع والثامن، حكم الاستئناف المبدأ (45)، ص 509.

⁽²⁾ حكم المحكمة الابتدائية في الدعوى (4632) لسنة (23) قضائية، الدائرة الإدارية الثالثة، غير منشور.

نصت المادة (23) أنف الذكر على أنه تنظّم عملية إعداد التقارير من قِبَل الرئيس المباشر، وعرضها على الرئيس الأعلى للاعتماد، مع إلزام وحدة شؤون الموظفين بإخطار الموظف بتقرير "ضعيف"، وإتاحة حق التظلم خلال ثلاثين يوماً، وقد جاء في حكم المحكمة: "وضع المشرّع تنظيمًا متكاملًا لتقدير تقويم الأداء بالنسبة للموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، بما يتفق وطبيعة العمل بالوحدة، وأهدافها ونوعية الوظائف بها، وأوجب أن يباشر الرئيس المباشر وضع التقرير عن الموظف الخاضع لإشرافه، ثم يُعتمد من الرئيس الأعلى. تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بتقرير تقويم الأداء الوظيفي هو أمر يختص به الرئيس المباشر والرئيس الأعلى، كلٌّ في حدود اختصاصه".⁽¹⁾

كما أن المادة (19) من اللائحة التنفيذية تنص على إنشاء سجل للأداء الوظيفي يدوّن فيه الرئيس المباشر ملاحظاته الإيجابية والسلبية حول الموظف، ويجب الاستناد إلى هذا السجل عند إعداد تقارير الأداء، وهذا يتعارض مع عملية التقييم وفق آليات "إجادة" التي لا تعتد بسلوكيات الموظف في عملية التقييم، وقد تدرج كنتائج جوازيه انضباطية في بعض الأهداف، وتكون العملية محصورة في تحقيق الأهداف، دون أخذ السلوك الوظيفي بعين الاعتبار والذي يُعدّ من الإيجابيات والسلبيات التي تؤخذ على الموظف ويحتفظ الموظف بنتيجة أدائه حتى لو تم معاقبته بأي مخالفة إدارية؛ وإن كان لا يمنح المكافأة المخصصة لمرتبة الامتياز، كان هذا في بداية المنظومة، ثم تغير الإجراء بحيث أن من يخالف بمخالفة إدارية لا يستحق مرتبة أعلى، حيث جاء في حكم المحكمة " أن ملف الموظف يعبرّ تماما عن حقيقة الجهود المبذولة من قبل المدعية بشكل واقعي، ويبرز أهم الإنجازات التي حققتها المدعية خلال السنة المذكورة التي تم تقييمها خلالها، إذ الأصل أن يكون تقييم الموظف من خلال ما قام به الموظف فعليًا بالرجوع إلى ملفه الوظيفي وما يُسجّل بشأنه من إيجابيات وسلبيات

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي العاشر، حكم الاستئناف رقم 753 لسنة 10 ق.س، من جلسة بتاريخ 24/6/2010، ص596.

تعكس أداءه الفعلي في سجل خاص يُعدّ لهذا الغرض، والتي يكون تقييم المسؤول المباشر للموظف من خلالها؛ وذلك نظرًا لأهمية هذا التقرير وانعكاسه على المركز القانوني".⁽¹⁾

كما وأن المادة (20) من اللائحة التنفيذية تؤكد على إخطار الموظف بأي تقصير أو ضعف أولاً بأولٍ من خلال الرئيس المباشر، مع تحديد الرئيس المباشر بحسب التدرج الوظيفي، لقد حرص القاضي الإداري العُماني على ممارسة رقابته بفاعلية من خلال التأكد من استيفاء الدعاوى للأوضاع الشكلية والإجرائية اللازمة، وفقاً لما نصت عليه مواد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (2010/9) والقرار الوزاري رقم (2023/36)، وقد أكد القاضي أن التقييم يجب أن يعتمد على الأهداف المحقّقة من قبل الموظف؛ وفق المعايير المحددة في منظومة "إجادة"، كما يملك الحق في فحص أي عيب في الإجراءات المتبعة قبل صدور تقارير التقييم.

ولقد وضع المشرّع العُماني ضوابط واضحة لضمان سلامة التقارير؛ حيث تلزم المواد القانونية الجهات بإخطار الموظف بأي تقصير قبل صدور التقييم، وكما أن النظام النسبي المعمول به في تقييم الأداء وفق منظومة إجادة، والذي يحدد نسبة (10%) فقط من الموظفين للحصول على مرتبة ممتاز، يعد مخالفاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، خصوصاً في حال استيفاء الموظفين لشروط مرتبة الامتياز، لهذا فإن آليات الرقابة القضائية هذه تعكس الجهود المبذولة لضمان تحقيق العدالة في تقييم الأداء، وتوفير بيئة عمل قائمة على الكفاءة والشفافية.

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي التاسع، حكم الاستئناف رقم 253 لسنة 9 ق.س/ جلسة بتاريخ 10/3/2009، ص586.

المبحث الثاني

رقابة القضاء على عناصر المشروعية الداخلية للقرار الإداري

العناصر الداخلية الموضوعية للقرار الإداري هي تلك العناصر التي تتعلق بجوهر القرار ومضمونه، وتشكّل الأساس الذي يستند إليه من حيث ملاءمته القانونية وصحته الموضوعية، وهذه العناصر تتطلب التحقق من تطابق القرار مع القوانين واللوائح، وتهدف إلى ضمان تحقيق المصلحة العامة، وفي ذلك يقرر القضاء الإداري العُماني: "إن تقارير التقييم هو أمر متروك لسلطتها التقديرية، وتستقل به دون معقب، طالما كانت تحقيقاً للمصلحة العامة والخاصة، ما خلا تقديرها من الانحراف بالسلطة ولم يقترن بأي وجه من أوجه إساءة استعمالها"⁽¹⁾.

وتتمثل رقابة القضاء الإداري على هذه العيوب الداخلية في كونها رقابة تستهدف البحث في بواعث ودوافع السلطة الإدارية عند إصدار القرار الإداري؛ وذلك خلافاً للعيوب الشكلية التي تكون واضحة وجلية، فعند النظر في عيب عدم الاختصاص؛ يتبين للقاضي بسهولة الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري، ولا يتطلب الأمر جهداً كبيراً في التّصّي، أما فيما يتعلق بالعيوب الموضوعية، فإن القاضي الإداري يقوم بدراسة متعمقة حول البواعث والدوافع التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ القرار⁽²⁾.

كذلك تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار القرارات الإدارية، بما في ذلك تقارير تقييم أداء الموظفين؛ وذلك لتمكين الإدارة من مواجهة الوقائع والظروف المتغيرة في بيئة العمل؛ مما يتيح لها مرونة في اتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل مُقيدة بأهداف محددة نص عليها المشرّع، ويجب أن تستند قراراتها إلى معايير موضوعية تراعي تحقيق الصالح العام، وتجنّب الانحراف عن الأهداف التي حددها المشرّع بصفته منظماً للشأن العام؛ وقد قيّد المشرّع العُماني هذه السلطة التقديرية، خصوصاً فيما يتعلق بتقارير تقييم الأداء، بأطر قانونية واضحة

(1) محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الرابع عشر والخامس عشر، حكم الاستئناف رقم 947 لسنة 14ق.س، من جلسة 2014/12/23، ص749.

(2) محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار الريان للنشر والتوزيع، 2011، ص192.

تشتراط أن تكون التقارير مبنية على أسس جوهرية تُعبر عن الأداء الفعلي للموظف، وما ينطبق على القرار الإداري بشكل عام من رقابة القضاء عليه، شأنه شأن سائر القرارات الإدارية الأخرى؛ لذلك وجب أن يقوم على أسباب مشروعته قائمة، وأن يستند إلى عناصر موضوعية محددة، وأن لا تترك هذه السلطة على عواهنها، ونستشهد على ذلك - على سبيل المثال لا الحصر - بالمبدأين التاليين الصادران عن محكمة القضاء الإداري:

"السلطة التقديرية التي تلحق بركني السبب والغاية من القرار الإداري، لا تستقلّ جهة الإدارة بتقديرها، بل تخضع في شأنها لرقابة القضاء الإداري، فإذا ثبت أن الأسباب التي تدرّعت بها جهة الإدارة معدومة أو غير صحيحة، تعيّن الحكم بعدم صحة القرار، وإذا تبين أن جهة الإدارة تغيّت من إصدار القرار المطعون فيه هدفًا غير ذلك الذي تغيّاه المشرّع، فإنّها بذلك تكون قد انحرفت في استخدام سلطتها، ويكون قرارها غير مشروع"⁽¹⁾.

وجاء كذلك في حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري أن: "الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة ليست حقيقة على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات الإدارية، وإنما تكون بحسب المجال الذي تتصرف فيه ومدى ما تتمتع به من حرية وتقدير في التصرف، وهي تضيق في مجال السلطة التقديرية، حيث لا يكون ثمة إلزام قانوني على جهة الإدارة، يحد من سلطتها، أو يقيد حريتها في وسيلة التصرف أو التقدير، هذا لا يعني أن سلطتها أصبحت مطلقة، وأن الرقابة القضائية عليها غدت منعدمة، بل هي تظل خاضعة للرقابة القضائية، والتي لا تختلف في طبيعتها، وإن تفاوتت في مداها، وهي تتمثل - في المجال التقديري - في التحقق من أن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود ماديًا وصحيح قانونًا، وأنه صدر مستهدفًا الصالح العام، في إطار المبادئ التي يتعين النظر في مدى مشروعيتها القرار المطعون فيه"⁽²⁾.

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري في العام 2017م، الاستئناف رقم 755، والاستئناف رقم 1122، لسنة 17م، وسنة 18م. ق. س.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي العاشر 2009-2010م، الاستئناف رقم 120 و122 ق. س، جلسة بتاريخ 07/06/2010م، ص351.

يمارس القاضي الإداري رقابة دقيقة على العيوب الموضوعية في القرار الإداري، وبالأخص تلك المتعلقة بالسبب والغاية في القرار؛ مما يفرض على القاضي التدقيق في الأسباب والبواعث التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار المطعون فيه، وتستدعي هذه الرقابة تحليلاً موضوعياً لمحتوى القرار من حيث صحة أسبابه القانونية، وتوفير غايته المشروعة، بخلاف العيوب الشكلية التي يسهل تحديدها مثل عدم الاختصاص.

بناءً على ذلك؛ فإن السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة قضائية تتفاوت في مداها بحسب طبيعة المجال؛ مما يمنع الإدارة من إصدار قرار إداري دون الاستناد إلى أسباب قائمة وصحيحة قانوناً وموضوعياً، ويتعين عليها - كذلك - أن تتوخى تحقيق الصالح العام في كل ما يصدر عنها من قرارات؛ حيث إن خضوع قراراتها للرقابة القضائية يشكل الضمان لتحقيق مبدأ المشروعية وتعزيز العدالة أمام السلطة الإدارية، في ضوء ما قد يترتب على قراراتها من آثار على الأفراد.

المطلب الأول

رقابة القضاء على عنصري السبب والمحل

المشرّع العُماني أورد "عيب السبب" بكونه واحدًا من العيوب التي تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية، إلى جانب العيوب الأخرى التي تُعدّ أساسًا للطعن في صحة القرارات الإدارية، وذلك وفقًا للمادة (8) من قانون إنشاء المحكمة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (99/91)⁽¹⁾، وقد أحدث المشرّع تطورًا تشريعيًا هامًا من خلال التعديل الذي أدخل بموجب المرسوم السلطاني رقم (2009/3)، حيث نص بشكل صريح على "عيب السبب" كعيب مستقل عن باقي العيوب التي تؤدي إلى بطلان القرار الإداري وعدم صحته، وأن عنصر السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارها، بعبارة أخرى؛ السبب هو الحالة الموضوعية التي تحدث قبل إصدار القرار وتدفع الإدارة لإصداره ولتحقق عيب السبب في القرار الإداري، يجب أن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني⁽²⁾.

وفيما يخص تقارير تقييم أداء الموظف العام، يجب التحقق من أن تقرير الأداء يستند إلى عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصًا سائغًا ومنطقيًا من الوقائع المثبتة بالدليل، ومثبتة بالأوراق أو بشهادة من يتولى عملية التقييم وفق المعايير الموضحة بالنظام المتبع؛ وذلك بما يتوافق مع مستوى أداء الموظف ومجهوده خلال فترة التقييم؛ بحيث لا يتناقض التقرير مع الأداء الفعلي للموظف؛ مما يعني أن الجهة الإدارية مصدرة القرار تسند في تقرير التقييم النهائي إلى الأسباب القانونية والوقائع المادية، وبصياغة أخرى فإن القضاء يراقب الدافع والباعث لاتخاذ القرار الإداري، وهو العنصر الأول للقرار، أي الأسباب التي تسببه، وتكون سبب وجوده⁽³⁾.

(1) مرسوم سلطاني رقم 91 / 99 بإنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها، مسترد من <https://qanoon.om/p/1999091/rd1999> تأريخ الاسترداد 2024/10/15.

(2) عبد الفتاح محمد الصحن، سمير كامل، الرقابة والمراجعة الداخلية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2001، ص 83.

(3) علي كامل شرعية، العقوبات التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة، مكتبة نانسي دمياط، ط1، ص 58، 2017.

وعُرّف محل القرار الإداري بأنه الموضوع أو الأثر القانوني الذي ينشأ عن هذا القرار، ويتفاوت تبعاً لطبيعة القرار المعني، سواء كان لائحياً أو فردياً، على سبيل المثال: محل القرار الإداري الصادر بفصل موظف يتمثل في قطع العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة، في حين أن محل القرار الإداري القاضي بمنع السير في شوارع معينة يتجلى في الالتزام، الذي يفرض على المعنيين عدم السير في تلك الشوارع⁽¹⁾.

يُعتبر محل القرار الإداري جوهره ومادته، وهو ما يميز هذا النوع من القرارات كعمل قانوني عن الأعمال المادية التي قد تتمثل نتائجها في أحداث واقعية، ولقوة وأهمية المحل؛ يتم غالباً الإشارة إلى القرارات بمحلها، مثل "قرار تعيين" أو "قرار منح رخصة لمزاولة مهنة معينة"⁽²⁾.

الفرع الأول

الرقابة على عنصر السبب في تقارير التقييم "إجادة"

ويقصد بالسبب في القرارات الإدارية "الحالة القانونية أو الواقعية التي تتجلى بعيداً عن إرادة رجل الإدارة، فتدفعه إلى اتخاذ القرار الإداري"⁽³⁾، والسبب الإداري يُعتبر العنصر الواقعي أو القانوني الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذه؛ حيث يتمثل هذا السبب في ظرف واقعي أو سند قانوني يستوجب تدخّل الإدارة لإحداث أثر قانوني محدد، ويشكّل بذلك محل القرار الإداري الذي تتوخى الإدارة من خلاله تحقيق الهدف الأسمى لهذا القرار، وهو المصلحة العامة، وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري العمانية السبب في القرار الإداري بقولها⁽⁴⁾:

(1) قهار حسن شريف، الرقابة القضائية على ركن المحل في القرار الإداري - دراسة مقارنة، بحث مقدم إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق، وهو جزء من متطلبات الترقية من الصنف الثالث إلى الصنف الثاني من أصناف الادعاء العام 2017، ص4 وما بعدها.

(2) عبد الفتاح محمد الصحن، سمير كامل، الرقابة والمراجعة الداخلية، مرجع سابق، ص87.

(3) كنعان نواف، القانون الإداري الوظيفة العامة - القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص137، 2007.

(4) فاضل جبير، لفظة "الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب"، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد الخامس، حزيران 2012، ص261.

"من المستقر فقهاً وقضاءً أن القرارات الإدارية التي تصدرها الجهة الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري والمشروعية، التي تجد حدّها الطبيعي في قيام القرار المطعون فيه على نظرية مشروعية السبب، وهو الحالة القانونية السابقة على إصداره، والتي دفعت جهة الإدارة إلى استخدام سلطتها في إصداره".⁽¹⁾

يمثل عنصر السبب أحد الركائز الأساسية التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسة رقابته على القرارات الإدارية، بما في ذلك تقارير التقييم الصادرة وفقاً لمنظومة "إجادة"؛ وفي إطار رقابة القضاء على عنصر السبب؛ يتعيّن على الإدارة أن تستند إلى وقائع صحيحة وحقيقية عند إعداد تقارير التقييم؛ بحيث تكون هذه الوقائع محددة وواضحة للموظف؛ بما يمكنه من الدفاع عن حقوقه في حال الطعن على تلك التقارير.⁽²⁾

ويشهد لذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري العُماني في حكمها: "وحيث إنّ من المقرر قضاءً أنّ تقدير جهة الإدارة في وضع تقرير كفاية الأداء الوظيفي للموظف العام ليس طليقاً من كل قيد؛ بل يجب أن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة ومستخلصة من وقائع تتجها، ومتسقاً وظروف الحال، وحقيقة مستوى الموظف في دورة القياس، وما قام به من جهد وبذله من نشاط، وما حققه من نتائج وفق الأهداف المعتمدة، وألا يتنافر أو يتعارض ما سبق مع ما تنضح به الأوراق المشتملة؛ فقرار جهة الإدارة بتقييم كفاية الأداء الوظيفي للموظف - شأنه شأن أي قرار إداري - يجب أن يقوم على سببه المبرر له، ولا يتأتى هذا إلا بقيام هذا السبب على عناصر ثابتة، ومستخلصة استخلاصاً سائعاً من الاستمارة المعتمدة من مسؤوله المباشر وملفه الوظيفي، ومتعلقة بعمله خلال دورة القياس التي يوضع التقرير عنها".⁽³⁾

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الخامس والسادس، حكم الاستئناف رقم ١٦ لسنة ٥ ق.س، جلسة بتاريخ 2005/11/24، ص 285.

(2) عبد الغني البسيوني، القضاء الإداري، المجلد الثاني، مرجع سابق ص 533 وما بعدها.

(3) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 17/ مارس/ 2023، الدائرة الابتدائية، حكم غير منشور.

كما يتعيّن على القضاء التحقق من مشروعية السبب، سواء أكانت الإدارة تملك سلطة تقديرية في اختيار أسباب التقييم أم كانت ملزمة بأسباب محددة بموجب القانون، ويمارس القضاء رقابته من خلال التأكد من أن السبب الذي استند إليه التقرير يتفق مع أحكام القانون، وأنه يستند إلى وقائع ثابتة تدعم مشروعية القرار دون التدخل في سلطة الإدارة التقديرية.⁽¹⁾

فإذا كانت الإدارة تمتلك سلطة التقدير في وضع تقرير التقييم بما يناسبها من أسباب؛ لا يحق القاضي التدخل فيها أو التعديل عليه، ولكن يحق له استيضاح الأسباب الدافعة لتحديد درجة التقييم ومدى مشروعية الوسائل، ويشهد بذلك ما جاء في حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري: " وحيث إن السبب يرجع إلى منح المدعية درجة "ضعيف"، وبعدها إلى درجة "متوسط" في تقرير تقييم الأداء الوظيفي لها، هو عدم قيام مسؤولها المباشر باعتماد أهدافها، وهذا ما أكدته الوزارة المدعى عليها، وذكر بأنه يتوجب على الجهة الإدارية إعادة فتح منظومة "إجادة" لتقييم المدعية من قبل مسؤولها المباشر، فضلاً عن أن تعديل تقييمها من مرتبة ضعيف إلى متوسط لم يرق على أسس قانونية وواقعية؛ الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم صحة القرار المطعون فيه مجرداً، مع ما يترتب على ذلك من آثار، على أن يعود الأمر مرة أخرى لجهة الإدارة المدعى عليها لوضع تقرير تقييم الأداء الوظيفي للمدعية وفقاً لحقيقة الثابت واقعاً وقانوناً ووفقاً لقواعد الإجراءات المقررة قانون في هذا الشأن."⁽²⁾

ونلاحظ من الحكم السابق أن القاضي أخذ بقبول الطعن على التقرير بناءً على عيب السبب الذي تسببت به الإدارة في تصدير درجة تقييم المدعي، وأنه لم يرق على أسس قانونية وواقعية، كما لم يتدخل القاضي في سلطة الإدارة في أسلوب عملية التقييم، على أن تقوم الجهة المدعى عليها بإعادة التقييم مرة أخرى وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً.

(1) بدر محمد علي محمد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 286.
(2) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 22/ إبريل /2024، الدائرة الإدارية، حم غير منشور؛ حكم المحكمة في جلسة 21/ مايو/ 2023م، الدائرة الإدارية الابتدائية الأولى، غير منشور.

ولكي يكون القرار الإداري صحيحًا من حيث سببه، يُشترط توافر شرطين أساسيين:

أولاً: أن يكون السبب قائمًا وموجودًا فعلاً وقت صدور القرار.

في إطار منظومة "إجادة" لقياس الأداء، يُعتبر شرط "وجود السبب قائمًا وقت إصدار القرار الإداري" من الشروط الأساسية التي يجب توافرها لضمان مشروعية القرار، ويتحقق هذا الشرط عندما تكون الحالة القانونية أو الواقعية التي استندت إليها الإدارة واضحة وموثوقة عند اتخاذ القرار، ويجب أن تستمر هذه الحالة حتى لحظة إصدار القرار.

ومثال ذلك: توقف عمل المنظومة نظراً لحدثة المنظومة وتوقفها لأعمال الصيانة في فترة من فترات التقييم، أو أن الموظف وجد صعوبة في وضع الأهداف الخاصة بوظيفته، بسبب حداثة المنظومة، في هذه الحالة؛ السبب الذي أخذت به الإدارة في عملية التقييم لم يكن قائمًا وقت صدور التقرير، ولا يعكس الأداء الفعلي للموظف، في المقابل توجد وقائع ثابتة من الملف الوظيفي تثبت جهد الموظف وتبين مستوى عمله، تطبيقاً على ذلك ما جاء في حيثيات حكم المحكمة في حكمها: "وحيث إن الثابت للمحكمة أن التقييم الذي انتهت إليه الهيئة المدعى عليها بشأن المدعي لا يعبر عن حقيقة الجهود المبذولة من قبله بشكل واقعي يبرز أهم الإنجازات التي حققها المدعي خلال السنة المذكورة التي تم تقييمه خلالها؛ إذ أن عدم وضع الأهداف والنتائج من خلال الموظف، أو عدم الإلمام بوضع تلك الأهداف والنتائج لحداثة هذه المنظومة، وتوقف العمل بها لأعمال الصيانة في فترة من الفترات، لا يعكس - ضرورة - حقيقة الأداء الفعلي والواقعي للموظف؛ إذ الأصل أن يكون تقييم الموظف من خلال ما قام به الموظف فعلياً بالرجوع إلى ملفه الوظيفي".⁽¹⁾

ثانياً: وجوب أن يكون السبب مشروعاً:

أي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة متفقاً مع أحكام القانون، وخاصة إذا كان المشرّع قد حدد أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها، مثال على ذلك: مبدأ المساواة بين الموظفين وعدالة التقييم.

(1) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 24/مايو/ 2023، الدائرة الإدارية الابتدائية، حكم غير منشور.

فعندما لا تتوفر الأهداف المحددة للموظف، والتي يتم تقييمه بناء على تحقيقها بسبب من الأسباب المشروعة مثل: عدم توافر بنك للأهداف ليختار منها الموظف، أو أن الأهداف الموضوعية لا تتناسب مع متطلباته الوظيفية، أو حدوث خطأ في وضع وتقييم الأهداف من قبل منصة المنظومة، سواء اختص بذلك كامل موظفي القطاع الحكومي أو بعضهم؛ فإن ذلك لا يُعدّ سبباً للإدارة بتخفيض التقييم، لأنه يرجع لعيب تختص به الإدارة وليس الموظف، وعليه؛ فتكون المفاضلة بين الموظفين في عملية التقييم لا تتسم بمشروعية العدالة والموضوعية، وأيضاً ما يترتب عليه من أثر المفاضلة في استحقاق المكافآت.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة في حكمها: "إذ يتعين أن تكون معايير المفاضلة في كنف يتسم بالموضوعية والعدالة، ومرسومة ومتاحة مسبقاً للموظفين تكون أمام أعينهم وبصيرتهم حتى يستشعر الجميع بالأطمئنان بموضوعية التقييم، وكذلك تحفيزاً وتشجيعاً لهم على بذل المزيد من النجاحات والإنجازات في بيئة العمل، والذي - بلا شك - سيسهم في دفع عجلة التقدم والإنجاز بين الموظفين في بيئة العمل، وإتاحة المجال للمنافسة بين جميع الموظفين"⁽¹⁾.

وأما أصل عملية انتقاء نسبة 10% من الموظفين بحجة النسب المحددة من قبل وزارة العمل للحصول على مرتبة الامتياز، فيجب أن تكون وفق معايير وأسس موضوعية متعددة، فيما لو زاد عدد المرشحين لهذه المرتبة، وإلا أفرغ مبدأ المساواة والعدالة الوظيفية من جوهره.

(1) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 4/ فبراير / 2024 الدائرة الإدارية الابتدائية، حكم غير منشور.

الفرع الثاني

رقابة القضاء على عنصر المحل في تقارير تقييم الأداء "إجادة"

يُعرّف محل القرار الإداري بأنه الأثر القانوني الذي يترتب على القرار في الوضع القانوني الحالي، وذلك إما من خلال إنشاء مركز قانوني جديد، أو إلغاء مركز قائم، أو تعديله، ويجب أن يكون هذا المحل قابلاً للتحقيق؛ فإذا كان ترتيبه مستحيلاً، فإن القرار الإداري يعتبر منعدماً، كما يتعيّن أن يكون المحل جائزاً قانونياً، أي مستنداً إلى نصوص قانونية؛ ففي حالة مخالفته لأحكام القانون؛ يصبح القرار غير مشروع، فيكون عرضة للإلغاء⁽¹⁾.

ويتسع تعريف ركن المحل ليشمل جميع القرارات الإدارية، وبصفته ركناً أصيلاً في القرار الإداري؛ فإن الباحث يختار التعريف المناسب للدراسة الحالية فيتم تعريفه بأنه "التغيير الذي يحدثه القرار في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره؛ فينشئ مركزاً قانونياً جديداً، أو يعدل أو يلغي مراكز قائمة."⁽²⁾ والمقصود هي المراكز القانونية التي يُنشئها أو يغيّرها تقرير تقييم الأداء في حق الموظف.

المراكز القانونية في القطاع الحكومي المتعلقة بالأوضاع الوظيفية التي يتم تحديدها أو تعديلها أو إلغاؤها بناءً على قرارات إدارية مثل تقارير تقييم الأداء، هذه المراكز القانونية تنشئ حقوقاً أو تفرض التزامات على الموظف، ومن هذه المراكز القانونية: الترقية، والتثبيت، والعقوبات الإدارية، والفصل أو إنهاء الخدمة، والمكافآت، والنقل أو تعديل المهام؛ هذه القرارات تعدّل أو تنشئ مراكز قانونية جديدة للموظفين بناءً على أدائهم؛ ما يؤثر على حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية.⁽³⁾

(1) سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 356.

(2) محمد موسى عبد الكريم، أصول التحقيق الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

(3) حمود سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.

إن مخالفة محل القرار الإداري للقانون تنتج عنه عيوب المحل والتي تقع صورها في التالي :

أولاً: عيب عدم المحل:

يتجسد هذا العيب عندما لا يكون القرار الإداري متماشياً مع الحقائق الموضوعية التي يستند إليها؛ ففي الدعوى رقم (4311) لسنة (2023) نجد مثلاً واضحاً على هذا العيب، حيث اعتبرت المحكمة " أن ترشيح نسبة الـ (10%) من الموظفين للحصول على مرتبة "ممتاز" وقع دون توافر معايير وضوابط موضوعية دقيقة، تنطبق على جميع الموظفين من مختلف قطاعات الوزارة، وأكدت المحكمة أن عدم تطبيق هذه المعايير بشكل متساوٍ يؤثر سلباً على بيئة العمل، واستقرار العلاقة بين الموظفين وبيئة عملهم، واعتبرته المحكمة إخلالاً بمبدأ العدالة الوظيفي⁽¹⁾ وذلك لأن مدلول مخالفة مخالفة القوانين واللوائح يشمل كذلك كل مخالفة للقواعد القانونية بمعناها الواسع.

ثانياً: عيب المخالفة الجسيمة لأحكام القانون:

يتضح هذا العيب عندما تستند الإدارة إلى أسباب غير قانونية أو غير صحيحة⁽²⁾؛ ففي الدعوى رقم (4756) لسنة (2024)، بررت الجهة الإدارية حصول المدعية على تقييم "ضعيف" بأنها لم تقم بإدخال أهدافها على النظام الإلكتروني لمنظومة "إجادة"؛ مما أدى إلى اعتماد هذا التقييم، لكن المحكمة اعتبرت أن هذا التقييم لا يعكس الأداء الفعلي للموظفة بناءً على إنجازاتها الحقيقية، والتي وثقت في السجلات، ومن هنا كان هناك خلل في ركن المحل عندما لم يُراعَ التقييم الجهود الفعلية للموظفة.

ثالثاً: عيب عدم استيفاء شروط التقييم:

من الحالات التي تؤدي إلى بطلان التقييم الإداري ما حدث في الدعوى رقم (4756) لسنة (2024)، حيث تم رفض إعادة تقييم المدعية على الرغم من طلب المسؤول المباشر إعادة النظر في الأهداف التي وضعتها؛ بسبب رفض وزارة العمل إعادة فتح منظومة "إجادة"، في هذا السياق؛ استندت

(1) حكم المحكمة الابتدائية، في جلسة 21 من مايو سنة 2023م، الدائرة الإدارية، حكم غير منشور.

(2) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 22 أبريل سنة 2024م، الدائرة الإدارية، حكم غير منشور.

المحكمة إلى أن الإخلال بإعادة فتح المنظومة، وتعديل التقييم يتنافى مع الأسس القانونية والواقعية التي يجب أن تقوم عليها عملية التقييم؛ مما جعل القرار مَعيبًا في ركن المحل.

رابعًا: عيب عدم التناسب بين القرار ونتائجه:

في الدعوى رقم (4756) لسنة (2023) أوضحت المحكمة أن عدم تقديم تفسير كافٍ للتخفيض من درجة "ممتاز" إلى "جيد جدا" كان عيبًا جوهريًا في المحل، واعتبرت المحكمة أن هذا التخفيض لم يكن مبنياً على معايير واضحة أو أصول ثابتة؛ مما جعل القرار مَعيبًا وغير مشروع.

خامسًا: عيب المحل في تطبيق المعايير بشكل غير موضوعي:

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري، والمتعلق بتقرير كفاية الأداء بأنه يجب أن يستند إلى عناصر موضوعية ومستخلصة بشكل سليم من السجلات الوظيفية، وعدم الالتزام بذلك يُضعف شرعية القرار ويجعله عرضة للطعن.⁽¹⁾

(1) حكم المحكمة الابتدائية، من جلسة 16 مايو سنة 2024م، حكم غير منشور.

المطلب الثاني

رقابة القضاء على عنصر الغاية

تتمثل القاعدة العامة التي لا تحتاج إلى نص صريح في القوانين أو اللوائح، في أن جميع القرارات الإدارية يجب أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتأكيدًا لذلك المبدأ؛ قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية في حكم لها بأن: "الأصل هو مشروعية القرار الإداري، وأن غايته تستهدف تحقيق المصلحة العامة، أي يتمتع بقرينة الصحة والمشروعية"⁽¹⁾، ولا يمكن النظر إلى فكرة الصالح العام بكونه أمرًا نظريًا، أو مجردًا، بل يجب أن ترتبط هذه الفكرة بمتطلبات واحتياجات الواقع العملي بما يتناسب مع متطلبات الواقع واحتياجات المجتمع، وبناءً عليه؛ فإن القرار الإداري يجب أن يكون انعكاسًا لهذه المتطلبات، ويأتي استجابة واقعية لها؛ بحيث يحقق توازنًا بين مصالح الإدارة العامة وحقوق الأفراد المتأثرين بالقرار⁽²⁾.

فإذا ما حاد مسؤول التقييم عن هذه الأسس القانونية، من خلال تقديره الخاص، أو رغبة منه في تحقيق هدف شخصي، أو أي مبرر يحدد بهدف تقرير تقييم الأداء الوظيفي عن مبتغاه وغرضه؛ فإن هذا التقرير يعد مَعيبًا في موضوعه، وإن كان سليماً من حيث الشكل والاختصاص، وفي ذلك جاء في حيثيات حكم المحكمة⁽³⁾:

"للقاضي الإداري أن يتحرى بواعث القرار وملاساته للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من القرار، وما إذا كان مصدره قد تغيا وجه المصلحة العامة، أم تتكبد السبيل، وانحرف عن هذه الغاية".

(1) محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الخامس والسادس، حكم الاستئناف رقم 4 لسنة 6 ق.س، من جلسة بتاريخ 2005/6/22م، ص404.

(2) محكمة القضاء الإداري العُمانية، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن، حكم الاستئناف رقم 420 لسنة 7 ق، من جلسة 2008/02/2م، ص639.

(3) محكمة القضاء الإداري العُمانية، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، حكم المحكمة في الاستئناف رقمي 256 و682 لسنة 18 ق.س الدائرة الاستئنافية الثانية، ص521.

وعليه، فإن رقابة القضاء الإداري على هذا الركن تُعد رقابة على سلامة القرار الإداري؛ إذ يفحص القاضي الإداري ركن الغاية في القرار الإداري، للتأكد من أن مصدر القرار قد سعى من خلال قراره إلى تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حُد له قانونًا، وقد أكد على ذلك القضاء العُماني في حيثيات حكم المحكمة: " السلطة التقديرية التي تلحق بركني السبب والغاية من القرار الإداري، لا تستقل جهة الإدارة بتقديرها، بل تخضع في شأنها لرقابة القضاء الإداري، فإذا ثبت أن الأسباب التي تذرعت بها جهة الإدارة معدومة أو غير صحيحة؛ تَعين الحكم بعدم صحة القرار، وإذا تبين أن جهة الإدارة تغيّت من إصدار القرار المطعون فيه هدفًا غير ذلك الذي تغياه المشرّع؛ فإنّها بذلك تكون قد انحرفت في استخدام سلطتها، ويكون قرارها غير مشروع"⁽¹⁾.

الفرع الأول

عنصر الغاية في تقارير التقييم

يعبر ركن الغاية عن الهدف أو الغرض الذي يسعى إليه القرار الإداري؛ بمعنى آخر؛ الغاية هي ما تريد الإدارة تحقيقه من خلال إصدار القرار؛ وبذلك يمكن تعريف ركن الغاية بأنه "النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله"⁽²⁾، وأيضًا: "الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره، وأهداف القرار الإداري تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة"⁽³⁾.

كما يركن الباحث الى استخدام التسمية التشريعية لعيب الغاية — "إساءة استعمال السلطة"؛ لأنها متفق عليها في فقه القضاء الإداري، ويعد استخدامها شائعًا من مستخلصات الأحكام والطعون؛ إذ أن مصطلح "السلطة" يرتبط بمفهوم الامتيازات التي تُمنح للإدارة بموجب القانون، كما أن تسمية

(1) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين السابع عشر والثامن عشر، حكم المحكمة، من جلسة 8 من مايو سنة 2018م، ص 2024..

(2) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 1268.

(3) المرجع نفسه، ص 1269.

"عيب إساءة استعمال السلطة" هي أكثر وضوحًا ودلالة⁽¹⁾، قد استخدم القضاء العُماني التسمية تعبيرًا عن عيب الغاية في القرار الإداري؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري العُماني بأن: "عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها"⁽²⁾.

ويعدّ عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب الأساسية التي تصيب الغاية من القرار الإداري، كما يعد من أكثر عيوب القرار الإداري شيوعًا، وأكثرها خطورة على المصلحة العامة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد؛ إذ تتبع خطورة هذا العيب بشكل أساسي من الخصائص التي يتمتع بها من جهة، ومن طبيعة المصلحة العامة ووسائل تحقيقها التي ترتبط بصلاحيات الإدارة التقديرية من جهة أخرى، وبناءً على هذا التفسير؛ فإن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة يشير إلى أن رجل الإدارة يستخدم سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير مشروع، أو غير معترف به قانونًا.

ويُعدّ إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من التحديات التي تواجه القاضي الإداري؛ نظرًا لأن هذا العيب يعتبر من العيوب القصدية التي ترتبط بنية مصدر القرار وأهدافه الشخصية؛ فهو ليس من العيوب الموضوعية التي يمكن الاستدلال عليها من الوقائع الظاهرة، كما أنه لا يتعلق بالنظام العام، ما يعني أن القاضي لا يستطيع أن يتصدى له من تلقاء نفسه، بل يتطلب إثارة الطاعن لهذا العيب⁽³⁾.

ويتم إثبات إساءة استعمال السلطة على عدة صور:

الصورة الأولى: مخالفة قاعدة المصلحة العامة:

الهدف من إصدار القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، ويقع على عاتق مصدر القرار التزام قانوني بتغليب هذا الهدف عند اتخاذ قراراته؛ إذ لم تُمنح الإدارة صلاحياتها وامتيازاتها إلا

(1) وانتق على ذلك: سليمان الطماوي في مؤلفه القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 728 ومصطفى أبو زيد فهمي في مؤلفه قضاء الإلغاء شروط القبول - أوجه الإلغاء، مرجع سابق، ص 327.

(2) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الثالث والرابع، حكم الاستئناف رقم 80 لسنة 4 ق، جلسة بتاريخ 29/06/2004م، ص 865.

(3) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 392.

بكونها وسائل لتحقيق الغاية الأساسية التي يسعى إليها القانون، وهي تحقيق الصالح العام، وعليه؛ فإن أي انحراف عن هذا الهدف يشكل تجاوزاً لاختصاصات الإدارة، ويعرض القرار للإلغاء أو الطعن القضائي؛ حيث أن استخدام السلطات المخوّلة للإدارة يجب أن يكون في إطار تحقيق المصلحة العامة دائماً؛ وفقاً لما نصت عليه القوانين واللوائح.⁽¹⁾

ومن الأمثلة على ذلك: حكم محكمة القضاء الإداري في تعديل المركز القانوني للموظف بدون هدف واضح، كما جاء في حيثيات حكم المحكمة: " عدم صحة قرار تعيين المدعي في الوظيفة الجديدة بذات القسم الذي كان يتأسسه قد عدل في مركزه الوظيفي، بتخفيض وظيفته من وظيفة تدخل ضمن وظائف مجموعة الوظائف الإشرافية إلى أدنى وظيفة في مجموعة الوظائف التنفيذية؛ حيث ثبت من الأوراق أن المدعي - وقبل تعيينه - كان يشغل وظيفة رئيس قسم العلاقات العامة بدائرة العلاقات العامة والإعلام، وأنه شغلها لأكثر من خمس سنوات، فكيف كان صالحاً للترقية إليها، وشغلها لهذه المدة ولم يعد الآن كذلك؟ ومن ثمّ؛ فلا يمكن - والحال كذلك - إلا التسليم أن القرار المطعون فيه قُصد به غاية أبعد من أن تكون صالح العمل أو الصالح العام، وإنما الحط من قدر المدعي بين زملائه...، ولا أدلّ على ذلك مما ثبت للمحكمة من خلال إقرار جهة الإدارة بنفسها في مذكرة التعقيب على عريضة الدعوى، أنها ما زالت تكلفه بذات المهام التي كان يمارسها قبل صدور القرار⁽²⁾.

الصورة الثانية: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

وهي قاعدة إلزام رجل الإدارة بتحديد هدف خاص لا يجوز له تجاوزه، حتى لو كان الهدف البديل مرتبطاً بالمصلحة العامة، فإذا حدد المشرع للإدارة هدفاً محدداً، مثل منحها سلطة اختيار؛ فلا يجوز للإدارة استخدام تلك السلطة لتحقيق أي غرض آخر، وقد أقرّ القضاء الإداري بهذه القاعدة؛ حيث تكررت فكرة تخصيص الأهداف في أحكام القضاء الإداري العُماني؛ فقد ورد في أحد الأحكام:

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص34.
(2) محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي السابع والثامن، حكم الاستئناف رقم 115 لسنة 7 ق.س، من جلسة بتاريخ 12/11/2007م، ص31.

"عدم خضوع الموظف لتقرير الأداء الوظيفي كونه من الفئات المستثناة، لا يعني عدم خضوع أعماله وسلوكه لأي رقابة من قبل السلطة الرئاسية بالجهة التي يعمل بها"⁽¹⁾.

يتضح من الحكم السابق أنّ على الرغم من أن التشريع قد منح الإدارة سلطة استثناء بعض الموظفين من عملية تقييم قدراتهم ومدى اجتهادهم والتزامهم بأهداف الوحدة التي يعملون بها؛ فإن هذا الاستثناء لا يجيز للإدارة التوسع فيه بشكل يطغى على الهدف الأساسي من التقييم، والذي يتمثل في تقييم السلوكيات الوظيفية وأداء الموظفين بصورة شاملة؛ بما يحقق الغرض من عملية التقييم في إطارها الأوسع.

ويرى الباحث أن تخصيص الأهداف من قبل المشرّع لمن يصدر القرار الإداري هو أمر ضروري؛ وذلك لضمان عدم تغليب الأهداف العامة على حقوق الأفراد التي تستوجب الحماية، وبمعنى أكثر دقة: يُلزم هذا التخصيص السلطة الإدارية بالموازنة بين الهدف العام والهدف الخاص المتعلق بحقوق الموظف العام؛ بحيث يتم حمايتها من تعسف السلطة، ومن استغلالها للهدف العام ذريعةً للانتقاص من امتيازات وحقوق الموظف العام، وإن كانت هناك بعض الممارسات التي قد يفرضها بعض المسؤولين المباشر، قد تخالف هذه الموازنة؛ وذلك حينما تفرض بعض الأهداف أو النتائج التي قد لا تتوافق مع طبيعة المهام الوظيفية لدى بعض الموظفين بالمؤسسة، قد تكون هذه الممارسات جَلّها بحسن نية جهلا بالإجراءات وصياغة الأهداف.

الصورة الثالثة: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

إن إثبات إساءة استعمال السلطة من خلال الوجود المادي للوقائع من أبرز الوسائل القانونية لإثبات عيب إساءة استخدام السلطة في القرارات الإدارية؛ إذ يقوم القاضي الإداري بالتحقق من صحة الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار؛ وذلك من خلال التأكد من وجودها الفعلي في الواقع، فإذا تبين أن هذه الوقائع غير موجودة أو تم تحريفها؛ يصبح القرار مشوباً بعيب إساءة

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الثامن والتاسع، حكم الاستئناف رقم 115 لسنة 8 ق.س، من جلسة بتاريخ 2009/2/25م، ص356.

استعمال السلطة؛ ويُدرج هذا الفحص ضمن إطار عيب إساءة استعمال السلطة، الذي ينشأ عند استناد القرار إلى وقائع تنافي الواقع وتتنافى مع ما هو ثابت أو موثق، أو في حال الانحراف عن الهدف القانوني الذي حدده المشرع، وبذلك؛ تشكل هذه الرقابة ضماناً قانونية تحول دون تعسف الإدارة أو استغلال سلطتها، وتؤدي إلى بطلان القرار عند ثبوت العيب، وأكد على ذلك حكم محكمة الاستئناف في حكمها: "يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره من حيث الواقع والقانون، وإلا فقد إحدى مقوماته، ويخضع تقدير صحة هذا السبب من عدمه لرقابة المحكمة والتي عليها أن تتحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون؛ وذلك على ضوء النتيجة التي انتهى إليها القرار، فلا بد أن تكون هذه النتيجة مستمدة من أصول موجودة مادية وقانونية، ومستخلصة استخلاصاً سائغاً منها، فإذا اتضح للمحكمة خلاف ذلك؛ فقد القرار الأساس القانوني الذي ينبغي أن يقوم عليه، وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الرقابة على عنصر الغاية في تقارير الأداء لمنظومة "إجادة"

تتمثل أسباب تحقيق الرقابة على ركن الغاية في التحديات التي تواجه الموظف بصفته فرداً، في مواجهة سلطة إدارية تتمتع بصلاحيات واسعة؛ فقد تجد الإدارة - بسبب طبيعتها التنظيمية المعقدة وشمول منظومة "إجادة" لجميع الوحدات الإدارية - صعوبة في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تبتغيها الإدارة من تحديث الجهاز الإداري للدولة في مقابل التقييم الموضوعي، ومراعاة الظروف الفردية لكل موظف، وطبيعة بعض أنواع الوظائف، لهذا السبب؛ تشكل الرقابة القضائية على ركن الغاية ضماناً من إساءة استعمال السلطة، وتحدّ من احتمالات التعسف أو الإجحاف في التقييمات الصادرة عن "منظومة إجادة".

ويمكن للباحث الاستنتاج أن فرض القضاء الإداري العُماني رقابته على عنصر الغاية في القرار الإداري هدفه التحقق من سلامة مقصد المصلحة العامة التي استندت إليها الإدارة، وقد تردد

⁽¹⁾ محكمة القضاء الإداري العُماني، المكتب الفني، سلطنة عُمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري الدائرتان الاستئنافية لمحكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، المبدأ رقم 19/أ ص 3358.

كثيراً هذا المبدأ في أحكام القضاء الإداري العُماني، من بداية توالي طلبات الإلغاء والطعون المقدمة على قرارات التقييم الصادرة؛ وفقاً للآليات المتبعة في تقييم الأداء وفق منظومة "إجادة"؛ وذلك من خلال التأكيد على أن رقابة القضاء الإداري تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة مما أقره المشرع بقصد الإدارة من قرارها المصلحة العامة والتوازن بينها وبين المصلحة الخاصة بالموظف؛ إذ يتوقف على وجود هذه الأصول، أو عدم وجودها، وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي ينتهي إليها القرار.

إن جهة الإدارة - حال تمتعها بسلطة تقديرية عند إصدارها القرار الإداري - يتعين عليها وزن الأمور بميزان الحق والعدل، وبما يتلاءم والظروف التي يصدر فيها القرار؛ مبتغية في ذلك تحقيق المصلحة العامة، وأن يكون قرارها قائماً على أسباب مشروعة؛ حتى لا يصدر القرار حاملاً أسباب وأده منذ لحظة مولده، فإن حادت الإدارة عن جادة الصواب؛ أضفت على القرار من الشك والريبة، ما يزعزع استقراره، وثبوت ذلك يؤدي إلى وصم القرار بعدم المشروعية، والحكم بعدم صحته.

ومن خلال رجوع الباحث إلى القرارات التي صدرتها المحكمة في العديد من دعاوى الإلغاء على تقارير التقييم الصادرة من منظومة "إجادة"؛ يتضح وجود بعض القواسم المشتركة التي يأخذ بها القاضي لاعتبار قراراً التقييم معيباً بعبء إساءة استخدام السلطة، وذلك عن غير قصد من الإدارة، ولكنه ناتج عن سلطة الملاءمة على القرار الإداري، والتي تتولاها الجهة الإدارية على قراراتها؛ وذلك لكي تتوافق مع الظروف المحيطة بإصدار القرار وأنه من حقها قانوناً، وأن غرضها يعبر عن الهدف العام والمصلحة العامة الخاصة بتحديث الجهاز الإداري للدولة.

ونظراً لكون نطاق رقابة القاضي الإداري مقيدة بما يحدده القانون، ولا يمتد إلى ما تركز إليه الإدارة من الأساليب في ممارسة سلطتها التقديرية على تقارير التقييم؛ فإن هذه السلطة تظل ضمن اختصاص الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية وسلطة الملاءمة، ومع ذلك؛ يحق للقاضي الإداري التدخل في حدود معينة، وهي التحقق من صحة الوقائع التي يستند إليها الطاعن في دعواه، فإذا تبين للقاضي من خلال الفحص الدقيق للوقائع المطروحة أن ثمة عيباً في غاية وهدف الإدارة التي صدرت قرارها؛

فإن له أن يقيس مدى مشروعية القرار الإداري على ضوء صحة الوقائع، وعلى الرغم من أن الهدف الظاهر من القرار الإداري قد يكون المصلحة العامة، إلا أن هذا لا يعفي الإدارة من مسؤوليتها عن حماية حقوق الموظف بكونه هدفًا خاصًا، فإذا تجاوزت الإدارة حدود سلطتها، وأدى قرارها إلى المساس بحقوق الموظف دون مبرر مشروع؛ فإنه يُعد مشوبًا بعيب إساءة استخدام السلطة؛ مما يفتح المجال للقضاء الإداري للتدخل وإبطال القرار.

وتوجد العديد من الأمثلة على ما قدمناه من أحكام محكمة القضاء، منها صعوبة صياغة الأهداف على منصة المنظومة الإلكترونية، مثال على ذلك: ما نعى به المدعي ومن خلال وقائع ملموسة من سجلة الوظيفي، وشهادة رئيسته المباشر، خلاف ما جاء به قرار التقييم على النحو الذي اعتبره الموظف غير عادل، فإن للقاضي الإداري - وبناء على قيام الوقائع بمنافاة ما قرره نظام التقييم أن يأخذ بهذا السبب في قبول الدعوى وقبول الطعن على القرار؛ وذلك كما جاء في حيثيات حكم المحكمة: " وحيث إن الثابت للمحكمة من خلال جلسات نظرها للدعوى الماثلة ودعاوى أخرى مشابهة لها لعدد من الجهات الإدارية أن لجان التظلمات - وأثناء دراستها لتظلمات الموظفين من نتائج منظومة قياس الأداء الفردي لعام 2022م - اتضح لها وجود تحديات تواجه الموظفين في تسجيل أهدافهم في الفترات المحددة؛ بسبب عدم إمامهم بصياغة الأهداف والنتائج؛ مما نتج عن ذلك تدنّي في درجات التقييم السنوي"⁽¹⁾.

ومن الأمثلة على الآثار التي سببتها حادثة المنظومة وطريقة اعتمادها من مرحلة تجريبية إلى مرحلة فعلية ما جاء في حيثيات قبول الطعن المقدم: "كما تبين للمحكمة أيضًا بأن بعض الجهات قامت بمخاطبة وزارة العمل بما مفاده بأن من بين أهم أسباب التظلمات التي تقدم بها الحاصلون على تقييم أداء ضعيف أو متوسط هو تطبيق الأسلوب التجريبي على المنظومة خلال عام 2022م؛ مما أوحى بأن العمل بها سيتم فعليًا مطلع عام 2023م، أما الموظفون الحاصلون على درجة جيد، فتكمن

(1) حكم المحكمة الابتدائية في جلسة 7 من مايو سنة 2023م الدائرة الإدارية الابتدائية . حكم غير منشور .

أسباب تظلمهم حول المشكلات التقنية التي لازمت المنصة الإلكترونية خلال الفترات الماضية، مما أدى إلى عدم تمكنهم من صياغة أهدافهم بموضوعية".

ومن أهم ما أخذ به القاضي الإداري في الطعن على تقرير التقييم واعتباره من إساءة استعمال السلطة المفاضلة بين الموظفين في تحديد درجة مجيد أو ممتاز؛ فجاء في حيثيات حكم المحكمة: " يتعين أن تكون معايير المفاضلة في كنف يتسم بالموضوعية والعدالة، ومرسومة، ومتاحة مسبقاً للموظفين، تكون أمام أعينهم وبصيرتهم؛ حتى يستشعر الجميع بالاطمئنان بموضوعية التقييم، وكذلك تحفيزاً وتشجيعاً لهم على بذل المزيد من النجاحات والإنجازات في بيئة العمل، والذي سيسهم - بلا شك - في دفع عجلة التقدم والإنجاز بين الموظفين في بيئة العمل، وإتاحة المجال للمنافسة بين جميع الموظفين الذي يحرص من خلاله الجميع للظفر بمرتبة ممتاز في تقدير كفاية تقويم أدائه؛ الأمر الذي يضحى معه قرار الجهة الإدارية المدعى عليها بتقدير كفاية أداء المدعي غير قائم على سند صحيح من الواقع والقانون".

ويرى الباحث من خلال الأحكام السابقة أن جهة الإدارة صدّرت قرار التقييم بما لها من سلطات إدارية، ولكن كانت قراراتها صادرة وفقاً للهدف العام، ومتغاضية عن الهدف الخاص؛ فقد طبقت نظام التقييم وأخذت بنتائجه رغم العيوب الواضحة فيه من باب الالتزام بالهدف العام، وهو تحسين وتطوير الجهاز الإداري للدولة، ولكنها أغفلت الهدف الخاص، وهو حقوق الموظف وامتنازاته المستحقة له؛ مما يجعل ذلك دليلاً على إساءة استخدام السلطة، والذي أخذ به القاضي الإداري في مواجهة صريحة بين السلطة التقديرية للإدارة في مقابل رقابة القضاء الإداري على هذه السلطة، وإن كنت - بصفتي باحثاً - أرى أن الرقابة القضائية على تقييم أداء الموظفين وفق هذه المنظومة، تولدت عنها رقابة دستورية وإن كانت لم تثار علناً، إلا أن نتائجها ظهرت تطبيقاً للمبادئ الاجتماعية للدولة، والتي أرساها النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6)؛ كما نصت عليها المادة (15) من النظام والمادة (21)، وإعمالاً لهذا المبدأ، وعلى تقدير أن الغاية التي يستهدفها المشرع في النظام الأساسي، والمتمثلة في صون حقوق المواطنين وحرياتهم، في مواجهة أي صور من صور التمييز، التي قد تنال منها أو تقيد ممارستها، وقد أضحت هذه المبادئ في جوهرها وسيلة لتقرير

الحماية القانونية المتكافئة، ولا تقتصر على الحقوق والحريات المنصوص عليها في النظام الأساسي وحسب، بل يمتد مجال أعمالها إلى تلك التي كفلها المشرع للمواطنين في حدود سلطته التقديرية، وعلى ضوء ما يرتئيه محققاً للصالح العام، وحيث إن أعمال مبدأ المساواة أن لا يميز بين الموظفين العموميين المتماثلين في مراكزهم القانونية؛ وذلك لما قد ينتج من إخلال بمبدأ المساواة بينهم، فإنه إذا ما منحت جهة الإدارة بعض الموظفين لديها مكافأة تشجيعية نظير تفانيهم وتحقيقهم للمستوى المطلوب إلى مرتقى وضعت أهدافها، فعند ذلك يجب منح كل موظف يتماثل حاله وحالهم، وإذا حادت جهة الإدارة عن تطبيق ذلك فإن غايتها مشوبة بعيب الإساءة.

الخاتمة

صدر المرسوم السلطاني بإنشاء وزارة العمل، وتوليها مسؤولية تحديث النظام الإداري في الدولة المدنية، مُنحت - على إثره - الوزارة سلطات واسعة، وكان من أهم نتائج هذا التحديث إنشاء منظومة قياس الأداء الفردي والكفاءة المؤسسية "إجادة"، والتي تمثل خطوة جوهرية في تطوير أساليب تقييم الموظفين في القطاع الحكومي؛ حيث تبنت وزارة العمل هذا النظام جزءًا من الإدارة الحديثة القائمة على الإدارة بالأهداف، ويهدف النظام إلى تمكين الموظفين من المشاركة الفاعلة في تحديد أهدافهم الوظيفية؛ مما يزيد من مسؤوليتهم عن نتائج أدائهم.

ومع ذلك؛ كشفت الدراسة عن بعض المعوقات القانونية التي أثرت على مشروعية تقارير التقييم؛ مما أدى إلى نزاعات قانونية متعددة أمام القضاء الإداري، خصوصًا فيما يتعلق بعيوب السبب والغاية، وهي من الأسباب الأساسية التي تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية؛ وهنا تبرز أهمية الرقابة القضائية في حماية حقوق الموظفين، وضمان مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة.

وعلى الرغم من التوسع في السلطات التقديرية للإدارة، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة، بل مُقيّدة بقواعد وشروط حددها المشرع العُماني، التي تلتزم بها الجهات الإدارية، وعلى ذلك؛ تعتبر الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة، بما في ذلك تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وسيلة فعّالة لضمان التزام الإدارة بالقوانين.

وهدفت الدراسة إلى تبيان أن الرقابة القضائية هي فحص العناصر المكونة للقرار الإداري؛ للتأكد من خلوه من أي شائبة قانونية، سواء في عناصره الخارجية من حيث الشكل والإجراءات، أو في عناصره الداخلية المتعلقة بالمحل، أو الغاية، أو السبب، ومن أبرز العيوب التي تتصدى لها الرقابة القضائية هو عيب إساءة استعمال السلطة، والذي يُعدّ من أهم الأدوات القانونية لحماية الموظف من تجاوز السلطة التقديرية للإدارة باسم "المصلحة العامة". بهذا يسهم القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، ومصصلحة الموظف الفرديّة التي يحميها النظام الأساسي للدولة والقوانين واللوائح المنظمة.

النتائج

1. السلطات التقديرية الممنوحة للإدارة مقيّدة بالقانون واللوائح المنظمة لها؛ حيث تلتزم الإدارة بمراعاة الضوابط القانونية في ممارسة سلطتها التقديرية لتجنب التجاوز أو التعسف؛ وذلك لحماية حقوق الموظفين وضمان نزاهة عملية التقييم.

2. تزامن تفعيل منظومة "إجادة" بشكل رسمي وإلزامي مع العديد من العوائق التي أثرت على تقارير تقييم الأداء؛ إذ رافقت إطلاق هذه المنظومة تحديات متعددة، منها: استجابة الموظفين للآلية الجديدة، واستيعابهم لمعايير التقييم الحديثة، بالإضافة إلى تأثير بعض النتائج بظروف تطبيق النظام وأوجه القصور التنظيمي؛ وقد أدى ذلك إلى مخاوف حول مدى دقة التقييمات وعدالتها، ومدى انعكاسها بشكل حقيقي على أداء الموظف؛ مما أبرز الحاجة إلى تحسين وتطوير النظام باستمرار.

3. الرقابة القضائية هي الفيصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة؛ إذ تتولى الرقابة القضائية مهمة التحقق من أن الإدارة تلتزم بما يضمن قراراتها تتماشى مع المصلحة العامة وتوازنها مع حقوق الموظفين.

4. تتركز رقابة القضاء على مشروعية تقارير الأداء في فحص العناصر الشكلية الخارجية للقرار الإداري والعناصر الموضوعية الداخلي، ففي الجانب الشكلي، يتحقق القضاء من التزام الإدارة بالإجراءات القانونية مثل الالتزام بالأطر الزمنية، أما في الجانب الموضوعي، تكون رقابة القضاء على أن يكون هدف الإدارة وغايتها في قراراتها هو الصالح العام، دون التعدي على الحق الخاص المحفوظ للموظف.

التوصيات:

1. إعادة النظر في نظام "المنحنى النسبي" المستخدم في توزيع درجات التقييم؛ لضمان عدالة التقييمات؛ ومنح الموظفين تقديرًا مستحقًا لأدائهم.
2. وضع آليات ومعايير واضحة تساعد الموظفين في صياغة أهدافهم الوظيفية بشكل سليم؛ بما يساهم في تحقيقها وفقًا لمتطلبات منظومة "إجادة".
3. تعزيز الشفافية في عملية تقييم الأداء؛ من خلال توضيح المعايير التي يتم بناءً عليها توزيع التقييمات، وتحديد من يستحق التقديرات العالية.
4. ضمان توازن السلطات التقديرية الممنوحة لوزارة العمل، مع الالتزام بالقواعد القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية واللوائح التنفيذية؛ لضمان عدم تجاوز حدود السلطة الإدارية.
5. الحاجة لتطوير آليات تقييم الأداء ضمن منظومة "إجادة"؛ لضمان كفاءة وموضوعية التقييمات.
6. تفعيل الرقابة الداخلية على عملية التقييم الوظيفي لضمان التزام الجهات الإدارية بالمعايير المحددة، وتقادي التعسف في استخدام السلطة.
7. توعية الموظفين بآليات التقييم، وأهمية مشاركتهم الفعالة في صياغة الأهداف؛ بما يعزز من وعيهم بحقوقهم ومسئولياتهم ضمن إطار التقييم.
8. تحديد معايير واضحة وثابتة لألية التقييم، تتناسب مع المسميات الوظيفية.
9. عدم الزام الموظفين بأهداف ونتائج محددة وموحدة، طالما لديه أهداف ونتائج لا تتعارض مع بطاقة الوصف الوظيفي، وأهداف الوحدة والتقييم الذي يشغله، ويكون التدخل من قبل المسئول المباشر في بعض النتائج والتي يتم تحديدها مسبقًا.
10. ضرورة إدراج الأهداف السلوكية والانضباطية للموظف، وحتى مدة العمل الفعلية واحتساب الأعمال الخارجية خارج الوحدة ضمن الأيام الفعلية للعمل (ندوات - محاضرات - مهمات رسمية - إلخ).
11. تخصيص فصل كامل في قانون الوظيفة العامة لمنظومة إجادة، يوضح فيه الإجراءات العامة لألية التقييم عند اعتماده وتقارير الأداء على أن توضح اللائحة الإجراءات بالتفصيل.

12. يجب أن يتضمن قانون الوظيفة العامة على جزاءات إدارية وعقوبات رادعة على المخالفين لإجراءات التقييم الصحيحة.

13. يجب التأكيد على توحيد المكافآت التشجيعية، بحيث تكون موحدة وعدم تفاوتها بين درجة مالية وأخرى، على درجة الامتياز.

قائمة المراجع

أولاً: معاجم اللغة العربية:

1. إبراهيم أنس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول، مجمع اللغة العربية، ج3، 1972م.
2. جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم بن علي بن منظور الأنصاري، معجم لسان العرب، الجزء الخامس، دار إحياء التراث العربي، ط1، بيروت، 1988م.

ثانياً: المراجع القانونية:

1. بشير العملاق، الإدارة الحديثة - نظريات ومفاهيم، دار اليلوزي للنشر والتوزيع، عمّان، 2008.
2. رشا هاشم حمدي، تنمية نظم الموارد البشرية، دار الراية للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2009.
3. الريجي مصطفى عليان، العمليات الإداريّة، دار الصفا للنشر والتوزيع، عمّان، 2010.
4. سعاد نائف برنوطي، إدارة الموارد البشرية - إدارة الأفراد، دار وائل للطباعة والنشر، ط1، عمّان، الأردن، 2004.
5. سعد غالب ياسين، الإدارة الاستراتيجية، دار اليازوري، عمان، 2002.
6. عابدين محمد شريف، دور الإدارة بالأهداف في تطوير الكفاية الإداريّة والمهنية لمدير المدرسة، المجلة التربوية، 17 66، جامعة الكويت، 2006.
7. قاسم بن عائل الحربي، الإدارة المدرسية الفاعلة لمدرسة المستقبل، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2008.
8. كامل محمد المغربي، الإدارة - أصالة المبادئ حداثة وتحديات القرن الحادي والعشرين، دار الفكر، ط1، عمّان، 2007.
9. محمد الصيرفي، قياس وتقويم أداء العاملين، مؤسسة حورس للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ط1، مصر، 2008.
10. مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية إدارة الأفراد، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمّان، 2005.

11. نجم عبد الله العزاوي، الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية، دار اليازوري.

ثالثاً: المراجع القانونية المتخصصة:

1. أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية ندب - نقل - إعارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
2. بدر محمد علي محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإداريّة في مملكة البحرين دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
3. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007.
4. حسن شريف، الرقابة القضائية على ركن المحل في القرار الإداري دراسة مقارنة، بحث مقدم إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق، 2017.
5. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ط1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1997.
6. حسين الطراونة، الرقابة الإداريّة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2009.
7. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2011.
8. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية دراسة مقارنة، مرجع سابق.
9. الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية ٢٠٠٧م، دون طبعة.
10. رشا الغول، التقييم الذاتي للرقابة، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، ط1، 2013.
11. زين العابدين بركات، الموسوعة الإداريّة في القانون الإداري والمقارن، دمشق، دار الفكر، 1974.
12. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق.
13. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

14. عبد الحكيم عكاشة، شرح قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني النظام القضائي - الدعوى - الاختصاص، ط1، الأجيال للتسويق، مسقط، سلطنة عُمان، 2005.
15. عبد الحميد بن سالم بن علي الحمداني، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون، بيروت، 1988م.
16. عبد الحميد بن سالم بن علي الحمداني، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون، بيروت، 1988م.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، "الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
18. عبد الفتاح محمد الصحن، سمير كامل، الرقابة والمراجعة الداخلية، مصر، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2001.
19. عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
20. علي بن سيف بن سالم المقبالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، 2012.
21. علي كامل، الحماية القانونية للموظف العام تطبيقات عملية وقضائية، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010.
22. علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، مكتبة نانسي، دمايط، ط1، 2017.
23. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998.
24. فاضل جبير لفته، " الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب" بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد، الأول المجلد الخامس، حزيران 2012م
25. كنعان نواف، القانون الإداري الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
26. كنعان نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، ط1، 2000.

27. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2010م
28. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2010م
29. محمد بن أحمد بن صالح المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعاوى الإدارية دراسة تحليلية وتطبيقية في كل من الأردن وعمان، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، كلية الحقوق، القانون العام، 2011.
30. محمد رفعت عبد الوهاب، أحمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، القاهرة، 1988.
31. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
32. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الفيوم، 2021.
33. محمد موسى عبد الكريم، أصول التحقيق الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
34. محمود سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
35. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
36. محمود حين هداية، الرقابة القضائية على القرار الإداري دراسة مقارنة بين التشريع المصري والقانون والإمارات العربية المتحدة، دار صافي للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2011، ص45.
37. مصطفى محمد الشامي، الرقابة الإدارية على قرارات التأديب الوظيفي، دار الراعب للنشر والتوزيع، 2010، ص37.
38. وسام صابر العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، ط1، بغداد، 2015.

رابعًا: الرسائل العلمية المتخصصة

رسائل الماجستير

1. علي بن سيف بن سالم المقبالي، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، 2012.
2. عيسى بن ناصر بن عيسى البوسعيدي، الرقابة القضائية على الملائمة في سلطنة عُمان دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرقية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، سلطنة عُمان، 2024.
3. محمد بن عيسى بن طرشموم هبيس، تقييم كفاية الأداء الوظيفي في التشريع العُماني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2017.
4. نصر بن عبد الله الندابي، قرارات تقييم الأداء للموظف العام وموقف التشريع والقضاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جرش، كلية الحقوق، الأردن، 2016.
5. نوف بنت راشد بن خلف العوفية، الرقابة القضائية على القرار التأديبي: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2018.

خامسًا: الوثائق الرسمية:

الديساتير الوظيفية

1. النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (96/101)، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (587)، الصادر في 16 / 11 / 1996م.
2. النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6)، المنشور في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم (1374) الصادر في 12 / 1 / 2021م
3. المرسوم السلطاني رقم (2009/3)، بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (99/91)، نشر في الجريدة الرسمية رقم (880) بتاريخ 2009/02/01.

4. قانون الخدمة المدنية الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (2004/120م) بتاريخ 2004/12/28م، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (782) الصادر بتاريخ 2005/1/1م.
5. المرسوم السلطاني رقم (91/99)، بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها، صدر بتاريخ 1999/11/21م، ونشر هذا المرسوم في عدد الجريدة الرسمية رقم (660) الصادر في 1999 /12/1م.
6. المرسوم سلطاني رقم (2007/115)، بإجراء تعديل في بعض أحكام قانون الخدمة المدنية، ومرسوم إصداره رقم (2004 /120)، نشر في الجريدة الرسمية رقم (851) بتاريخ 2007 /11/17م.
7. المرسوم سلطاني رقم (2020/89)، بإنشاء وزارة العمل وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي، صدر بتاريخ 2020/8/18، نشر هذا المرسوم في عدد الرسمية رقم (1353) بتاريخ 2020 /08 /19م.
8. المرسوم سلطاني رقم (2022/23)، بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري، صدر بتاريخ 2022/4/27م، نشر هذا المرسوم في عدد الرسمية رقم (1440) بتاريخ 2022 /05/08م.

القوانين الوظيفية

1. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيةتان بمحكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، في العام القضائي الثامن عشر 1438 - 1439هـ / 2017-2018م، من أول أكتوبر 2017 إلى آخر سبتمبر 2018، الجزء الأول.
2. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المكتب الفني، في العام القضائي الرابع عشر 1434هـ - 1435هـ - 2013م - 2014م.
3. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيةتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر، المكتب الفني، من أول أكتوبر 2017 إلى آخر سبتمبر 2018، الجزء الثاني.
4. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري الدائرتان الاستئنافيةتان بمحكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، في العام القضائي الثامن عشر 1438 - 1439هـ / 2017-2018م، من أول أكتوبر 2017 إلى آخر سبتمبر 2018، الجزء الأول.

5. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري الدائرتان الاستئنافيتان لمحكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، في العام القضائي 1478-1429 هـ - 2017 - 2018م، من أول أكتوبر 2017 الى آخر سبتمبر 2018م.

6. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العام القضائي الثالث عشر، المكتب الفني، 1433 هـ - 1434 هـ - 2012م - 2013م

اللوائح والقرارات:

1. قرار وزاري رقم (2023/36)، بإصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي، نشر في الجريدة الرسمية رقم (1506) بتاريخ 13 / 08 / 2023م.

2. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقرار مجلس الخدمة رقم (2010/9)، نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم (922)، الصادر في 1 / 11 / 2010م.

الأدلة الاسترشادية:

1. إجابة: دليل استرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021.

2. إجابة: دليل الموظف الموارد البشرية لإدارة تطبيق منظومة "إجابة" لقياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، النسخة الأولى، 2023.

3. إجابة: مكتب إدارة منظومة الأداء الفردي: ورشة صياغة الأهداف والنتائج الرئيسية، أكتوبر 2023.

سادسًا: الموقع الإلكتروني:

1. مرسوم سلطاني رقم 89 / 2020 بإنشاء وزارة العمل وتحديد اختصاصاتها.

2. مرسوم سلطاني رقم 23 / 2022 بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري.

3. مرسوم سلطاني رقم 91 / 1999 بإنشاء محكمة القضاء الإداري.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	قرار لجنة المناقشة
ب	إقرار الباحث
ج	الآية الكريمة
د	الإهداء
هـ	الشكر والتقدير
و	ملخص الرسالة باللغة العربية
ز	ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية
9-1	المقدمة
51-10	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمنظومة "إجادة" - والرقابة القضائية.
13	المبحث الأول: الفلسفة الإدارية العامة لمنظومة إجادة تعريفاً وتكيفاً.
14	المطلب الأول: الفلسفة الإدارية الحاكمة لمنظومة "إجادة"
16	الفرع الأول: منهج الإدارة بالأهداف
17	الفرع الثاني: نظم تقييم الأداء الحالية والفرق بينه وبين النظم السابقة
22	المطلب الثاني: مراحل عملية تقييم الأداء وفقاً لآليات منظومة "إجادة"
22	الفرع الأول: المراحل المتبعة لاعتماد تقارير الأداء "إجادة"
31	الفرع الثاني: الأساس القانوني لتقارير تقييم الأداء وفق منظومة "إجادة"
33	المبحث الثاني: مدى خضوع تقارير تقييم الأداء للرقابة القضائية
34	المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية
36	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الفقه القانوني والقضاء الإداري العُماني
40	الفرع الثاني: أنواع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
44	المطلب الثاني: خصائص الرقابة القضائية في القضاء الموحد والمزدوج
44	الفرع الأول: أثر النظام القضائي على خصائص الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
48	الفرع الثاني: اتجاهات القضاء العُماني في دعوى الإلغاء
92-52	الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية عناصر تقارير تقييم الأداء
54	المبحث الأول: العناصر الخارجية الشكلية في تقارير تقييم الأداء
54	المطلب الأول: مفهوم عنصر الاختصاص

الصفحة	الموضوع
55	الفرع الأول: عنصر الاختصاص من النظام العام
57	الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص في تقارير تقييم الأداء الوظيفي
62	المطلب الثاني: عنصر الشكل والإجراءات
63	الفرع الأول: مدلول عنصر الشكل والإجراءات في القرار الإداري
66	الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات في تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقا لمنظومة "إجادة"
71	المبحث الثاني: رقابة القضاء على عناصر المشروعية الداخلية للقرار الإداري
74	المطلب الأول: رقابة القضاء على عنصري السبب والمحل
75	الفرع الأول: الرقابة على عنصر السبب في تقارير تقييم الأداء "إجادة"
80	الفرع الثاني: رقابة القضاء على عنصر المحل في تقارير تقييم الأداء "إجادة"
83	المطلب الثاني: رقابة القضاء على عنصر الغاية
84	الفرع الأول: عنصر الغاية في تقارير التقييم
88	الفرع الثاني: الرقابة على عنصر الغاية في تقارير الأداء لمنظومة "إجادة"
96-93	الخاتمة
103-98	المراجع