

Middle East University for
Graduate studies

جامعة الشرق الأوسط

للدراسات العليا

كلية الحقوق - قسم القانون العام

التظلم الإداري
دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية
والإمارات العربية المتحدة
Administrative Grievance

Comparative Study between the Laws of the Hashemite
Kingdom of Jordan and Laws of the UAE

إعداد الطالب

محمد خليفة الخيلي

المشرف المشارك

أ.د. محمد وليد العبادي

المشرف الرئيسي

أ.د. محمد عودة الجبور

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة

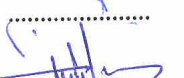
الماجستير

2009

قرار لجنة المناقشة

نوقشت رسالة الماجستير للطالب محمد خليفة محمد الخيلي بتاريخ
٢٠٠٩/٨/١٢، وعنوانها (التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة
الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة).

وقد أجازت بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٢

<u>التوقيع</u>		<u>أعضاء لجنة المناقشة</u>	
	مشرفاً رئيساً	الأستاذ الدكتور محمد عودة الجبور	
	مشرفاً مشاركاً	الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي	
	عضواً	الدكتور يوسف محمد العطاري	
	عضواً	الدكتور سليم سلامة الحتاملة	

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	قرار لجنة المناقشة
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
هـ	فهرس المحتويات
ح	ملخص باللغة العربية
1	المقدمة
11	الفصل التمهيدي: مدلول مبدأ التشريعية في النظم القانونية
13	المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية
17	المبحث الثاني: ضمانات احترام مبدأ المشروعية
21	الفصل الأول: التعريف بالتظلم الإداري وأهميته
23	المبحث الأول: التعريف بالتظلم الإداري
23	المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري
26	المطلب الثاني: تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات
30	المبحث الثاني: أهمية التظلم الإداري
30	المطلب الأول: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء الإداري
32	المطلب الثاني: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة
36	الفصل الثاني: أنواع التظلم الإداري
37	المبحث الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها
37	المطلب الأول: التظلم الإداري الولائي
39	المطلب الثاني: التظلم الإداري الرئاسي

43	المبحث الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه
43	المطلب الأول: التظلم الاختياري (الجوازي)
54	المطلب الثاني: التظلم الوجوبي
64	الفصل الثالث: الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري
65	المبحث الأول: الشروط الشكلية للتظلم الإداري
65	المطلب الأول: أن يقدم التظلم من قبل صاحب الشأن
69	المطلب الثاني: تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة
74	المطلب الثالث: تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن
79	المطلب الرابع: أن يكون محل التظلم الإداري قراراً إدارياً نهائياً
89	المبحث الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري
89	المطلب الأول: أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً
91	المطلب الثاني: أن يكون التظلم الإداري مجدياً
97	الفصل الرابع: نتائج التظلم الإداري في التشريعين الأردني والإماراتي
98	المبحث الأول: النتائج المترتبة على قبول التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم
98	المطلب الأول: العلم بالقرار الإداري وحصول المتظلم على حقوقه
99	المطلب الثاني: إفصاح صاحب الشأن عن رفضه للقرار
101	المبحث الثاني: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للإدارة
101	المطلب الأول: قبول جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها
103	المطلب الثاني: رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

111	المبحث الثالث: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه
111	المطلب الأول: قطع ميعاد الطعن بالإلغاء
113	المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه
114	الفصل الخامس: الاستنتاجات والتوصيات
122	قائمة المراجع
129	ملخص باللغة الإنجليزية

ملخص

التظلم الإداري

دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة

إعداد

محمد خليفة الخيلي

المشرف مشارك

المشرف الرئيسي

أ.د. محمد وليد العبادي

أ.د. محمد عودة الجبور

يعد التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة، وتتقصد من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم.

وقد جاءت هذه الدراسة بعنوان التظلم الإداري - دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة، في فصول خمس يسبقها فصل تمهيدي، تناول الباحث في الفصل التمهيدي مدلول مبدأ المشروعية في النظم القانونية، وتناول في الفصل الأول من الدراسة التعريف بالتظلم الإداري وأهميته، وأفرد الثاني لبيان أنواع التظلم الإداري، وخصص الثالث لبيان الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري، وتناول في الفصل الرابع آثار التظلم الإداري في التشريعين الأردني والإماراتي، وخصص الأخير للاستنتاجات والتوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة.

والتظلم الإداري يعتبر طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية، وحل الكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى التقليل من القضايا المرفوعة بهذا الشأن بقدر المستطاع، مما يخفف العبء عن القضاء، بعد أن زادت الدعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري

المختص بشكل ملحوظ، بل وتأخر الفصل فيها لسنوات طويلة تبعاً لذلك، وأصبحت تشكل مشكلة مما أصبح من الضروري مواجهتها بالأفكار العلمية.

ونظراً لأهمية التظلم الإداري في كونه وسيلة لفض المنازعات الإدارية في مهدها والتخفيف عن كاهل القضاء الإداري بالتقليل من عدد القضايا المرفوعة إليه، ناهيك عن أهمية التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها المختلفة من جهة أخرى، ونظراً لتلك الاعتبارات فإن عدم قيام المشرع الأردني بتنظيم أحكام التظلم الوجوبي يعد قصوراً تشريعياً يحتاج إلى إعادة النظر بالأحكام النازمة للتظلم عموماً والواردة في التشريع الأردني، وذلك من خلال التدخل الصريح من قبل المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا وتحديد صور القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق على سبيل الحصر، وذلك أسوةً بالمشرع المصري الذي أحسن صنعاً عندما حدد وعلى سبيل الحصر حالات التظلم الوجوبي مبيناً أحكامه وإجراءاته وآثاره بموجب تصرف قانوني صريح.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي فإنه من الواضح أنه لم يحسم هذه المسألة، وتركها دون تدخل تشريعي واضح وحاسم، فهو لم يجعل التظلم الإداري وجوبياً بالنسبة للقرارات الإدارية، أو لطائفة منها، ولم ينظم أية أحكام تتعلق بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة ما إذا جاء رد الإدارة بالرفض خلال ميعاد معين. وعليه فإن الباحث يهيب بالمشرع الإماراتي أن يتنبه لأوجه النقص والقصور التي لحقت بالتنظيم التشريعي للتظلم الإداري وآثاره القانونية.

المقدمة

تقوم الدولة الحديثة في الأساس على الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك الذي يعد بحق العمود الفقري للمجتمع، والمعيار العادل لضبط دوران رحى العلاقات والروابط القائمة بين مختلف أشخاصه القانونية، بل هو يعد الهيكل الأساسي الذي تنتظم حوله الروابط الاجتماعية المتباينة، وعليه تركز العلاقات المتداخلة فيما بين أبنائه.

ويطبق على جميع الأعمال والتصرفات المختلفة دون تفرقة أو تمييز، بحيث إذا صدرت هذه الأعمال والتصرفات خلافاً للأحكام القانونية المرسومة لها، أضحت غير مشروعة وليست لها قيمة قانونية، ولا يعتد بوجودها تجاه الكافة، وغدا من حق ذوي الشأن التظلم منها وطلب سحبها أو إلغائها ومحو نتائجها، فضلاً عن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية الناجمة عنها.

ولعل أقوى الضمانات المادية وأفضل الضوابط التنظيمية لترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، هو ما استحدثته الدول المعاصرة من وسائل رقابية متعددة جاءت في صلب دساتيرها وتشريعاتها النافذة، ومنها الرقابة الدستورية والرقابة القضائية، والرقابة الإدارية على جميع سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة، لتحقيق العدالة المنشودة للكافة.

مشكلة الدراسة:

قد يتعرض المواطن في تعامله مع الإدارة إلى مشاكل عديدة من جراء القرارات التي تصدرها بحقها، وتكون غير مشروعة، وهنا يثار السؤال حول ما هي الوسيلة أو الوسائل القانونية التي منحها المشرع للفرد للدفاع عن حقوقه قبل امتيازات وسلطات الإدارة الواسعة؟

وكان الحل لدى التشريعات المقارنة إعطاء الحق للمواطن بالاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة، عليها تتراجع عنها وتحقق له أهدافه ورغباته، فجاءت التشريعات المقارنة لهذا الغرض بإجراء قانوني هام جداً، وهو "التظلم الإداري السابق"، باعتباره وسيلة قانونية توفيقية ما بين المواطن والإدارة، ولهذا ارتأينا أن يكون محل دراستنا في هذا البحث، حيث يطرح "التظلم الإداري" تساؤلات قانونية وواقعية عديدة في التشريعين الأردني والإماراتي. فما هو المنهج المتبع في التشريعين محل المقارنة بشأن التظلم الإداري؟ وكيف تعامل التشريعان محل المقارنة مع هذا النظام من حيث الإجراءات والنتائج؟

وستحاول هذه الدراسة معالجة الجوانب القانونية المختلفة التي تشكل مضمون وطبيعة فكرة التظلم الإداري، ومن ثم إبراز إلى أي مدى يؤدي التظلم الإداري السابق دوراً حاسماً في حل النزاعات الإدارية في التشريعين الأردني والإماراتي محل المقارنة.

أسئلة الدراسة وفرضياتها:

أ- أسئلة الدراسة:

1. ما المقصود بالتظلم الإداري؟
2. ما أهمية التظلم الإداري؟
3. ما أنواع التظلم الإداري في التشريعين محل المقارنة؛ الأردني والإماراتي؟
4. ما الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري في التشريعين محل المقارنة؟
5. ما نتائج التظلم الإداري في التشريعين محل المقارنة؟

ب- فرضيات الدراسة:

1. إن التظلم الإداري هو اعتراض أو طعن إداري، لا يصطبغ بالصبغة القضائية، يتقدم به صاحب الشأن أو وكيله القانوني، أو كل ذي مصلحة، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، نحو القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية، المشوبة بأحد العيوب الشكلية أو الموضوعية، أو المخالفة لأحكام القانون ونصوصه النافذة، لجهة الإدارة مصدره القرار أو الجهة الرئاسية لها، طالباً إعادة النظر في هذه القرارات إما بسحبها أو إلغائها أو تعديلها، بما يتفق مع الأحكام القانونية السارية والاجتهادات القضائية المستقرة أو الأعراف الإدارية السائدة.
2. يعد التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي وضعها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات

الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم، وطلب إلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات بما يتفق مع الأحكام القانونية السارية، أو الاجتهادات القضائية المستقرة أو الأعراف الإدارية السائدة، وصولاً إلى تحقيق العدالة الإدارية المنشودة.

3. يُشترط في التظلم الإداري أن يقدم من صاحب الشأن أو من ذي مصلحة، وأن ينصب على قرار إداري بالمعنى القانوني المحدد له، وأن يُقدم بعد صدور القرار الإداري وصورته نهائياً وخلال ميعاد الطعن القضائي إلى الجهة الإدارية المختصة.

4. يترتب على تقديم التظلم الإداري حصول المتظلم على حقوقه والحفاظ على مصالحه المشروعة، وإزالة الأضرار المادية والأدبية اللاحقة به نتيجة لصدور القرار الإداري المتظلم منه، إذا اقتنعت الإدارة المتظلم إليها بمشروعية أسباب التظلم، ووجاهة الاعتراضات والملاحظات الواردة فيه، ومن ثم ينتهي النزاع القائم بين صاحب الشأن وبين الإدارة المعنية في مرحلته الأولى بطريقة ودية ووسيلة رضائية، مما يوفر على المتظلم كثيراً من الجهد والوقت والنفقات التي يتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي، فضلاً عن اختصاره لجميع الإجراءات والأصول القضائية اللازمة في هذا الشأن.

أهمية الدراسة:

التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي وضعها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس

مصالحهم المشروعة، وتتنقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم، وطلب إلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات بما يتفق مع الأحكام القانونية السارية، أو الاجتهادات القضائية المستقرة أو الأعراف الإدارية السائدة، وصولاً إلى تحقيق العدالة الإدارية المنشودة.

ويكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريان في الدول المختلفة على أهمية التظلم الإداري، باعتباره أحد الضمانات القانونية المهمة في مجال الرقابة الإدارية، وفي تحقيق العديد من المزايا التي لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء الإداري. فهو يكفل للإدارة العامة مراقبة تصرفاتها المختلفة قبل إصدار قراراتها، أو إعادة النظر في هذه القرارات قبل صدورها، كما يلعب دوراً كبيراً بالنسبة لميعاد دعوى الإلغاء وكيفية حسابه، وذلك لما له من أثر قاطع لهذا الميعاد، فضلاً عن أنه يحقق مصالح أطراف المنازعة الإدارية بتصفية هذه المنازعة في مهدها، لا سيما إذا تبين لجهة الإدارة صدق وملائمة ومشروعية التظلم الإداري المقدم إليها، وصواب الاعتراضات الواردة فيه، مما يوفر على ذوي الشأن عناء ولوج إجراءات التقاضي الطويلة والمعقدة في بعض الأحيان، الأمر الذي يجعل التظلم متسماً بسهولة الإجراءات وقلة التكاليف.

وعلاوةً على ذلك كله فإن التظلم لجهة الإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها فيما لو لجأ الأفراد إلى القضاء الإداري، لأن رقابة هذا القضاء في الأصل هي رقابة مشروعية، أما في مجال التظلم الإداري فإن الإدارة تستطيع أن تسحب القرار أو تلغيه أو تعدله لمجرد عدم ملائمته، وليس لعدم مشروعيته فحسب، فضلاً عن أن التظلم إذا روعيت فيه الحيادة والموضوعية عند نظره والبت فيه، فإن من شأنه أن يظهر روح الانتماء لدى الموظف إلى عمله والود إلى جهة إدارته، إذا ما استشعر عدالة تطبيقه.

ولما كان التظلم الإداري يشكل كل هذه الأهمية، فإنه يصبح من وجهة نظرنا موضوعاً جديراً بالدراسة والبحث والتمحيص في مختلف جوانبه، وبخاصة في كل من التشريعين الأردني والإماراتي.

تعريف المصطلحات:

هناك العديد من المصطلحات التي سترد في هذه الدراسة، أهمها ما يلي:

- مبدأ المشروعية: يعني خضوع الإدارة في تسيير كافة أوجه نشاطها وأعمالها لحكم القانون.
- التظلم الإداري: أن يتقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري في مواجهته بطلب إلى الإدارة يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها الذي يدعي عدم مشروعيته.
- التظلم الاختياري: يكون فيه صاحب الشأن متمتعاً بحرية تقديمه، دون أن يكون هناك التزام قانوني بهذا التقديم قبل رفع دعوى الإلغاء.
- التظلم الوجوبي: هو التظلم الذي يفرضه المشرع، ويفرض على صاحب الشأن المتظلم من القرار الإداري في حالات معينة ومحددة قانوناً، أن يقدمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه، كإجراء ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الطعن القضائي، حيث يترتب على عدم تقديمه قبل إقامة دعوى الإلغاء الحكم بعدم قبول هذه الدعوى شكلاً، لعدم سبق التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون.

محددات الدراسة:

ستتناول هذه الدراسة موضوع التظلم الإداري في التشريعين محل المقارنة الأردني والإماراتي، مع إلقاء الضوء على منهج القضاء الإداري في كلا البلدين فيما يتعلق بموضوع التظلم، وعلى هذا الأساس يخرج عن إطار الدراسة دعوى الإلغاء بحد ذاتها، على اعتبار أنها محل لدراسات مستقلة.

منهجية البحث:

إن منهج البحث في هذه الدراسة سوف يجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب البحث العلمي على النحو التالي:

- المنهج الوصفي: من خلال الوصف الدقيق لما هو عليه الوضع في التشريعين محل المقارنة
- المنهج التحليلي: بعد القيام بالوصف والتوضيح سوف أعمد إلى تحليل هذه النصوص والوقوف على المراد منها نصاً وروحاً غير مكتفٍ بما ورد بين ثناياها بل مبرزاً ما هو كامن خلف النصوص مسترشداً برأي الفقه والقضاء المقارن ما أمكن.
- المنهج النقدي: بعد الوصف والتحليل سوف أنتقل إلى أسلوب "البحث الكامل" الذي لا يكتفي بما سبق بل يجد من المحتم وضع هذه النصوص وهذا التحليل في الميزان سعياً للوصول إلى تقديم الحل للمشكلة التي ثارت في بداية البحث، فسوف أظهر المحاسن وأبرزها كما أظهر المثالب وأركز عليها، وأرجح بعض الآراء وأشير إلى ما أراه عديم النفع وأضع البديل الذي يسد الثغرات ويكمل القصور للوصول إلى الصورة الجديدة التي نرمي إليها

والهدف الذي نبتغيه وهو إيجاد أرضية ثابتة يمكن الاستناد إليها في مجال
التظلم الإداري.

الدراسات السابقة:

تناولت معظم المؤلفات الفقهية موضوع التظلم الإداري بصورة عابرة، دون الوقوف
ملياً على أحكامه ونتائجه بالرغم من أهمية هذا الموضوع. ومن الملاحظ أن المكتبة القانونية
الإماراتية لا زالت شحيحة بدراسات متخصصة حول هذا الموضوع، إضافة إلى عدم وجود
دراسات سابقة تعرضت للنظام القانوني للتظلم في كل من الأردن والإمارات كدراسة مقارنة.
ومع ذلك فإن هناك بعض الدراسات السابقة في موضوع التظلم بشكل عام تناولت هذا
الموضوع، إلا أنها كانت في فترات سابقة وبحاجة إلى إعادة النظر فيها، خاصة مع تعاضم
أهمية دور التظلم الإداري. ومن هذه الدراسات ما يلي:

- الدراسة التي قدمتها فاطمة بنت سنوسي بعنوان "دور التظلم الإداري في حل
النزاعات الإدارية في القانون الجزائري" عام 1994 في جامعة الجزائر،
وبالرغم من أهمية هذه الدراسة إلا أنها جاءت قاصرة على إبراز دور
المشروع والقضاء الجزائري فيما يتعلق بموضوع التظلم.
- الدراسة التي قدمها محمد بن عبد الله الحسني بعنوان "التظلم الإداري"
عام 2001، وكانت تتركز بالدرجة الأولى على منهج المشرع العماني.
- الدراسة المقدمة من محمد الأمين البيانوني بعنوان "دور التظلم في ممارسة
الرقابة على أعمال الإدارة"، منشور في مجلة الإدارة العامة السعودية،

هيكلية الرسالة:

الفصل التمهيدي: مدلول مبدأ المشروعية في النظم المقارنة.

الفصل الأول: التعريف بالتظلم الإداري وأهميته.

المبحث الأول: التعريف بالتظلم الإداري.

المبحث الثاني: أهمية التظلم الإداري.

الفصل الثاني: أنواع التظلم الإداري.

المبحث الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها

المبحث الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

الفصل الثالث: الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري في التشريعين الأردني

والإماراتي.

المبحث الأول: الشروط الشكلية للتظلم الإداري في التشريعين الأردني

والإماراتي.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري في التشريعين الأردني

والإماراتي.

الفصل الرابع: نتائج التظلم الإداري في التشريعين الأردني والإماراتي.

المبحث الأول: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم

المبحث الثاني: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

المبحث الثالث: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

الفصل الخامس: الاستنتاجات والتوصيات.

الفصل التمهيدي

مدلول مبدأ المشروعية في النظم القانونية

لقد أصبح من المسلم به في فقه القانون العام المعاصر، أن للسلطة العامة امتيازات متعددة، تكفل لها وحدها حق الأمر والنهي بالإرادة المنفردة والملزمة، ثم حق التنفيذ المباشر لهذه الأوامر وتلك النواهي، فضلاً عن احتكارها أو استئثارها وحدها لقوة القهر المادي المشروع.

وإزاء تراجع بل وانكماش فكرة "الدولة الحارسة" في العصر الحديث، والتي تتحدد وظائفها في أضيق المجالات واختصاصاتها في أضيق الحدود، بحيث تقتصر فقط على ما هو ضروري وحتمي للحفاظ على الوجود الاجتماعي وصيانتته، ومع ظهور "الدولة التدخلية" التي امتدت سلطتها العامة لتحتوي كل عناصر البنيان الاجتماعي والاقتصادي والفكري للمجتمع، بهدف تطويره وتقديمه وتوفير مستلزمات الرفاهية لأفراده، ومع النمو المطرد والاتساع المتزايد والتشعب الكبير في مجالات تدخل السلطة العامة، أصبح ضرورياً ولامماً وحتمياً إعمال مبدأ المشروعية، بل وكفالة احترامه. لأنه ما لم تكن سلطات الدولة خاضعة للقانون ومحكومة بحدوده وملزمة بضوابطه، لتحولت في الواقع العملي وبأقصر الطرق إلى مجرد قوة عنيفة وقاهرة، لا تعرف غير التعسف والاستبداد سبيلاً لتحقيق غاياتها، مما يؤدي في النهاية إلى اغتصاب حقوق الأفراد، واغتيال حرياتهم وانتهاك حرمتهم، ومما يؤذن في الوقت ذاته بانهيال المجتمع كله.⁽¹⁾

¹ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص3.

وتأسيسا على ما تقدم، ونظرا لأهمية مبدأ المشروعية كضمانة من الضمانات الأساسية الجوهرية لكفالة حقوق الأفراد وحماية حرياتهم وصون حرمتهم، فإن الباحث سيشير في هذا الفصل التمهيدي وبعبارة إلى مدلول هذا المبدأ في النظم القانونية، وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية

المبحث الثاني: ضمانات احترام مبدأ المشروعية

المبحث الأول

ماهية مبدأ المشروعية

يستعمل فقه القانون العام العربي عدة مصطلحات قانونية للدلالة على خضوع الإدارة العامة للقانون. فنجد البعض يؤثر استعمال اصطلاح مبدأ الشرعية⁽²⁾، دون أن يبين أسباب تفضيله واختياره لهذا الاصطلاح، في حين يفضل جانب آخر استخدام اصطلاح مبدأ المشروعية على اصطلاح مبدأ الشرعية⁽³⁾، بينما يعتبرهما البعض مترادفين يغطي كل منهما الآخر.⁽⁴⁾

وأياً ما كان الأمر في شأن هذا الجدل الفقهي حول مفهوم مصطلحي "الشرعية" و"المشروعية"⁽⁵⁾، فإننا نعتقد أن الاختلاف لا يعدو أن يكون اختلافاً ظاهرياً وليس اختلافاً جوهرياً، حيث اتفق الفقه، ومنذ زمن بعيد، على ضرورة خضوع الحاكمين والمحكومين على السواء فضلاً عن السلطات العامة أو العاملة في الدولة للقانون، والالتزام بأحكامه والتقيّد بحدوده وضوابطه.

² انظر د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، والقانون المقارن، القاهرة، ص13، وانظر كذلك د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، 1967/1968، ص16، وكذلك د. محمد خيرى ميرغني، مبدأ الشرعية وقضاء الإلغاء، القاهرة، 1975/74، ص2، وكذلك د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص16.

³ د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، 1966، ص177، وانظر كذلك د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص7، وكذلك د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، 1984، ص39.

⁴ د. عبد الحميد حشيش، مبادئ القضاء الإداري، القاهرة، 1977، ص10، وانظر كذلك د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص10-11.

⁵ انظر تفصيلاً بصدد هذا الجدل الفقهي: د. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام "القضاء الإداري"، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص9، وانظر كذلك د. وهيب عياد سلامة، القضاء الإداري، المجلد الأول، مكتبة الطليعة بأسبوط، ص10 وما بعدها، وكذلك د. عبد المحسن سيد ريان، دروس في قانون القضاء الإداري، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص152 وما بعدها.

ولعلنا هنا نهيب بالفقهاء العرب في مجموعه أن يولي مسألة ضبط الاصطلاحات هذه عناية واهتمامه، وألا يتركها لمبادرات فردية، آمليين أن تسفر جهوده الجماعية عن نتائج ملموسة في هذا الصدد.

وإلى أن تتبلور جهود الفقه الجماعية عن اصطلاحات دقيقة ومقبولة من جمهور الفقه العربي، فإننا نؤثر استخدام مصطلح (مبدأ المشروعية).

ونميل إلى ما يراه أستاذنا الدكتور محمد العبادي من أن مصطلح المشروعية هو الأكثر تعبيراً ودلالة عن المصطلح الفرنسي المقابل "le principe de legalité"، كما أن كلمة المشروعية أكثر عمومية، إذ توحى للأذهان بضرورة إتباع أحكام القانون، والتزام قواعده، أيّاً كان مصدر هذه القواعد، وسواءً أكان مصدرها الشريعة الإسلامية أو غير ذلك من القواعد القانونية الوضعية.⁽⁶⁾

كما أن مبدأ الشرعية ينم عن فكرة سياسية بحثية، وعن مبدأ دستوري، وهي فكرة أو مبدأ تأسيس السلطة، أو عملية إسناد السلطة في الدولة، فالسلطة الشرعية هي التي خرجت بأساليب شرعية إلى حيز الوجود. أما مبدأ المشروعية فهو يعتبر قانوني بحث، يقصد به أن أعمال السلطة الشرعية ليست بالضرورة كلها مشروعة مقابلة بالنصوص القانونية المطبقة بالفعل، على ذلك جاء هذا المبدأ ليفرض على السلطات العامة التزاماً قانونياً محدداً مفاده ضرورة الخضوع للقانون في أوسع معانيه، وتوافق أعمالها وأحكام هذا القانون.⁽⁷⁾

⁶ د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ج1، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص27.

⁷ د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص28.

ومهما يكن من أمر، فإن مبدأ المشروعية بمعناه الواسع يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون، أو هو بمعنى آخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية.⁽⁸⁾

ويعني مبدأ المشروعية بمعناه الضيق في مجال القانون الإداري؛ أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع، الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة أيّاً كان شكلها (مكتوبة أو غير مكتوبة)، وأياً كان مصدرها في حدود تدرجها (قانون دستوري، قانون عادي، أنظمة)، وأياً كان تصرف الإدارة وعملها (قانونياً أم مادياً).⁽⁹⁾

على أن مبدأ المشروعية وفقاً لهذا التصور، لا يغفل يد المشرع، كما لا يحرم القضاء أيضاً من أن يقرر كلاهما للسلطات العامة بعض الامتيازات التي تسمح لها بالتمرد -جزئياً وبشروط خاصة- من آلية الخضوع للقانون.⁽¹⁰⁾ فقد يتمتع القضاء لمبررات خاصة من أن يمارس حقه في التعقيب والرقابة على بعض أعمال السلطة العامة، مما درج الفقه والقضاء على تعريفها بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة.

وقد يحظر المشرع في ظروف خاصة ولأسباب يقدرها -الطعن في بعض أعمال السلطات العامة، مما يحول قرينة الصحة أو المشروعية التي تتمتع بها هذه الأعمال، من قرينة نسبية إلى قرينة مطلقة، لا يجوز إثبات عكسها أمام القضاء.

وقد تلح الضرورة في الظروف الاستثنائية، على الدولة وسلطاتها العامة، بالخروج مؤقتاً وبشروط خاصة، على المشروعية المقررة للظروف العادية، حتى تتمكن من مواجهة الأزمة ومن تلافي الخطر الذي قد توقعها به هذه الظروف الاستثنائية.

⁸ د. محمود عاطف البناء، الرقابة القانونية على دستورية اللوائح، بدون دار نشر، 1992، ص 90 وما بعدها.

⁹ د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 4.

¹⁰ د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، مرجع سابق، ص 17.

وخلص القول أن مبدأ المشروعية، وإن كان مطلق النفاذ بحسب الأصل، إلا أن إعماله محدود بحدود ثلاثة؛ هي أعمال السيادة، والحظر التشريعي، والظروف الاستثنائية.

المبحث الثاني

ضمانات احترام مبدأ المشروعية

تتمثل الضمانات التي تكفل احترام مبدأ المشروعية بصورة فاعلة وحقيقية في أخذ دستور الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات، وتقرير الرقابة على مشروعية أعمال تلك السلطات.

ففيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يمكن تحقيق احترام مبدأ المشروعية إلا إذا أخذت الدولة بهذا المبدأ، خصوصاً الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كأساس لتنظيمها الدستوري. فقد قيل -وبحق- أنه لا وجود للحرية إذا اجتمعت مهمة التشريع والتنفيذ في يد واحدة. وآية ذلك أن الجهة المختصة بالتنفيذ ستضع وتسن القواعد القانونية التي ترغب فيها، أو التي تناسب مهمات التنفيذ، لذا يتحقق احترام مبدأ المشروعية إذا خضعت الأعمال الإدارية للقواعد القانونية التي وضعتها جهة أخرى غير الجهة التنفيذية.

لقد تبنى الدستور الأردني لعام 1952 مبدأ الفصل بين السلطات بقوله "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان والنواب"⁽¹¹⁾. وتتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"⁽¹²⁾.

بالمقابل نظم دستور دولة الإمارات العربية المتحدة⁽¹³⁾ في المادة 45 منه السلطات الاتحادية، وهي (المجلس الأعلى، رئيس الاتحاد ونائبه، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي).

¹¹ المادة 25 من الدستور الأردني لعام 1952.

¹² المادة 26 من الدستور الأردني لعام 1952.

وفيما يتعلق بالرقابة على مشروعية أعمال السلطات الثلاث، فإنه يتعين لضمان احترام مبدأ المشروعية أن تقرر الدولة فرض رقابة على مشروعية أعمالها، فلا يكفي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وإناطة وظيفة معينة بكل سلطة، بل يجب فرض رقابة على مشروعية أعمالها؛ لهذا تظهر أهمية الرقابة على مشروعية أعمال السلطات الثلاث، لإجبارها على احترام مبدأ المشروعية إذا خرجت أو حادت عنه بأي شكل من الأشكال.⁽¹⁴⁾

وتفريعاً لما سبق، يتعين لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف وانحراف الإدارة العامة، ولضمان تسييرها ومزاولتها لاختصاصاتها وصلاحياتها طبقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية، أن يمنح الأفراد سلطة طلب إلغاء قراراتها غير المشروعية، ومطالبتها بتعويض الأضرار التي لحقت بهم من نشاطها غير المشروع.⁽¹⁵⁾

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، فعلى الرغم من أن المشرع الدستوري لم يفرد باباً مستقلاً في الدستور لمبدأ سيادة القانون، باعتباره دعامة أساسية للحكم في الدولة، إلا أنه أورد في بعض مواد الدستور الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ، مثل مبدأ استقلال القضاء وحصانته، وحق التقاضي للناس كافة، وضمان الحقوق والحريات العامة.⁽¹⁶⁾

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن المشرع الدستوري لم يرد أن هناك حاجة إلى النص صراحةً على هذا المبدأ في الدستور، وإن لم يمنع ذلك من النص عليه ضمناً في المادة 44 من الدستور، والتي تقضي بأن "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة... واجب على جميع سكان الاتحاد"، علاوةً على كافة النصوص الدستورية

13 دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المؤقت رقم 1 لسنة 71 الصادر في دبي في 18 يوليو 1971 والذي أصبح دائماً بموجب التعديل الدستوري رقم 1 لسنة 1996 الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1996.

14 د. محمد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 38 وما بعدها.

15 د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 31 وما بعدها.

16 المواد (97، 6-23) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.

التي تقرر وتنظم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وهي من أهم نتائج الأخذ بمبدأ
المشروعية.

لذلك كان من المنطقي أن تقضي المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية
المتحدة، في أحد أحكامها الذي يعد علامة مضيئة في هذا الطريق، وذلك بتاريخ
1978/6/21، بأنه "تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة
حكم القانون، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يمكن
الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها بحيث يمكنهم أن يردوها إلى
جادة الصواب كلما عنّ لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال"⁽¹⁷⁾. وعليه يمكننا
أن نقرر أن دولة الإمارات العربية المتحدة تأخذ بمبدأ المشروعية.⁽¹⁸⁾

ولعل أقوى الضمانات القانونية وأفضل الضوابط التنظيمية لترسيخ مبدأ المشروعية
وتوطيد سيادة القانون، هو ما استحدثته الدول المعاصرة من وسائل رقابية متعددة جاءت في
صلب دساتيرها وتشريعاتها النافذة، ومنها الرقابة الدستورية، والرقابة القضائية، والرقابة
الإدارية على جميع سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة، لتحقيق العدالة المنشودة للكافة.

ويعد التظلم الإداري أحد صور هذه الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره
الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس
مصالحهم المشروعة، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة
لهم. وهذا ما سنتناوله في الفصل الأول من هذه الرسالة، حيث نعرف التظلم الإداري وأهميته.

¹⁷ حكم المحكمة الاتحادية العليا، قضية رقم 5 السنة 5 ق.ع.م، وانظر كذلك حكمها في القضية رقم 87 السنة 5 ق تاريخ 1984/4/9.

¹⁸ د. محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، بدون تاريخ نشر، ص22 وما بعدها.

الفصل الأول

التعريف بالتظلم الإداري وأهميته

تمهيد وتقسيم

تفرض الرقابة الإدارية ، إما بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها، أو بناءً على تظلم يقدم إليها من الأفراد ذوي المصلحة الذين أضر بهم العمل الإداري، وتتبلور الفائدة المتحصلة من تلك الرقابة في نوعها التلقائي من خلال إعطاء جهة الإدارة الفرصة لتصحيح أوجه عدم المشروعية أو عدم الملاءمة التي تكتنف أعمالها بصورة ذاتية صادرة عنها، دون أن تتدخل في ذلك أية أجهزة رقابية خارجة عنها، وهو ما يحقق أيضاً تخفيف العبء عن تلك الأخيرة بصدد مهامها التدخلية، لإضفاء المشروعية على أعمال الإدارة.⁽¹⁹⁾ وأما الفائدة المتحصلة من وراء إتاحة الفرصة لأصحاب المصلحة من ذوي الصفة في تقديم الالتماسات أو التظلمات إلى جهة الإدارة، فإنما تتبدى من خلال إسهام هؤلاء الأفراد في تحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية، وهو ما يلبي بصورة أو بأخرى مبدأ الديمقراطية الإدارية المتمثل في ضرورة إسهام الفرد أو جمهور الإدارة في تسيير شؤونها وعدم اتخاذ المواقف السلبية إزاء ما تصدره جهة الإدارة من أعمال في مواجهتهم، بمعنى عدم وقوفهم موقف المتفرج أو المدعن لإرادتها دون تحريك أي ساكن يؤدي إلى رد الإدارة إلى جادة الصواب والالتزام بمضمون المشروعية عندما تخرج عن إطارها.

والملاحظ أن الرقابة الإدارية تتجلى في صورتين؛ فإما أن تكون تلقائية، أو تكون بناءً

على تظلم.

¹⁹ انظر في هذا النص د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص23، وانظر كذلك د. مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، ج 1، منشورات كلية شرطة دبي، 1990، ص115.

وتتحقق الصورة الأولى المميزة من الرقابة عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها، وقد يضطلع بذلك الموظف الذي قام بالتصرف، فيعتمد إلى إلغاء أو تعديل أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته قانوناً، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استناداً إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسيه، فيكون له حسب ما يقرره القانون أن يلغي تصرف المرؤوس كلياً، أو تعديله جزئياً، أو الحلول محله واتخاذ تصرف جديد بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته.⁽²⁰⁾

بينما تتحقق الصورة الثانية، والتي تكون بناءً على تظلم، عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم يرفع إليها ممن تضرروا نتيجة هذه التصرفات من الأفراد.

وفي هذا الفصل سيبرز الباحث تلك الصورة الأخيرة من صور الرقابة الإدارية، والمتمثلة بـ "الرقابة بناءً على تظلم" من جهة التعريف بماهية التظلم الإداري وبيان أهميته، وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: التعريف بالتظلم الإداري

المبحث الثاني: أهمية التظلم الإداري

المبحث الأول

التعريف بالتظلم الإداري

²⁰ انظر في ذلك د. عبد المحسن ريان، دروس في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص216 وما بعدها.

يعد التظلم الإداري طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية، وحل الكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى تقليل الوارد من عدد القضايا بقدر المستطاع، وتخفيف العبء عن القضاء بعد أن زادت الدعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري المختص بشكل ملحوظ، بل وتأخر الفصل فيها لسنوات طويلة تبعاً لذلك، وأصبحت تشكل مشكلة مما أصبح من الضروري مواجهتها بالأفكار العلمية.⁽²¹⁾

وعليه، فإنه لزاماً على الباحث أن يعرض للمفهوم الدقيق لماهية التظلم والتصدي تبعاً لذلك، لتمييزه عن غيره من التصرفات، وذلك من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

المطلب الثاني: تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات

المطلب الأول

مفهوم التظلم الإداري

يقصد بالتظلم لغةً "تظلم منه شكا من ظلمه، والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه، والمتظلم أيضاً الظالم، ويقال تظلمني فلان، أي ظلمني، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليماً، أي أنصفه من ظالمه وأعانه عليه. والظلمة المانعون أهل الحق حقوقهم، وقيل الظلمة في المعاملة، ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم".⁽²²⁾

²¹ راجع بحث د. حسين إبراهيم سليمان، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث رقم 171 لسنة 43، يوليو، سبتمبر سنة 1999، ص47.

²² جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بدون سنة نشر، ص650.

وقد تناول الفقهاء تعريف التظلم الإداري، فقد عرفه جانب من الفقه⁽²³⁾ بقوله "أن يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم على الأقل، فينتقم أحد الأفراد ممن يمسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالباً سحبه أو تعديله".

وعرفه جانب آخر⁽²⁴⁾ بأنه "عرض الفرد حاله على الإدارة طالباً منها إنصافه"، كما عرفه جانب من الفقه⁽²⁵⁾ بأنه "هو التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية طالباً تعديله أو سحبه".

وعرفه جانب آخر⁽²⁶⁾ بأنه "وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها، سواء استجابت الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أو جزئياً".

وعرفه جانب آخر⁽²⁷⁾ أيضاً بأنه "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار إداري يعتقد أنه معيب، وسبب له ضرراً مادياً ومعنوياً ويطلب بإلغاء هذا القرار كلاً أو جزءاً".

وكان للقضاء دوراً بارزاً في تعريف التظلم الإداري، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه"⁽²⁸⁾.

²³ راجع د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 533.

²⁴ راجع د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1972، القسم الثاني سنة 1974، ص 170.

²⁵ د. عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، 1998، ص 331.

²⁶ د. علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، العدد 12، 1998، ص 3.

²⁷ د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 377 وما بعدها.

²⁸ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 839 لسنة 8 ق، جلسة 1965/6/27، الموسوعة الحديثة، ج 15، 1986 - 1987، ص 38-39.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن "التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم، وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء".⁽²⁹⁾

ويستفاد مما سبق أن جميع التعريفات السابقة متقاربة في معناها ومبناها وتدور حول فكرة واحدة، ألا وهي أن التظلم الإداري يقدم إلى مصدر القرار نفسه أو السلطة الرئاسية بغية استصدار قرار أكثر اتفاقاً مع القانون.

وعليه نرى بأن التظلم الإداري هو "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغاؤه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة".

²⁹ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 680 لسنة 31 ق، جلسة 7 ديسمبر 1986، مجموعة المبادئ، س 31، ص 18.

المطلب الثاني

تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات

يقترّب التظلم الإداري ويتشابه مع بعض التصرفات والصور الأخرى المشابهة له؛ كالالتماس أو الاسترحام والطعن القضائي. لذا لا بد من تمييزه عن هاتين الصورتين من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التظلم الإداري والالتماس أو الاسترحام

الفرع الثاني: التظلم الإداري والطعن القضائي (دعوى الإلغاء)

الفرع الأول: التظلم الإداري والالتماس أو الاسترحام

قد يخلط البعض بين التظلم الإداري والالتماس، في حين أنهما صورتان مختلفتان، وهذا ما أشار إليه جانب من الفقه⁽³⁰⁾ حيث رأى أن التظلم الإداري يفترض وجود خلاف أو نزاع على الأقل بين الإدارة وصاحب الشأن، في حين تستبعد فكرة الخلاف أو النزاع في الالتماس. ويدل في تفرقة هذه بحكم لمجلس الدولة الفرنسي ومفاده "أن طلب الالتماس، الذي تقدم به صاحب الشأن لإعادة النظر في راتبه التقاعدي، لا يحول دون تقديم تظلم إداري، نظراً لعدم نجاح الالتماس المقدم، فقد أخطأت المحكمة الإدارية، حينما اعتقدت أنها أمام تظلمين إداريين"⁽³¹⁾.

³⁰ د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995، ص178.

³¹ أورد هذا الحكم د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص178.

إضافة إلى ذلك، فالتظلم يفترض أن يخاصم قراراً إدارياً معيباً، في حين يمكن توجيهه
الالتماس إلى قرار لا يعتوره عيب من العيوب، لمجرد استدرار عطف الإدارة العامة نحو
صاحب الشأن، كطلب تأجيل نقل موظف ما مراعاةً لظروف معينة. كما أن التظلم الإداري
يتضمن صراحة طلباً بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب، إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله،
وهذا ما لا يتوفر في الالتماس، لاستبعاد النزاع أو الخلاف حول القرار الإداري الصادر.

فضلاً عن ذلك، فإن التظلم الإداري يقوم على اعتبارات وإجراءات قانونية معينة، ويقدم
خلال ميعاد معين، حتى ينتج أثره القانوني في قطع مدة الطعن بالإلغاء، بينما يغلب على
الالتماس الاعتبارات الإنسانية والظروف الشخصية، ولا يولد نتائج قانونية كالتالي يولدها التظلم
الإداري.⁽³²⁾

الفرع الثاني: التظلم الإداري والطعن القضائي (دعوى الإلغاء)

يرتبط التظلم الإداري بالرقابة القضائية برابطة وثيقة جداً، ما دام أنه يستهدف إيجاد حل
ودي للنزاع، وتجنب تقديم طعن قضائي لمخاصمة مشروعية القرار الإداري محل التظلم.
ولكن أوجه الاختلاف والتباين بين هاتين الطريقتين من طرق رقابة أعمال الإدارة
العامة عديدة، وتتجلى أوجه الاختلاف فيما يلي:⁽³³⁾

³² محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، شباط 2001، ص9 وما بعدها.

³³ انظر د. محمد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص103 وما بعدها، وانظر كذلك د. علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص140.

أولاً: يختلف التظلم الإداري عن طرق الطعن القضائي ضد السلطة الإدارية التي يقدم الطعن أمامها، فيقدم التظلم الإداري إلى السلطات الإدارية التي تبت فيه بصفقتها تلك، بينما تقدم الطعون القضائية أمام محاكم القضاء الإداري.

ثانياً: من حيث صفة الدعوى فهي تشكل الفارق الجوهرى بينهما، فدعوى الإلغاء تعد دعوى قضائية بمعنى الكلمة، حيث تتمتع بكافة سمات الدعوى القضائية، بينما يظل التظلم الإداري مجرد قراراً إدارياً، يحل النزاع دون أن تكون له خصائص أو سمات الدعوى القضائية.⁽³⁴⁾

ثالثاً: من حيث حجية القرار، فالحكم القضائي في دعوى الإلغاء يحوز الحجية المقررة للأحكام القضائية، بينما لا يحظى القرار الإداري الصادر في التظلم الإداري بمثل هذه الحجية⁽³⁵⁾. يضاف إلى ذلك عدم وجود التزام قانوني يلزم الإدارة العامة بالرد على التظلم الإداري المقدم إليها، بينما يتعين في الطعن القضائي أن تفصل فيه المحكمة الإدارية المقدم إليها بالإيجاب أو السلب.

رابعاً: يختلف التظلم الإداري عن الطعون القضائية في نتيجة نظر الطعن، فتفصل السلطة الإدارية في التظلم الإداري بقرار إداري يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، في حين أن المحكمة الإدارية تفصل في الدعوى القضائية بحكم قضائي يخضع للنظام القانوني الذي يحكم الأحكام القضائية.

خامساً: في مجال حدود الرقابة، تقتصر رقابة قضاء الإلغاء في الأصل على رقابة المشروعية، حيث تلغي القرارات المعيبة فقط، دون أن تتعداها إلى تعديل هذه القرارات أو

³⁴ د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص370.

³⁵ د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص371.

استبدالها بقرارات إدارية أخرى، في حين أن التظلم الإداري هو رقابة مشروعية وملائمة معاً، تشمل إلغاء القرارات الإدارية المعيبة واستبدالها بقرارات سليمة، أو تعديلها، بما يتفق مع أحكام القانون.⁽³⁶⁾

³⁶ د. محمد أمين البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة السعودية، العدد 60، السعودية، 1988، ص184.

المبحث الثاني

أهمية التظلم الإداري

مما لا شك فيه أن التظلم الإداري يحقق فائدة جلية إذا ما أُحسن استغلاله، وتظهر تلك الفائدة سواءً على صعيد القضاء الإداري، أو على صعيد الأفراد، فضلاً عن الأهمية التي يشكلها بالنسبة للإدارة العامة. وسيبرز الباحث تلك المزايا والفوائد من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء الإداري

المطلب الثاني: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

المطلب الأول

أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء الإداري

يمثل التظلم الإداري أهمية على صعيد القضاء، فمن شأن حسم المنازعة الإدارية في مهدها، من خلال تلقي جهة الإدارة العامة المعنية للتظلمات الإدارية والفصل فيها ابتداءً، أن يقلل من عدد الدعاوى الإدارية والطعون القضائية، وهذا يخفف العبء على كاهل القضاء ويحقق العدالة من أقرب طريق.⁽³⁷⁾

وفي هذا الشأن أوضحت المذكرة التفسيرية لقانون مجلس الدولة المصري رقم 165

لسنة 1955، الذي استحدث التظلم الوجوبي بقولها "الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من

³⁷ د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج1، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص239، وانظر كذلك د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص9، وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2008، ص683.

القضايا بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر للناس، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي⁽³⁸⁾.

وفي تقدير الباحث إن التظلم الإداري يهدف إلى تجنب تضخم الإجراءات القضائية، ويخفف كثيراً من الأعباء عن كاهل القضاء، خصوصاً ونحن في عصر تزايدت فيه الدعاوى المرفوعة أمام القضاء، وأصبح البت فيها يستغرق وقتاً ليس باليسير، كما تظهر أهمية التظلم في إيجاد علاج للإجراءات التي تمت نتيجة لصدور قرار إداري معيب وتلافي الأخطاء الناجمة من جراء ذلك، مما يترتب على ذلك عقد جلسات للاستماع إلى أقوال ذوي الشأن، سواء كانوا أفراداً أو إدارة.

من جهة أخرى، تتجلى أهمية التظلم الإداري بالنسبة للأفراد في جانبين مهمين؛ أولهما أنه يحقق للأفراد ما يحققه الطعن القضائي، وبخاصة فيما لو استجابت الإدارة له، وبالتالي يجنب الأفراد إجراءات التقاضي المعقدة والطويلة وبأسرع وقت ممكن، وثانيهما أنه إجراء مرن وسهل لا يتطلب شكليات معينة، كشرط الميعاد والشروط الشكلية الأخرى والشروط الموضوعية في الطعون القضائية، فضلاً عن أنه لا يكلف نفقات مالية باهظة.⁽³⁹⁾

والتظلم دائماً يحقق مصلحة صاحب الشأن، حيث يمكنه من الوصول إلى حقه دون جهد أو نفقات في التقاضي، مع عدم الإضرار به، حيث بوسعه اللجوء إلى القضاء للطعن بالقرار

³⁸ انظر في هذا الشأن د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص637، وكذلك د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص120

³⁹ د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص370، وانظر كذلك د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص83.

الإداري محل التظلم بالإلغاء، في حالة ما إذا رفضت الإدارة تظلمه صراحة أو ضمناً، بأن مضت المواعيد المحددة لإبداء رأيها في التظلم دون أن تثبت فيه.

المطلب الثاني

أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

مما لا شك فيه أن التظلم الإداري يحقق قاعدة عظيمة للإدارة، ويمكن إبراز أهم تلك القواعد على النحو التالي:

أولاً: يخلق التظلم نوعاً من التفاهم بين الإدارة وذوي الشأن، بعيداً عن ساحات القضاء وكيد الخصوم، لا سيما في إطار الوظيفة العامة. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر "أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم لجهة الإدارة وهي الخصم الشريف، يتعين أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته...".⁽⁴⁰⁾

من جهة أخرى، يعزز التظلم من نزاهة الإدارة العامة في نفوس المتعاملين معها، حيث تزداد ثقتهم بها إذا ما راعت في التظلم الإداري الحيطة والنزاهة، بعيداً عن التعصب والهوى الشخصي، فضلاً عن تجنب الإدارة أحكام القضاء التي قد تقضي بإلغاء أو بطلان قراراتها، مما قد يسبب لها إراجاً وظيفياً وضرراً مالياً.⁽⁴¹⁾

⁴⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 680، جلسة 1985/12/7، مجلة نقابة المحامين المصرية لسنة 31، ص 83.

⁴¹ د. عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، ط1، مطابع البيان، دبي، 1998، ص 351.

ثانياً: قد يدفع التظلم الإداري بالإدارة إلى إلغاء قرارها أو سحبه أو تعديله لعدم المشروعية والملاءمة، وهو ما لا يمكن القيام به عن طريق الطعن القضائي، الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية المتمثلة بإلغاء القرار الإداري المعيب.⁽⁴²⁾

ثالثاً: من شأن اللجوء للتظلم لتقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون ويعمل أحكامه، ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد، واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة.⁽⁴³⁾

رابعاً: إن صدور القرار الإداري المعيب لا يعني بالضرورة أن الإدارة المعنية قصدت وجود هذا العيب ورمت إلى تحقيقه، بل قد يكون صدوره نتيجة خطأ أو سهواً أو تأويلاً في تطبيق نصوص القانون وأحكامه، وحتى لو افترضنا أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة عن علم ومعرفة، فالتظلم يرفع حقيقة الأمر إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار، التي تملك تعديل قراراته أو إلغائها أو سحبها، إذا اقتنعت بمشروعية هذا التظلم وصحة أسبابه، وبهذا يتم فض النزاع ودياً.⁽⁴⁴⁾

ورغم هذه الأهمية التي يمثلها التظلم الإداري، إلا أن يعاب عليه بأن الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في النظر والبت فيه، فضلاً عن عدم توافر اعتبارات الحيادة والنزاهة أحياناً، وبخاصة أن الإدارة هنا ستكون خصماً وحكماً معاً في ذات

⁴² د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص371، وانظر كذلك د. عمر محمد الشوكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص239.

⁴³ د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص682.

⁴⁴ د. محمد النيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص183، وانظر كذلك د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص615.

النزاع، مما قد يخلق عدم الاطمئنان إلى موضوعية وحيدة الجهة التي فصلت في التظلم الإداري. (45)

يضاف إلى ذلك أن الجهة الإدارية قد لا تعترف بالخطأ، وقد تدخل المجالات والمصالح بين الرؤساء والمرؤوسين، التي تحول دون تصويب الوضع أو رفع التعدي المشكو منه. (46)

ويلاحظ مما سبق أن التظلم قد واجه اعتراضاً من بعض الفقه في الشريعة الإسلامية أساسه أنه تحكم غريب من المشرع يؤدي إلى ضياع الدعاوى بسبب السهو عن إتباعه، وإن هذا الإجراء لا أساس له في الشريعة الإسلامية، حيث لا يصح إطلاقاً أن تضيع الحقوق في مجتمع إسلامي لأسباب لا تقرها الشريعة، التي تعتبر بالنسبة لنا قانوناً طبيعياً ومخالفة القانون الطبيعي فيه اعتداء على حقوق الإنسان، ويطلب هذا الرأي المشرع بالعدول عن استلزام إجراء التظلم الوجوبي باعتباره شكلية غير صحيحة، كما يطلب القضاء أن يتجه إلى التخفيف منها. (47)

وفي تقدير الباحث أن تلك الآراء التي حاولت النيل من أهمية التظلم الإداري لم تستند إلى أساس قانوني ومنطقي وعملي سليم، وهي تبقى محل نظر من وجهة نظر الباحث، خاصة إزاء الفوائد والمزايا العظيمة التي يحققها التظلم الإداري، باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع، ترفع عبء التقاضي عن الأفراد والإدارة والقضاء على حد سواء. والغريب في هذه الانتقادات أنها تعطي اهتماماً كبيراً لما قد يختلج في نفس مصدر القرار من مظاهر الاستعلاء

⁴⁵ د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، 179، وانظر كذلك د. أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، القضاء الإداري الإسلامي، ط1، عمان، 1991، ص25-26.

⁴⁶ د. أحمد المومني، قضاء المظالم، مرجع سابق، ص25.

⁴⁷ انظر في استعراض هذه الآراء د. مصطفى وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص169.

والكبر، بل وتوقن بأن هذه المشاعر متوافرة لديه بدليل أنها رتبت عليها ما وجهته للتظلم الإداري من انتقادات، في حين أن الأمر يتعلق بمسألة قانونية موضوعية، أساسها مدى قانونية نظام التظلم الإداري وجدواه من الناحية الواقعية ولا علاقة لها بالنوازع الشخصية لدى من أصدر القرار أو لدى رئيسه، وفي تقدير الباحث أن التظلم الإداري نظام سليم يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالها لتدارك ما قد يشوبها من أخطاء إضافة إلى ما له من أهمية عملية كبيرة. إما القول بأن الإدارة تكون في التظلم حكماً وخصماً في ذات الوقت، فمردود عليه لأن الإدارة لا تحكم في التظلم، فالإدارة لا تصدر حكماً وإنما تصحح وضعاً خاطئاً بما لها من حق الرقابة الذاتية على أعمالها وقرارها في هذا الشأن خاضع لرقابة القضاء.

الفصل الثاني

أنواع التظلم الإداري

تمهيد وتقسيم

تتعدد أنواع وصور التظلم وفقاً للزاوية التي ينظر إليه من خلالها، وعليه فإن التظلم الإداري منظوراً إليه من حيث الجهة الإدارية التي يقدم إليها، ينقسم إلى تظلم ولأني وآخر رئاسي، كما ويقسم التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء، إلى تظلم اختياري وآخر وجوبي.

وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث هذه الأنواع وفقاً للتقسيمات سالفه الذكر، وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها

المبحث الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

المبحث الأول

التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها

ينقسم التظلم الإداري وفقاً للجهة المقدم إليها إلى تظلم ولائي؛ ومفاده تقديم التظلم إلى مصدر القرار الإداري، وتظلم رئاسي دلالة عن تقديمه إلى رئيس مصدر القرار المتظلم منه.

وتالياً سيبرز الباحث أهم الأحكام الناظمة لكلا النوعين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التظلم الإداري الولائي

المطلب الثاني: التظلم الإداري الرئاسي

المطلب الأول

التظلم الإداري الولائي

يملك صاحب الشأن أن يقدم تظلاً إدارياً إلى مصدر القرار الإداري قبل مخرجه مشروعياً القرار قضائياً. ويعد تقديم هذا التظلم اختيارياً من حيث المبدأ العام، ما لم يقضي القانون بغير ذلك، وعليه يمكن تعريف النظام الولائي بأنه: التظلم الذي يقدم إلى الجهة مصدرة القرار مطالباً إياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب، إما بسحبه، أو تعديله، أو إلغائه؛ وبمعنى آخر: هو التماس يقدم إلى من صدر منه القرار المشكو منه، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعتها.⁽⁴⁸⁾

⁴⁸ انظر د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، 1991، ص19.

وترجع أهمية هذا النوع من أنواع التظلم إلى أنه يتيح لرجل الإدارة الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه، فرصة مراجعة قراره وبحث تصرفه وتمحيصه من جديد، فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، فإنه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح تصرفه الخاطئ، ويكون ذلك إما بسحب قراره أو إلغائه، أو تعديله بما يتفق مع القانون.⁽⁴⁹⁾

ومن التطبيقات التشريعية للتظلم الولائي ما نجده في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم

30

لسنة 2007 ، المادة (169/ج) منه، التي أجازت للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار إلى المرجع الذي أصدر ذلك القرار.⁽⁵⁰⁾

ولا نظير لهذا التطبيق أو أي تطبيق آخر للتظلم الولائي في التشريع الإماراتي. ونتمنى على مشرّعنا أن يسلك مسلك المشرع الأردني والمقارن في هذا الصدد.

وبالرغم من أهمية التظلم الولائي، إلا أنه في تقدير الباحث أن هذا النوع من التظلم قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه؛ لأن الجهة مصدرة القرار الإداري ربما تتمسك بموقفها، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الصواب، ولا تحبذ العدول عنه. ونقول مع ذلك أن التظلم الولائي يحقق فائدة هامة حيث يقدم إلى مصدر القرار، وهذا بحد ذاته يعطي أهمية لمصدر القرار للتراجع وتصويب قراره، وهذا برأينا يكون بداية أفضل من الرجوع إلى رئيس مصدر القرار، فأعطاء مصدر القرار السلطة في إلغاء قراره يحقق فائدة مرجوة للفرد ومصدر القرار على حد سواء. ولكننا ومع ذلك نفضل دائماً التظلم الرئاسي.

⁴⁹ عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، 1994، ص42-43.

⁵⁰ تنص المادة (169/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن "الموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته".

المطلب الثاني

التظلم الإداري الرئاسي

بمقتضى التظلم الرئاسي يتوجه الفرد المتضرر من القرار إلى رئيس من صدر عنه ذلك القرار محل التظلم، لكي يقوم ذلك الرئيس بموجب سلطته الرئاسية بإعادة النظر ومراجعة ذلك القرار، بما يؤدي عند ثبوت عدم مشروعيته إما إلى سحبه أو إلغائه أو تعديله، أو عند ثبوت عدم ملاءمته زمانياً من حيث توقيت صدوره، أو مكانياً من حيث نطاق سريانه، إلى محاولة إزالة تلك النتائج الضارة المترتبة عليه.⁽⁵¹⁾

وهذه السلطة المعطاة للرئيس الإداري تحددها القوانين والأنظمة، والتي تسمح للرئيس الأعلى برقابة نشاط مرؤوسيه، ودراسة ملف الموضوع بموضوعية تمكنه من اكتشاف أوجه الخلل والقصور في إدارته، وتقييم أداء مرؤوسيه وضمان تحقيق التنسيق المنشود لرفع كفاءة الإدارة وإنتاجيتها.

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي، في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية، التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيطة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي، لا سيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه حق.⁽⁵²⁾

51. د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص 43.

52. د. عبد الله أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 318.

ومن تطبيقات التظلم الرئاسي في التشريع الأردني، المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، التي أوجبت تقديم التظلم الرسمي إلى الوزير، من التطبيقات التشريعية على التظلم الرئاسي في التشريع الإماراتي ما ورد في المادة 33 من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي الإماراتي⁽⁵³⁾، حيث نصت على أن "تقوم الجهة المسؤولة عن شؤون الموظفين بإخطار الموظف الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو مقبول بصورة من تقرير كفايته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماد، وللموظف خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به أن يتظلم إلى السلطة المختصة من هذا التقرير، ولهذه السلطة إحالة هذا التظلم إلى اللجنة لدراسته وتقديم توصياتها في شأنه إلى السلطة المختصة".

وبالرجوع إلى المادة الأولى من هذه اللائحة فإن المقصود بعبارة (السلطة المختصة) هو "الوزير أو رئيس الدائرة أو رئيس مجلس إدارة الهيئة"، وعليه فيعد هذا النص التشريعي الوارد في هذه اللائحة تطبيقاً للتظلم الرئاسي.

من جهة أخرى أجاز المشرع الأردني في المادة (165/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني بتقديم التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية في الحالات التالية:

1. إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.
2. إذا لم تتم إجابة تظلمه المقدم إلى الدائرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

ويعتقد الباحث أن هذا النوع بمثابة تظلم رئاسي؛ نظراً لما يتمتع به الديوان من دور رقابي في هذا الخصوص.

⁵³ قرار مجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2003 في شأن اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

ويؤكد الباحث ميله الاتجاه إلى التظلم الرئاسي لما له من فوائد تفوق التظلم الولائي؛ نظراً لما يتمتع به الرئيس الإداري من خبرة واسعة، ودراية تامة بمجريات الأمور، وتقدير المسؤولية والالتزام بالقواعد العامة والحرص على عدم مخالفة أي قواعد قانونية، إضافةً إلى إصدار تعليمات وأوامر للمرؤوسين، على عكس التظلم لمصدر القرار الإداري؛ ففي حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم ويرفض إعادة النظر في القرار، رغم معرفته في الغالب الأعم بالعيوب التي اتسم بها قراره، مما يشكل ثغرة في نظام التظلم، وهذا ما دفع الباحث إلى تفضيل التظلم الرئاسي على التظلم الولائي.

ومن جهة أخرى، يثور في هذا المقام تساؤل حول موقف بعض التشريعات، وتحديداً التشريع الأردني، من أنه ووفقاً للمادة 74 من نظام الخدمة المدنية الأردني، فإنه يؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص، لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي، وفي ذات الاتجاه سار المشرع الإماراتي، حيث نصت المادة 96 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، على أن "تنشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى لجنة التظلمات يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية". فهل يمكن اعتبار مثل هذه اللجنة الواردة في التشريعين الأردني والإماراتي بمثابة سلطة رئاسية يجوز للموظف التظلم لديها، أم أنها بحد ذاتها تعتبر نوعاً ثالثاً إلى جانب كل من التظلم الولائي والرئاسي؟

من خلال الرجوع إلى النص أعلاه، فإن الوزير بقرار منه هو الذي يؤلف مثل هذه اللجان للنظر في هذه التظلمات، وعليه فإن هذا التظلم في تقدير الباحث ليس إلا تظلاً رئاسياً، وبالتالي لا يشكل بذاته نوعاً آخر إلى جانب كل من التظلم الولائي والرئاسي.

المبحث الثاني

التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

يمكن تصنيف التظلم الإداري وفقاً للالتزام القانوني بتقديمه، إلى تظلم اختياري أو جوازي؛ بحيث يترك لصاحب الشأن الخيار، إن شاء قدمه، وإن شاء طرحه جانباً ولجأ إلى القضاء الإداري مباشرةً. وتظلم وجوبي؛ بحيث يتعين على صاحب الشأن تقديمه قبل سلوك طريق التقاضي، بحيث يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى، وتأسيساً على ذلك سيتطرق الباحث إلى هذين النوعين من التظلم، مبرزاً موقف كل من التشريع الأردني والإماراتي في هذا الخصوص، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التظلم الاختياري (الجوازي)

المطلب الثاني: التظلم الوجوبي

المطلب الأول

التظلم الاختياري (الجوازي)

يقصد بالتظلم الاختياري قيام المتظلم اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة، طالباً منها إنصافه سواءً من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله، أو من خلال إزالة وجه عدم الملاءمة المنطوي عليه ذلك القرار.⁽⁵⁴⁾

⁵⁴ د. محمد أمين البيانوني، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1985،

ويمثل التظلم الاختياري الأصل العام المتبع في مجال الطعون والتظلمات الإدارية؛ ذلك أنه غير محدد بحالات معينة لا يجوز تقديمه إلا بصدد، كما هو الحال بالنسبة للتظلم الوجوبي المحددة قانوناً حالاته على سبيل الحصر، وهو ما يستفاد منه أن الشخص المعني بهذا التظلم يكون متمتعاً بحرية كبيرة بصدد، تتمثل من جانب أول في إمكان إقدامه على تحريك هذا التظلم أمام جهة الإدارة مصدرة القرار أو لدى جهتها الرئاسية، أو على العكس، الإحجام عن تحريكه أمامها، كما أنه يتمتع من جانب ثانٍ بحرية الجمع في آنٍ واحد فيما بين تحريكه لهذا التظلم أمام جهة الإدارة المعنية، وبين إقامة الدعوى أو الطعن أمام القضاء ضد القرار الإداري محل التظلم، ودون أن يتقيد في تلك الأخيرة بسبق تقديم التظلم إلى جهة الإدارة مثلما عليه الحال في التظلم الوجوبي.⁽⁵⁵⁾

وبمعنى آخر، فإن الشخص المعني يمكنه اللجوء مباشرةً وفوراً إلى القضاء طالباً إليه إلغاء القرار محل الطعن القضائي، ودون أن يلزم بسبق اللجوء -في نفس الموضوع- إلى جهة الإدارة. ويتبين لنا من ذلك مدى ما يتمتع به الشخص المعني هنا من حرية واسعة في اللجوء الاختياري أو عدم اللجوء إلى جهة الإدارة، دون أن يخشى من وراء مسلكه هذا عدم قبول دعواه أمام القضاء إذا ما فضل اللجوء بصورة فورية ومباشرة أمامه، وهو الأمر الذي لم يكن يتمتع بمثله ذلك الشخص إذا تعلق الأمر بإحدى حالات التظلم الوجوبي المحددة قانوناً على سبيل الحصر والإلزام.

وسيعرض الباحث تالياً لموقف كلا التشريعين -الأردني والإماراتي- من هذا النوع من

التظلم في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: موقف المشرع والقضاء الأردنيين من التظلم الاختياري

⁵⁵ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، 1983، ص 241.

الفرع الثاني: موقف المشرع الإماراتي من التظلم الاختياري

الفرع الأول: موقف المشرع والقضاء الأردنيين من التظلم الاختياري

نظم المشرع الأردني ولأول مرة أحكام التظلم تحت عنوان الفصل السابع عشر من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، وذلك خلافاً للأنظمة السابقة للخدمة المدنية، حيث خصص خمسة مواد (المواد من 160 - 165) لتنظيم أحكام التظلم الإداري، وتحديد الاختياري. ومن خلال الرجوع إلى هذه النصوص تبين أن المشرع الأردني قد استهدف من استحداثه لتلك النصوص ما يلي:

- أ) تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف.
- ب) فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
- ج) الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
- د) اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد.

وأجازت الفقرة ب من المادة 162 من نظام الخدمة المدنية للموظف التقدم بتظلم رسمي

في أي من الحالات التالية:

(1) وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

(2) صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.

(3) التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.

وبالتدقيق في النصوص أعلاه فإن المشرع الأردني يبدو أنه ينظم من خلال تلك النصوص التظلم الاختياري دون التظلم الوجوبي، ويستند الباحث في الوصول إلى تلك النتيجة أن المشرع الأردني استهل كل من المادة 161 من نظام الخدمة المدنية والمادة 162/ب بكلمة "يحق التظلم"، و"يحق للموظف المتقدم بتظلم"، وهي عبارات تفيد التخيير، لا الالتزام والوجوب.

من جهة أخرى، ومما يؤكد تبني المشرع الأردني للتظلم الاختياري في نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني، ما ورد في المادة 73/هـ من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، والتي أجازت "للموظف" حق الاعتراض على تقرير الأداء السنوي خلال 10 أيام من اليوم التالي لتسلمه، كما أجازت المادة 169/ج "للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار".

وبالرغم من أن من المؤكد أن المشرع الأردني ومن خلال تبنيه لأكثر من مصطلح للدلالة على التظلم، كما هو بمصطلح (الاعتراض) الوارد في المادتين 73/هـ و 169/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني، إلا أن من المؤكد أنه -أي المشرع الأردني- قد قصد التظلم، وتحديدًا الاختياري عندما أورد مصطلح (الاعتراض). ومع ذلك فإن الباحث يرى أنه طالما أن المعنى المقصود هو نفسه في الحالتين، فإن الصياغة التشريعية السليمة تقتضي توحيد المترادفات بلفظ واحد، هو لفظ (التظلم)، دون الحاجة إلى الدخول في تفسيرات وتأويلات لعبارات ومصطلحات معينة قد تثير جدلاً وإشكاليات في هذا الخصوص.

على أن المشكلة قد تدق أحياناً عندما يكتنف القاعدة القانونية الغموض واللبس، وعدم وضوح التعبير فيها عن حقيقة التظلم الإداري؛ هل هو تظلم اختياري أم تظلم وجوبي، ففي هذه الحالة تبقى الإشكالية في التفسير متروكة لاجتهاد القضاء الإداري، باعتباره الجهة المختصة باكتشاف إرادة المشرع في هذا الجانب.⁽⁵⁶⁾

وقد تصدت محكمة العدل العليا لتحري إرادة المشرع في حكم لها ورد فيه: "يستفاد من أحكام المادة 23 من قانون الجامعات الأردنية رقم 29 لسنة 1989 والمادة 27 من قانون الجامعة الأردنية، رقم 2 لسنة 1972 بأن حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، هو حق جوازي يمارسه المعارض إذا رغب بذلك، ولا يمتنع عليه الطعن بقرار مجلس العمداء أمام محكمة العدل العليا، لأن قرار مجلس العمداء هو قرار إداري نهائي، وأما جواز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً فذلك لغايات التظلم الإداري، وحيث أن هذين النصين 27 من قانون الجامعة الأردنية و 23 من قانون الجامعات الأردنية لم يوجبا على صاحب المصلحة

⁵⁶ د. علي شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 14.

التقدم باعتراض على القرار الصادر عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، يغدو الدفع الذي أثاره وكيل المستدعي ضدهما غير وارد متعيناً رده⁽⁵⁷⁾.

ومن جهة أخرى، أكدت محكمة العدل الأردنية على أهم الخصائص التي تميز التظلم الاختياري عن التظلم الوجوبي، والمتمثلة بأن الشخص المعني يمكنه اللجوء مباشرةً وفوراً إلى القضاء طالباً إليه إلغاء القرار محل الطعن، دون أن يُلزم ابتداءً بالتظلم إلى جهة الإدارة قبل رفع دعوى الطعن، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها "كون المستدعين لم يطعنوا بالقرارات موضوع الدعوى أمام مجلس سلطة المصادر الطبيعية فإن ذلك لا يمنعهم من اللجوء إلى المحكمة رأساً للطعن بتلك القرارات ما دام أن التظلم أمام مجلس السلطة ليس وجوبياً"⁽⁵⁸⁾.

ويبدو أن القضاء الأردني قد قلل من أهمية التظلم الاختياري، وجعله غير قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء⁽⁵⁹⁾، وهذا -في رأينا- قد يفوت الفرصة على المتضرر من القرار الإداري في أن يلتمس من جهة الإدارة العاملة العدول عن قرارها، بدلاً من أن يسلك إجراءات التقاضي الطويلة والمعقدة، وبخاصة إذا ما علمنا أن الأفراد قد اعتادوا هذا السبيل -التظلم- قبل أن يفكروا برفع الدعاوى أمام محكمة العدل العليا. ولهذا نتمنى على محكمة العدل الأردنية أن تعدل عن اجتهادها الآنف ذكره، وتجعل من التظلم الإداري الاختياري قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، كما هو الحال في فرنسا ومصر؛ وذلك لدفع أصحاب الشأن إلى سلوك طريق التظلم الإداري ابتداءً، ومحاولة إنهاء المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، مما سوف يخفف عن

⁵⁷ عدل عليا أردنية رقم 1999/115 (هيئة خماسية) صادر بتاريخ 1999/9/19، منشورات مركز عدالة.

⁵⁸ عدل عليا رقم 1983/58، صادر بتاريخ 1983/1/1، منشورات مركز عدالة.

⁵⁹ محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص50.

كاهل المحكمة عبء نظر الكثير من القضايا، التي كان يمكن تصفيتها بواسطة التظلم الإداري بنوعيه (الاختياري والوجوبي).

الفرع الثاني: موقف المشرع الإماراتي من التظلم الاختياري

نظم المشرع الإماراتي الأحكام العامة للتظلم في المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث بينت المادة 95 سياسة الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، والتي تتجلى من نص هذه المادة ما يلي "تلتزم الحكومة -للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل- بالمحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادية بين الوزارة وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد إجراءات فورية لحل تلك الإشكالات والنزاعات، دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي تسويتها من خلال الإجراءات الداخلية للوزارة بشكل واضح وعادل مع منح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره".

والملاحظ أن المشرع الإماراتي وعلى غرار ما فعله المشرع الأردني، نظم التظلم الاختياري وبحدوده الدنيا دون الخوض بالتظلم الإلزامي، وليس أدل على ذلك من العبارة التي استهلها المشرع الإماراتي في المادة 97 من القانون أعلاه، والتي نصت على أن "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه. وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين".

من جهة أخرى، انفرد المشرع الإماراتي عن نظيره الأردني بنص خاص، حيث نصت المادة 83 من قانون الخدمة المدنية الإماراتي "يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من

قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة. ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً.

ولم يتضمن هذا النص ما يوجب على الموظفين تقديم تظلم إداري قبل رفع طعنهم بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة ضدهم أمام المحكمة الاتحادية العليا.

ويستفاد من هذا النص الضوابط والأحكام الخاصة بالتظلم القضائي من القرارات التأديبية أمام المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية:

1- إن النص يتعلق بالتظلم قضائياً؛ أي التظلم عن طريق الطعن القضائي ضد القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب، غير أن ذلك لا يستفاد منه أن العكس هو الصحيح، إذ تخضع تلك الجزاءات باعتبارها من قبيل القرارات الإدارية، كما تخضع له هذه الأخيرة من طعون بالإلغاء والتعويض أمام القضاء المختص، حيث يمكن لصاحب الشأن أن يطعن بها قضاءً أمام المحكمة الاتحادية الابتدائية، وذلك بموجب نص المادة 3 من القانون الاتحادي الخاص بالمحاكم الاتحادية رقم 6 لسنة 1987، التي أجازت للمحكمة الاتحادية الابتدائية أن تنظر في جميع المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعىً عليه، وهو ما يشمل بطبيعة الحال النظر فيما يقدم من طعون بشأن الجزاءات التأديبية المدرجة في اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية الفردية كالوزراء.⁽⁶⁰⁾

⁶⁰ راجع د. عبد الله محمد محمود، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين في الخدمة المدنية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، رسالة دكتوراه، 1988، ص 383 وما بعدها.

2- إن التظلم قضائياً أمام المحكمة الاتحادية العليا تظلماً اختيارياً؛ أي أن الموظف يلجأ إليه إذا رأى وجهاً لذلك، وهذا يعني أن الموظف الذي يصدر ضده قرار تأديبي من مجلس التأديب بالجزاءات التأديبية التي أناط القانون به الاختصاص في توقيعها، بوسعه اللجوء للمحكمة الاتحادية العليا مباشرة للطعن على قرار الجزاء دون اللجوء إلى التظلم منه إدارياً. فالنص السابق لم يوجب تقديم التظلم الإداري ولم يرتب أية آثار على تقديمه، فمثل هذا التظلم لا يعدو أن يكون اختيارياً.

3- قصر النص التظلم قضائياً أمام المحكمة الاتحادية العليا على القرارات التأديبية التي تصدر عن مجالس التأديب كما يفهم من ظاهر النص، ولا يشمل التظلم القرارات التأديبية التي تصدر عن الرئاسات الإدارية التأديبية، كالوزراء أو وكلاء الوزارات، رغم أن القانون وزع الاختصاصات في توقيع الجزاءات التأديبية بين الوزراء المختصين ووكلاء الوزارات ومجالس التأديب.

وقد استقر القضاء الإداري المقارن على إخضاع القرارات التأديبية الصادرة عن الجهات التأديبية، سواء صدرت عن سلطة رئاسية أو عن مجلس تأديب، لرقابته، لأن عبارة (الجهة التأديبية) هي من العموم والاتساع، بحيث تشمل كل سلطة أنيط بها حق اتخاذ قرار تأديبي مهما كان نوعه، ولأن السلطة الرئاسية هي في الأصل صاحبة الولاية في تأديب الموظفين إلا حيث يقيد القانون في هذا الشأن بإسناد تلك الولاية إلى مجلس التأديب الخاص.⁽⁶¹⁾

⁶¹ د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، 2002، ص 205.

4- أجاز القانون التظلم من قرارات مجلس التأديب بتوقيع الجزاءات الآتية فقط دون ما عداها، وهي: الوقف عن العمل بدون راتب إجمالي، الأمر الذي يستفاد منه أن قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع باقي الجزاءات التأديبية لا يشملها التظلم قضائياً أمام المحكمة الاتحادية العليا، وهي الجزاءات التالية: الإنذار، الخصم من الراتب، الحرمان من العلاوة الدورية، وهي جزاءات أناط القانون لاختصاص بتوقيعها بالوزير المختص.

وهنا يثور التساؤل عن المبرر للتفرقة التي أقامها المشرع بين أنواع الجزاءات من حيث إمكانية الطعن فيها من عدمه، وما هو الأساس الذي استند عليه في تلك التفرقة. رغم أن طبيعة القرار التأديبي واحدة لم يداخلها التغيير بالنظر لنوع الجزاء الموقع، وإذا ما صدر عن مجلس من مجالس التأديب، فهو قرار إداري طالما أُجيز التظلم منه أمام المحكمة الاتحادية العليا.⁽⁶²⁾

ونحن بدورنا هنا نتمنى على المشرع الإماراتي النص على إلغاء هذه التفرقة بين الجزاءات، بحيث يكون التظلم القضائي ضد جميع الجزاءات باختلاف أنواعها، وفي هذا تحقيقاً للعدالة وتكريس لمبدأ المشروعية، وهذا بدوره ينعكس على الأفراد، حتى يتظلموا ضد القرارات الإدارية التي يعتقدون أنها غير مشروعة وسببت لهم ضرراً مادياً ومعنوياً.

⁶² راجع على خلاف ذلك د. عبد الحميد حشيش، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة من مجالس التأديب، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر 1968، ص25.

المطلب الثاني

التظلم الوجوبي

يكون التظلم وجوبياً إذا ألزم المشرع الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء، فإذا أقام دعواه مباشرة دون إتباع هذا الإجراء، أي تقديم التظلم وانتظار البت فيه كانت غير مقبولة.⁽⁶³⁾

وإذا كان الأصل في مجال الطعون المقدمة أمام القضاء الإداري هو عدم توقف تحريكها على سبق تقديم طعن إداري ينصب على محلها أمام الجهة الإدارية المختصة، فإن ثمة استثناءات لا يجوز فيها قبول تلك الطعون القضائية إلا عند ثبوت تقديم هذا الطعن الإداري مسبقاً، وبصورة إلزامية أمام جهة الإدارة، وانتظار البت فيه.

والتظلم الوجوبي ليس إجراءً مقصوداً لذاته؛ بل هو مجرد افتتاح للمنازعة الإدارية، الهدف منه تقليل عدد القضايا بقدر المستطاع ودون أي إخلال بتحقيق العدالة، بحيث لو رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه أجابت مطلبه وانتهت المنازعة في مراحلها الأولى، وإذا رفضته أو لم تبت فيه خلال الموعد المحدد لجأ إلى القضاء.

وبذلك يتبين لنا أن مفهوم التظلم الوجوبي يتضح من خلال وجوب تقديمه في الحالات المحددة قانوناً أمام جهة الإدارة بصورة مسبقة على رفع الدعاوى القضائية، وإلا فإن الأثر المترتب على مخالفة هذا المفهوم سيكون عدم قبول الدعوى أو الطلب المقدم أمام القضاء.

⁶³ د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص107 وما بعدها، وانظر كذلك خميس السيد اسماعيل، قضاء مجلس الدولة، ط3، 1993، ص157، وكذلك محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ولاية قضاء الإلغاء، 1990، ص71.

من هنا فإن الحكمة الكامنة من وراء الإلزام بتقديم التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى إنما تتبدى من خلال تعميق الشعور بالثقة في الإدارة وإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها ذاتياً، عليها تتراجع عن قرارها بتصحيح موقفها، وبما يغني عن السير في الخصومة الإدارية وضياح الوقت والجهد والمال في مباشرة الدعاوى القضائية⁽⁶⁴⁾.

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية عن تلك الحكمة من وراء التظلم الوجوبي في العديد من أحكامها، والتي من بينها الحكم الصادر في الطعن رقم 1301 للسنة 7 قضائية جلسة 1966/3/5، والذي ورد به "إن الحكمة من التظلم السابق على رفع دعوى الإلغاء سواء كان التظلم مقدماً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، إن كانت من الجهة التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أم إلى الهيئات الرئاسية، وهو التظلم الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين، إن الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه...".

ويلاحظ أن التظلم الوجوبي كان محل نقد بعض الفقهاء، وذلك من وجهين؛ الأول: أن النص على نوع وجوبي من التظلم هو أمر يضع الموظف المتظلم موضع الإذلال، حيث يقابل التظلم في بعض الأحيان بنوع من المكابرة والاستعلاء من السلطات الرئاسية للموظفين، يستعلي بخصوصها مصدر القرار عن الرجوع فيه، وهذا نهج غير قانوني أصلاً. والوجه الآخر: أن من أصول التنظيم القانوني ألا تنتظر المسألة أمام درجة واحدة من درجات التقاضي

⁶⁴ د. علي شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 14

لمرتين، بمعنى أن لا يجوز أن يكون الرئيس الإداري حكماً وخصماً وفي ذات الوقت أيضاً جهة استئنافية، فالأولى دائماً أن يكون التظلم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير.⁽⁶⁵⁾

وبالرغم من وجهة تلك الانتقادات، فإنها في تقدير الباحث لا تنال من أهمية التظلم الوجوبي ولا تبرر الاستغناء عنه، على اعتبار أنه يحقق مصلحة القضاء الإداري من جهة إضافة إلى مصلحة أطراف المنازعة الإدارية من جهة أخرى. ففيما يتعلق بمصلحة القضاء الإداري، فإنه يساعد على تقليل عدد القضايا المرفوعة أمام القضاء الإداري، الأمر الذي من شأنه أن يخفف عن كاهل هذا القضاء الكثير من الأعباء، ويساعده على النظر في القضايا المرفوعة إليه والبت فيها في الوقت المناسب.

من جهة أخرى، فإن التظلم الوجوبي يحقق مصلحة أطراف المنازعة الإدارية، من جهة إتاحتها الفرصة لجهة الإدارة العامة وصاحب الشأن لإنهاء المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، دون الدخول مباشرة في الخصومة القضائية وإجراءاتها الطويلة والمعقدة.

وإيماناً بتلك الاعتبارات فقد حظرت المادة 12 من قانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 والبنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 من هذا القانون، قبول القضاء الإداري للطلبات -أي الدعاوى- المقدمة أمامه بالطعن رأساً في طائفة محددة من القرارات الإدارية النهائية هي تلك الصادرة بشأن التعيين في الوظائف العامة أو الترقيات أو منح العلاوات من جانب أول، وبإلغاء القرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي من جانب ثانٍ، وبإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية من جانب ثالث، وذلك إذا لم يتم التظلم منها مسبقاً أمام الجهة الإدارية التي قامت بإصدارها، أو

⁶⁵ انظر د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، بدون دار نشر، 1980، ص397.

الهيئات الرئاسية لها. بل إن تقديم تلك الطلبات لا يكون مقبولاً أمام القضاء الإداري، برغم تقديم التظلم منها إلى جهة الإدارة، إلا عقب مضي المواعيد المقررة للبت في تلك التظلمات.

وبالتدقيق في موقف المشرع المصري، فإنه يمكن رصد الملاحظات التالية:⁽⁶⁶⁾

الملاحظة الأولى: أن التظلم الوجوبي جاء مقصوراً فقط على الموظفين العموميين، وعلى التعيين في الوظيفة العامة بالنسبة لذوي الشأن.

الملاحظة الثانية: أنه فيما يتعلق بطعون الموظفين العموميين، فإن هذا التظلم الوجوبي مقصوراً على قرارات معينة تمس حياتهم الوظيفية، وهي تتعلق فقط: (بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش والاستيداع والفصل بغير الطريق التأديبي). وهذا يعني استبعاد القرارات المتعلقة بالنقل والانتداب والإعارة والاستقالة من الخضوع لشرط التظلم الوجوبي.

الملاحظة الثالثة: أن تعداد هذه الصور والحالات يدل على رغبة المشرع المصري في حصر التظلم الوجوبي بالنسبة إليها فقط، وبالتالي لا يجوز القياس عليها أو التوسع في تفسيرها. وهذا ما تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية، عندما قضت بأن حالة التظلم الوجوبي لا تنطبق على القرارات الإدارية المتعلقة بنذب ونقل العاملين والقرارات الصادرة بالموافقة على الإعارة أو الحرمان منها⁽⁶⁷⁾. وكذلك على القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل.⁽⁶⁸⁾

⁶⁶ انظر في هذا المعنى، محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 54.

⁶⁷ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 1521 لسنة 27 ق، جلسة 1992/12/8، نقلاً عن د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 180.

⁶⁸ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 508 لسنة 34 ق، جلسة 1993/1/23، نقلاً عن د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 181.

أما المشرع الأردني، فهو لم يخضع حتى هذا النوع من التظلم الإداري -التظلم
الوجوبي- لأي قدر من التنظيم الخاص به، رغم خصوصية هذا النوع وأهميته، سواء كان
ذلك بالنص على أحكامه وإجراءاته في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة
1992،

أو على الأقل تنظيم ذلك بنص لائحي خاص، فهو من جهة لم يلزم الموظفين أو غيرهم
بسلوك طريق التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء، ومن جهة أخرى لم يسم على سبيل
الحصر والتعداد القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق قبل رفع دعوى الإلغاء.⁽⁶⁹⁾

ويبدو أن المشرع الأردني اكتفى في هذا الشأن بما تنص عليه القوانين والأنظمة التي
تحكم الأنشطة الإدارية المختلفة، والتي بدورها تحدد هذا النوع الوجوبي من التظلم الإداري،
وتبين قواعد وإجراءات تقديمه. ومن تطبيقات ذلك على سبيل المثال ما ورد في المادة 85 من
قانون الزراعة الأردني رقم 20 لسنة 1973، التي تطلبت التظلم المسبق من قرارات الحاكم
الإداري المتعلقة بصيانة الأشجار والمزروعات قبل رفع دعوى الإلغاء.⁽⁷⁰⁾

وفي ضوء هذه المادة آفة الذكر، قضت محكمة العدل الأردنية في حكم لها بأنه "لا
يقبل قرار الحاكم الإداري المتعلق بصيانة الأشجار والمزروعات الطعن مباشرة أمام محكمة
العدل العليا، وإنما يستأنف أمام المحافظ خلال ثمانية أيام، عملاً بالمادة 85 من قانون الزراعة
رقم 20 لسنة 1972، وعليه فقد كان على المستدعيين أن يستأنفوا قرار مدير القضاء إلى

⁶⁹ د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط1، 1999، ص237-238، و د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة
الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص187 وما بعدها.

⁷⁰ تنص المادة 85 على أن "تستأنف قرارات الحاكم الإداري إلى المحافظ خلال ثمانية من صدورها إذا كانت وجاهية، أو من تاريخ
تبليغها إذا كانت غيابية، ويكون قرار المحافظ قطعياً".

الحاكم المختص، ويكون قرار المحافظ هو الذي يقبل الطعن في هذه الحالة أمام محكمة العدل العليا، باعتباره قراراً إدارياً نهائياً تنفيذياً⁽⁷¹⁾.

ومن التطبيقات التشريعية الواردة في التشريع الأردني بخصوص التظلم الوجوبي، ما قضت به المادة 36 من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية⁽⁷²⁾، التي أوجبت على المتضرر من قرار رفض الترخيص التظلم منه أمام اللجنة اللوائية كشرط مسبق قبل الطعن به بدعوى الإلغاء، وفي هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه "يستفاد من نص المادة 1/36 من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966 أنه لا يجوز للمتضرر من قرار رفض الترخيص أن يطعن بالقرار بدعوى الإلغاء في محكمة العدل العليا قبل أن يتظلم منه إلى اللجنة اللوائية، بدليل أن محكمة العدل العليا تعتبر مسلوحة الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء فيما إذا جاء قرار اللجنة اللوائية مؤيداً لقرار الرفض الصادر عن اللجنة المحلية"⁽⁷³⁾.

وفي حكم آخر قضت محكمة العدل العليا بأنه "حيث انه من الثابت من المخططات أن الشارع الذي تم تعديل سعته هو ضمن الدوائر الخاضعة للاعتراض، وحيث أن المستدعي لم يقدم اعتراضاً إلى أمين سر المجلس بل بادر مباشرة إلى إقامة هذه الدعوى. وحيث أن التظلم الإداري والمتمثل بالاعتراض منصوص عليه بقانون تنظيم المدن والقرى كما جاء بالمادتين 20 و 4/21 من القانون فقد كان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الاعتراض إلى المجلس أولاً وبعد النظر باعتراضه سلباً أو إيجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه ويحق له عندئذ الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفذ طريق التظلم الإداري، وعليه

⁷¹ عدل عليا رقم 98/393، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2000، ع 1-2، ص 165.

⁷² قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966.

⁷³ عدل عليا رقم 1976/8 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1976/1/1، منشورات مركز عدالة.

وحيث أن المستدعي لم يقدم الاعتراض المنصوص عليه بالقانون فلا يحق له الطعن مباشرة بالقرار الطعين ويكون الدفع مقبولاً⁽⁷⁴⁾.

كما قضت محكمة العدل العليا بأنه "كون المستدعيين لم يطعنوا بالقرارات موضوع الدعوى أمام مجلس سلطة المصادر الطبيعية لا يمنعهم من اللجوء إلى المحكمة رأساً للطعن بتلك القرارات ما دام أن التظلم أمام مجلس السلطة ليس وجوبياً"⁽⁷⁵⁾.

ويستفاد من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، أن المحكمة أخذت بالتظلم الإداري الوجوبي الذي ينظمه القانون دون التظلم الإداري الاختياري في قطع الميعاد، وعبرت عن ذلك في العديد من أحكامها المتواترة، حيث ذهبت في إحدى أحكامها إلى أن "لا يقطع التظلم ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء ما دام أن القانون خالٍ من أي نص ينظم طريقة التظلم من القرار موضوع الطعن، أو يعطي المستدعية صلاحية الاعتراض عليه إدارياً"⁽⁷⁶⁾.

وفي حكم آخر قضت "استقر الفقه والقضاء على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء"⁽⁷⁷⁾.

وقضت بحكم آخر بأنه "إن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، بمعنى أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار"⁽⁷⁸⁾.

⁷⁴ عدل عليا رقم 1999/249، (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 2000/2/14، منشورات مركز عدالة.

⁷⁵ عدل عليا رقم 83/58، صادر بتاريخ 1983/1/1، منشورات مركز عدالة.

⁷⁶ عدل عليا رقم 79/137، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع 10، ص 1480.

⁷⁷ عدل عليا رقم 93/67، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع 3-1، ص 32.

وقضت أيضاً بأن "التظلم الذي لم ينظمه القانون لا يقطع مدة الطعن"⁽⁷⁹⁾.

وقضت كذلك بأن "التظلم الذي يوقف ميعاد الطعن هو التظلم المنصوص عليه في القانون، ولا يوجد في قانون نقابة المحامين النظاميين والأنظمة الصادرة بموجب أي نص يوجب المتظلم من قرار الشطب من سجل المحامين المتدربين"⁽⁸⁰⁾.

وفي تقدير الباحث أنه ونظراً لأهمية التظلم الإداري في كونه وسيلة لفض المنازعات الإدارية في مهدها والتخفيف عن كاهل القضاء الإداري بالتقليل من عدد القضايا المرفوعة إليه، ناهيك عن أهمية التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها المختلفة من جهة أخرى، ونظراً لتلك الاعتبارات فإن عدم قيام المشرع الأردني بتنظيم أحكام التظلم الوجوبي يعد قصوراً تشريعياً يحتاج إلى إعادة النظر بالأحكام الناضمة للتظلم عموماً والواردة في التشريع الأردني، وذلك من خلال التدخل الصريح من قبل المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا وتحديد صور القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق على سبيل الحصر، وذلك أسوةً بالمشرع المصري الذي أحسن صنفاً عندما حدد وعلى سبيل الحصر حالات التظلم الوجوبي مبيناً أحكامه وإجراءاته ونتائجه بموجب تصرف قانوني صريح.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي من التظلم الوجوبي، فإن الباحث لم يعثر في التشريعات الإماراتية على أية نصوص توجب على المتضرر أو الموظف تقديم تظلم إداري قبل رفع طعنه إلى القضاء الإداري المختص، كما أنه قد تعذر على الباحث الحصول على أحكام، حيث من الثابت ندرة المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة؛ وذلك أن

⁷⁸ عدل عليا رقم 79/42، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع 3، ص 279.

⁷⁹ عدل عليا رقم 1978/13، صادر بتاريخ 1987/1/14، منشورات مركز عدالة.

⁸⁰ عدل عليا رقم 1978/136، صادر بتاريخ 1979/1/1، منشورات مركز عدالة.

واقع تعداد الدعاوى المرفوعة أمام ساحة كل من القضاء الاستئنافي الاتحادي والدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، إلى الحد الذي لا يمكن معه الجزم بما يتجه إليه القضاء فيها بصدد المبادئ التي يرسبها بشأن المنازعات الإدارية، وما إذا كان من الضروري أو على العكس من غير الضروري إنشاء هيئة قضائية تفصل في المنازعات الإدارية.

وفي ضوء تلك الحقيقة القضائية أصبح من الحيوي، بل والحتمي أن يوجد نظام التظلم الإداري بصفة عامة وبمختلف صورته وأنواعه، والتظلم الوجوبي بصفة خاصة، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه الإداري الذي عني بالبحث في القانون والقضاء الإداريين في دولة الإمارات إلى تقرير أهمية العمل بنظام التظلم الوجوبي، وخاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة.⁽⁸¹⁾

وتظهر أهمية ذلك بصفة خاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، والتي تتبنى القضاء الموحد، كدولة الإمارات العربية المتحدة، حيث يصبح أسلوب التظلم الإداري هو الوسيلة الوحيدة المتاحة أمام ذوي المصلحة أو الشأن للحصول على طلباتهم، ومن ناحية ثانية فإن أسلوب التظلم الوجوبي فائدته المحققة بالنسبة لجهة الإدارة، والمتمثلة في إعطائها فرصة ذهبية لإصلاح أخطائها غير المتعمدة ذاتياً، بدلاً من أن تجد قراراتها وأعمالها محلاً للبطلان أو الإلغاء بواسطة سلطة خارجية عنها ملزمة لها، ناهيك عن أن أسلوب التظلم الإجباري يحقق بأكثر من أسلوب التظلم الاختياري مصلحة الجهة الرقابية غير الإدارية - القضائية بصفة خاصة- في التخفيف من على كاهلها لأعباء الطلبات والطعون المقدمة أمامها بعدم مشروعية الأعمال والتصرفات الإدارية.

⁸¹ د. مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 121.

وفي تقدير الباحث فإنه بات من الحتمي والمؤكد سواءً على مستوى التشريع الأردني أو الإماراتي الاتجاه نحو تبني تنظيم إجرائي وموضوعي أمثل للتنظيم الإداري، وتحديدًا الوجوبي

منه.

الفصل الثالث

الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري

تمهيد وتقسيم:

حتى ينتج التظلم الإداري نتائجه القانونية، فإن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية ينبغي توافرها في التظلم، منها ما يتعلق من ناحية أولى بأطرافه، سواءً صاحب الحق في تقديمه من جانب، أو المختص بتلقيه والفصل فيه من جانب آخر، ومنها ما يتعلق بتقديمه خلال ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، ومن جهة أخرى فإن هذا التظلم ينبغي أن يكون واضحاً وجلياً ومجدياً.

وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث الشروط السابقة أعلاه من خلال المبحثين

التاليين:

المبحث الأول: الشروط الشكلية للتظلم الإداري

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

المبحث الأول

الشروط الشكلية للتظلم الإداري

هناك طائفة من القواعد الإجرائية والشروط الشكلية يتعين مراعاتها بصدد تقديم التظلم الإداري، سواءً بالنسبة لمن يقدم التظلم، أو بالنسبة لمن يتلقاه ويقدم إليه، وتالياً يورد الباحث أهم تلك الشروط في المطالب التالية:

المطلب الأول: أن يقدم التظلم من قبل صاحب الشأن

المطلب الثاني: تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة

المطلب الثالث: تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن

المطلب الرابع: أن يكون محل التظلم الإداري قراراً إدارياً نهائياً

المطلب الأول

أن يقدم التظلم من قبل صاحب الشأن

التظلم الذي يعتد به في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء هو الذي يقدم من صاحب الشأن، شريطة أن يكون كامل الأهلية، أما إذا تقدم من شخص ناقص أو عديم الأهلية فلا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء، إذا تمسك وليه بذلك.⁽⁸²⁾

كما يجوز أن يقدم التظلم الإداري عن طريق الوكالة القانونية في تقديمه، فالوكيل القانوني ينوب عن صاحب الشأن في تقديمه، إن كان غائباً أو كان قاصراً أو ناقص الأهلية،

⁸² د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 752.

فالأبوان ينوبان عن الأولاد القاصرين، والقيم القانوني ينوب عن ناقص الأهلية، كالمجنون أو المعتوه أو السفیه أو المحجور عليه أو ذي الغفلة، أو لأي عاهة عقلية أخرى.⁽⁸³⁾

ولا يقتصر حق التظلم الإداري على الأشخاص الطبيعيين فقط، بل يمتد هذا الحق إلى الأشخاص الاعتباريين الذين منحهم المشرع شخصية اعتبارية قانونية، كالوزارات والمؤسسات العامة والشركات والنقابات والجمعيات. وينوب عن هذه الأشخاص الاعتبارية في تقديم التظلم الإداري ممثلها القانوني، كالوزير أو رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو محاميها القانوني، أو أحد مسؤوليها الإداريين. ويرتب هذا التظلم المقدم من ممثل هذه الجهات نتائج القانونية بالنسبة لجميع أعضائها المعنيين والمنضمين إليها وقت تقديم التظلم الإداري، على أساس أن القرار المتظلم منه ألحق بهم أو بالأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الجهات الاعتبارية، أو يمس المصلحة المشتركة لمجموع أعضائها أو غالبيتهم.⁽⁸⁴⁾

ويثور التساؤل عما إذا كان على صاحب الشأن أن يقدم تظلماً مكتوباً؟

والحقيقة أن الأصل هو تقديم التظلم مكتوباً، ومع ذلك تساهل القضاء الإداري المصري في هذا الجانب وأجاز التظلم الشفهي، شريطة أن تثبته الجهة الإدارية المتظلم إليها في سجلها الخاص بالتظلمات، وان تدون بأن المتظلم قد تظلم في تاريخ معين، ومن قرار إداري محدد بالذات.⁽⁸⁵⁾

⁸³ د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 193.

⁸⁴ د. عبد العزيز السيد الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، ع 9-10، 1987، ص 47، وانظر كذلك د. عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 37.

⁸⁵ د. عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري، مرجع سابق، ص 40.

ولكن إذا ما تطلب المشرع الشكل الكتابي، فلا مناص من التقييد بذلك، وهو ما يصدق دائماً على التظلم الوجوبي، نظراً لخصوصية هذا النوع من التظلمات. ولهذا نجد أن المشرع المصري قد نص صراحة على الشكل الكتابي فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي، وذلك بموجب المادة الأولى من القرار التنظيمي لرئيس مجلس الدولة المصري رقم 72 لسنة 1973، الخاص بالإجراءات الضابطة للتظلم الوجوبي، حيث ذكرت هذه المادة عبارة "... بطلب يقدم إليها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول".

أما عن موقف المشرع الأردني، فإنه كفانا مؤونة الاجتهاد في هذه المسألة، وتطلب صراحة في المادة 165 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، أن "يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة...". وبالمقابل وهو ما يستفاد أيضاً من نص المادة 97 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتية، التي نصت على أن "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه. وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين". والحقيقة أن الكتابة من شأنها أن تسهل من عملية إثبات وقوع التظلم من جهة، وتدرأ الإشكال والالتباس وسوء الفهم الذي قد ينجم عن التظلم الشفوي من جهة أخرى.⁽⁸⁶⁾

وفي تقدير الباحث فإن الكتابة هي أمر يفرضه المنطق فيما يتعلق بالتظلم الإداري، سواء كنا بصدد تظلم اختياري أو وجوبي، وذلك على اعتبار أن التظلم سينصب على قرار إداري متظلم منه، وسيؤدي المتضرر بياناته الشخصية وأسباب تظلمه، وهذه الأمور لن تجدي نفعاً إلا إذا كان التظلم مكتوباً.

أخيراً وفيما يتعلق بهذا الشرط الذي نحن بصدده، وهو تقديم التظلم من قبل صاحب الشأن، فإنه يستوي أن يقدم التظلم الإداري بصفة فردية أو جماعية ممن تماثل حالتهم حالة المتظلم، شريطة أن لا يكون هذا التظلم الجماعي مجهولاً، ويرجع السبب في ذلك إلى أن إجابة المتظلم إلى طلبه يتوقف أولاً وقبل كل شيء على تحديد مركزه القانوني بصفة دقيقة، وهو ما لا يتيسر الوصول إليه في حالة التظلمات الجماعية المجهولة، ولهذا يستلزم أن يكون التظلم الجماعي باسم جميع المتقدمين به، أو تذييله بتواقيعهم عليه.⁽⁸⁷⁾

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها، بقولها "وعلى ذلك فلا محل للاستناد إلى الشكاوى والتظلمات التي يقدمها مجموعة من الموظفين، يتظلمون فيها من وضع قانوني يشاركون فيه موظف آخر له ذات المصلحة في قرار معين بالذات، ولكن لم يوقع معهم على التظلم، فإن سكوت هذا الأخير عن التظلم من القرار ذاته، لا يقطع سريان الميعاد بالنسبة له"⁽⁸⁸⁾.

⁸⁷ د. عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص38، وانظر كذلك د. عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري، مرجع سابق، ص47.

⁸⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1699 لسنة 2 ق، جلسة 1957/12/14، ص3، 330، أورد هذا الحكم د. عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري، مرجع سابق، ص47.

المطلب الثاني

تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة

يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها، تلك التي يكون لها الحق في التعقيب رئاسياً على الجهة المصدرة للقرار، وقد حددت المادة 24/ب من قانون مجلس الدولة المصري الجهات المختصة بنظر التظلم، وهي الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية.

إلا أنه قد تثار الصعوبة في هذه الحالة بالنسبة لتحديد الجهة ذات الوصف الرئاسي للجهة الإدارية مصدرة القرار، وللتخلص من هذه الصعوبة فإنه يرجع في تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى كل من القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها، والموزعة للاختصاصات داخلها، وهنا فإنه من المسلم به أن الوزير هو الذي يعد الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.⁽⁸⁹⁾

وإذا كان الإجماع يكاد يكون منعقداً بين الفقه المقارن على أن التظلم الذي ينتج أثره يجب أن يوجه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، إلا أن القضاء الإداري المصري كان مرناً في تفسيره لمدلول هاتين الجهتين؛ فقد قرر هذا القضاء بأنه لا يجوز التظلم إلى الوزير نفسه إلا حينما يكون هو مصدر القرار، أو تكون له سلطة التعقيب على القرار وإن لم يكن هو مصدره باعتباره هيئة رئاسية، أما إذا كان القرار صادراً من غير

⁸⁹ عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص 90.

الوزير ولم يكن للوزير سلطة التعقيب عليه باعتباره هيئة رئاسية، كان تقديم التظلم إلى مصدر القرار صحيحاً ومنتجاً لنتائج طبقاً للقانون.⁽⁹⁰⁾

وتأييداً لذلك الفهم فقد قضت المحكمة الإدارية العليا "بأن التظلم يقدم للوزير إذا كان هو مصدر القرار، أو كانت له سلطة التعقيب على مصدره، كما يمكن تقديمه إلى مصدر القرار إذا كان صادراً من غير الوزير، ولم يكن للوزير سلطة التعقيب عليه باعتباره سلطة رئاسية"⁽⁹¹⁾.

ومهما يكن من أمر فإن المشرع الأردني حدد في معرض تنظيمه للتظلم الاختياري الجهة الإدارية المختصة بتلقي هذه التظلمات، حيث أجازت المادة 165/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007، تقديم التظلم إلى "الدائرة"، ومن خلال الرجوع إلى التعريفات الواردة في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني، فإن المقصود من تلك العبارة هي "أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة خاضعة لأحكام هذا النظام". بالمقابل أجاز المشرع الأردني التقدم بطلب التظلم إلى الوزير، وبدوره أجاز المشرع الإماراتي في المادة 33 من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 للموظف الذي قدرت كفايته بدرجة مقبول أو ضعيف أن يتظلم من هذا التقرير إلى الوزير المختص.

ويثور التساؤل في هذا المجال عن مدى جواز التظلم إلى جهة إدارية غير مختصة، بمعنى أنه قد يخطئ المتظلم في معرفة أو تحديد الجهة الإدارية المختصة التي يمكنها النظر في التظلم المقدم منه، وذلك في ظل تعدد الجهاز الإداري للدولة وتشابه المصالح التي تتبع

⁹⁰ د. عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري، مرجع سابق، ص 49.

⁹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، مارس 1985، مجموعة العشر سنوات، ورد في د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 629.

جهات مختلفة، وتشابك اختصاصاتها وتداخلها فيما بينها أحياناً. فما هو حكم هذا التظلم في هذه الحالة، وهل يؤدي إلى سريان النتائج القانونية المترتبة عليه؟

في فرنسا تقضي القاعدة بأن تقديم التظلم لجهة غير مختصة لا أثر له في قطع الميعاد، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم كقاعدة عامة على ذلك، بمعنى أنه لا يجوز التظلم لجهة غير مختصة، وإلا كان التظلم غير منتج لنتائجه.

وظل مجلس الدولة الفرنسي متمسكاً بموقفه ولم يخرج عليه إلا في حالتين، هما: (92)

1. حالة خطأ المتظلم في توجيه تظلمه إلى وزير دون آخر، وكان له عذر مقبول، كأن يكون التظلم متعلقاً بمصلحة نقلت حديثاً من اختصاص الوزير المتظلم إليه، ففي هذه الحالة أوجب المجلس على الوزير أن يحيل التظلم إلى الوزير المختص، وحالة ما إذا كانت المسألة المتظلم منها دقيقة، بحيث يجوز الخلط بين عدة وزراء.

2. حالة ما إذا كانت الجهة المتظلم إليها تابعة للجهة المختصة، ويوجب المجلس على الجهة التابعة أن تحيله إلى الجهة المختصة.

أما موقف القضاء المصري فإنه وحسناً فعل، فقد قضى بقبول التظلمات الإدارية المقدمة إلى جهات إدارية غير مختصة وذلك في حالة وجود عذر مقبول يبرر خطأ المتظلم، وإذا كانت الجهة الإدارية التي قدم إليها التظلم تابعة للجهة الإدارية المختصة، أو ترتبط بها إدارياً. (93)

⁹² انظر في ذلك د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص128.

⁹³ د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، ط3، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 1999، ص114.

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بما يلي "فإذا كان الثابت أن المدعي كان يتبع وزارة الداخلية باعتباره من رجال الشرطة فإنه كان على حق إذا قدم استدعاه (تظلمه) إلى هذه الوزارة باعتباره الجهة الرئاسية له دون أن يتخطاها فكان تصرفه متفقاً وما يقتضيه نظام التدرج الرئاسي وقد كان على وزارة الداخلية بعد ذلك أن تحيل استدعائه إلى الجهة المختصة (وهي وزارة الخزانة)".⁽⁹⁴⁾

وفي أحد أحكامها قضت بأن التظلم من القرارات الجمهورية يكون إلى الممثل القانوني للجهة الإدارية، وأن تظلم المدعي من قرار رئيس الجمهورية الصادر بالترقية إلى وزير الصناعة، بصفته رئيس الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب يعد صحيحاً، ولا صحة للقول بأن المتظلم لم يختصم رئيس الجمهورية، فقانون الهيئة العامة ينص على أن رئيس مجلس إدارة الهيئة يمثلها في صلاتها بالغير وأمام القضاء.⁽⁹⁵⁾

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها جاء فيه "... جرى قضاء هذه المحكمة على أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم، وغني عن البيان أن التجاء صاحب الشأن إلى القضاء الإداري طالباً بإلغاء القرار الإداري وموجهاً طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة وإن لم تكن صاحبة الصفة ينطوي على دلالة أقوى في معنى الاستمسك بالحق من مجرد التظلم الإداري الذي يقطع مواعيد رفع دعوى الإلغاء وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو

⁹⁴ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 29 و 31 لسنة 2 ق، دمشق، جلسة 1960/9/21، الموسوعة الحديثة، جزء

15، ص 48، ورد في عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص 754

⁹⁵ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 294 و 372 لسنة 22 ق، جلسة 1977/5/1، مجموعة المبادئ التي قررتها

المحكمة س 23، ص 720، ورد في عبدالعزيز خليفة، مرجع سابق، ص 754

من مقتضاه التسليم بأن إقامة الدعوى على غير ذي صفة له ثمة اتصال بموضوع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى أن يتم الفصل فيها"⁽⁹⁶⁾.

أما فيما يتعلق بموقف القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا، فإنه وبالرغم من صعوبة الوقوف على ما استقرت عليه أحكامها في هذا الخصوص نظراً لندرتها في هذه المسألة، إلا أنه على ما يبدو أن محكمة العدل الأردنية لم تذهب في ذات الاتجاه الذي سار عليه القضاء الإداري المصري، حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها أن "التظلم الذي يقطع مدة التباطؤ والتأخر هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم منها أمام الجهات الإدارية ذاتها"⁽⁹⁷⁾.

ونميل إلى ما يراه أستاذنا الدكتور محمد العبادي⁽⁹⁸⁾، من أن هذا التشدد الذي تبنته محكمة العدل العليا الأردنية لا مبرر له، ويهيب الباحث بالقضاء الإداري الأردني أن يحذو حذو نظيره المصري في هذا الخصوص، وذلك بجعل التظلم الإداري المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة مرتباً لنتائج القانونية ومنتجاً لها، متى كان للمتظلم عذر مقبول في خطئه، أو كانت الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم الإداري على اتصال بموضوع التظلم أو تابعة للجهة الإدارية المختصة أصلاً. وذلك حتى لا تهدر حقوق المواطنين بسبب الأخطاء في الإجراءات والتي قد يقع بها المحامون، ومن هنا لا ذنب لصاحب الدعوى الذي يشكو من قرار إداري صدر معيباً من تعقد الإجراءات، ونمط الروتين، وأخطاء الآخرين.

⁹⁶ المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 904 لسنة 1989/11/28، أحكام السنة 35، ص325، ورد هذا الحكم في د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص754-755.

⁹⁷ عدل عليا رقم 51/1، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع 7، السنة 1953، ورد في مؤلف أستاذنا الدكتور محمد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص379.

⁹⁸ د. محمد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص379.

المطلب الثالث

تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن

من المقرر تشريعاً وقضائياً أنه يتعين على ذوي الشأن تقديم تظلماتهم من القرارات الإدارية المعيبة خلال الميعاد القانوني المحدد للطعن في عدم مشروعيتها وطلب إلغاؤها لدى محاكم القضاء الإداري، ذلك أن مضي ميعاد رفع دعوى الإلغاء يعني سقوط حق صاحب الشأن في مخاصمة القرار الإداري قضائياً. فيتحصن القرار رغم العيوب التي شابته، فيستقر ويعامل معاملة القرارات السليمة، اللهم إلا أن يكون صادراً بناءً على غش من صاحب الشأن، أو بناءً على صلاحية مقيدة، أو كان القرار منعماً.

وميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية هو ستون يوماً وفقاً للمادة 12/أ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية (99)، حيث نصت على أن " مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة"⁽¹⁰⁰⁾.

أما في التشريع الإماراتي فلا يوجد نص عام يحدد هذا الميعاد، نظراً لأن دولة الإمارات العربية المتحدة تنتمي من حيث نظامها القانوني والقضائي إلى مجموعة الدول ذات

⁹⁹ قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992 وتعديلاته.

¹⁰⁰ تبني المشرع المصري ذات الميعاد وهو ستون يوماً وفقاً للمادة 24/أ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

النظام الموحد، ومن هنا فإنه لا يوجد بها حتى الآن أي قضاء إداري متخصص، كما لا يندرج في عداد محاكمها أية هيئات قضائية إدارية متخصصة.⁽¹⁰¹⁾

ومع ذلك فقد أمكن الوقوف على بعض أحكام المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في حكم لها ورد فيه "لما كان الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بإلغاء القرار الإداري رقم 228 الصادر عن رئيس مجلس إدارة الطاعنة والمتضمن إنهاء خدمة المطعون ضده اعتباراً من 2001/6/1 وما ترتب على ذلك من نتائج على سند من أن المادة 127 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 1998 بإصدار لائحة شؤون موظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون - والتي اعتمدها مجلس إدارة مؤسسة الإمارات للإعلام بموجب القرار رقم 1999/57 وفق الصلاحيات المقررة له تنص المادة 7/6 من قانون إنشاء المؤسسة 1999/5 قد أوردت أسباب إنهاء خدمة الموظفين حصراً وأن القرار المطعون فيه لم يستند إلى أي من هذه الأسباب وجاء خالياً من ثمة سبب مما يجعله معيباً لفقدانه الشروط الأساسية لإصداره ولمخالفة القانون فيكون باطلاً ونقضى المحكمة بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من نتائج، وهي ما أفصح عنها حكم أول درجة بأسبابه المؤيدة بالحكم المطعون فيه، إعادته إلى وظيفته التي كان عليها لدى المؤسسة من قبل - وان القول بأن القرار تحصن بمضي ستين يوماً من تاريخ الإعلان عنه دون اعتراض منه فإن رضاه وقبوله القرار الإداري الباطل لا أثر له في تصحيحه وأن المشرع لم يحدد ميعاداً للطعن أو التظلم من القرار حتى يقال بتحصنه من الإلغاء وكان ما خلص إليه الحكم المطعون فيه سائغاً وكافياً لحمل قضائه"⁽¹⁰²⁾.

¹⁰¹ د. مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 320.

¹⁰² الطعن رقم 445 لسنة 25 القضائية منشورات مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، إعداد المكتب الفني بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية، ط1، 2006، ص 464.

ومع ذلك ومن خلال الرجوع إلى نص المادة 33 من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم 21 لسنة 2001 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، والتي حددت هذه المدة بثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره بتقارير الكفاية أن يتظلم إلى السلطة المختصة في هذا التقرير".

ويلاحظ على هذا النص قصر ميعاد التظلم القضائي، إذ المستقر في التشريعات الإدارية المقارنة -الأردني والمصري- تحديد ميعاد الطعن في القرارات الإدارية بشكل عام أمام القضاء الإداري بستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي المشكو منه للمستدعي، وذلك لأن تقصير ميعاد الطعن فيه تهديد لمصالح الموظفين الذين تضرروا من القرار التأديبي المعيب بالخطر والضياع⁽¹⁰³⁾، فضلاً عن أن توسيع ميعاد الطعن يحقق مصالح السلطات العامة من حيث الحرص على كفاءة استقرار المعاملات وتوفير الطمأنينة في العلاقات القانونية المتصلة بأعمال هذه السلطات.

وفي تقدير الباحث أن مدة الستين يوماً مدة مقبولة ومعقولة، نظراً لخصوصية دعوى الإلغاء واعتبارها دعوى مستعجلة، بالإضافة إلى ضرورة المحافظة على استقرار المعاملات الإدارية والمراكز القانونية وسير المرافق العامة بانتظام واطّراد.

غير أنه تجدر الملاحظة في هذا الخصوص إلى أنه إذا صدر تشريع معين يحدد ميعاداً معيناً للتظلم الإداري، سواءً كان هذا الميعاد أطول أم أقصر من ميعاد الطعن القضائي المحدد

¹⁰³ راجع في ذلك د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونيو 1993، وانظر كذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، 1996، ص 519.

بستين يوماً في المملكة الأردنية الهاشمية، وثلاثين يوماً في دولة الإمارات العربية المتحدة،
فينبغي لذوي الشأن التقيد بهذا النص الخاص، وتقديم تظلماتهم خلال هذا الميعاد المحدد.⁽¹⁰⁴⁾

ومن التطبيقات التشريعية على ذلك، التظلم (الاعتراض) من تقارير الكفاية السنوية في
التشريع الأردني، إذ تعين الاعتراض عليها خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلم الموظف
له، وفقاً للمادة 73/هـ من نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك بالنسبة للموظف الذي يعتبر
فاقداً لوظيفته، فله بموجب المادة 169/ج الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ
صدوره.

وفي ذات الاتجاه، فإن المشرع الإماراتي وفقاً للمادة 33 من قانون الخدمة المدنية،
أجاز للموظف أن يتظلم ضد تقارير الكفاية السنوية إذا كانت بدرجة مقبول أو ضعيف إلى
الوزير المختص خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلامه.

وتجدر الملاحظة عموماً بأنه لدى احتساب الميعاد فإن القاعدة العامة هي التي تطبق في
احتساب المدد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، وقواعد
الإجراءات المدنية الإماراتي، حيث يبدأ حساب هذه المدد من اليوم التالي لذلك، وإذا صادف
آخر يوم في مدة الطعن عطلة رسمية فيمتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها، أما إذا أوقفت
التظلم رسمية خلال الميعاد فلا يترتب عليها أي امتداد له.⁽¹⁰⁵⁾

¹⁰⁴ د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 198.

¹⁰⁵ نصت المادة 23 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على أن "1 - على الرغم مما ورد في أي قانون آخر إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو بالشهور أو بالسنين فلا يحسب فيه يوم التبليغ أو اليوم الذي حدث فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد. وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه إذا كان يجب أن يحصل فيه الإجراء، أما إذا كان الميعاد مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد، وإذا كان الميعاد مقدراً بالساعات كان حساب الساعة التي ينقضي فيها على الوجه المتقدم. 2 - تحسب المواعيد المعينة بالشهر أو السنة بالتقويم الميلادي ما لم ينص القانون على غير ذلك. وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها".

من جهة أخرى، إن العبرة في تقديم التظلم في الميعاد القانوني هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المختصة بالبت فيه، وليست بتاريخ إيداعه بالبريد⁽¹⁰⁶⁾، أو تاريخ تحريره، أو أي تاريخ آخر.⁽¹⁰⁷⁾

وقد أجاز القضاء الإداري قيام التظلم الإداري والاعتراف بوجوده في حالة إرساله بموجب خطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول في ميعاد مناسب يسمح بوصوله إلى الجهة المختصة خلال الميعاد المقرر لتقديمه. والحكمة من تطلب أن يكون الإرسال بعلم الوصول، ليكون إيصال هذا العلم متى تم، دليل إثبات ضد الجهة المذكورة إذا حاولت إنكار التظلم أو أنكرت وصوله في الميعاد، وهذا يبسر لصاحب العلاقة عبء الإثبات.

وإذا أرسل التظلم بطريق البريد، فإن التأخير (غير العادي) في وصول التظلم إلى الجهة الإدارية المرسل إليها لا يضار به المتظلم.

ويستوي في هذا أن يكون ذلك التأخير راجعاً إلى هيئة البريد، أو إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في سجل المكاتبات الواردة أو في سجل التظلمات، على أن يخضع تقدير ذلك لرقابة القضاء.

وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "لما كان التظلم قد سلم للبريد كما هو واضح من خاتم مصلحة البريد على المظروف يوم 1960/2/21 وكان ميعاد التظلم ينتهي يوم 1960/2/24 ووصل التظلم إلى مكتب مدير الجامعة يوم 1960/2/29 أي في ثمانية أيام مما يعتبر بدون شك أنه تأخير غير عادي الوصول خطاب من القاهرة إلى الجيزة، وأنه من

¹⁰⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 367 لسنة 9 في 1965/3/21، 10 سنوات، ص592، ب171، وردت في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص119.

¹⁰⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 391 لسنة 4 في 1960/1/23، 10 سنوات، ص579، ب157، وردت في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص119.

المألوف أنه يصل عادةً في يوم أو يومين، مما لا يقبل معه القول أنه وصل بعد الميعاد، سواء كان هذا التأخير راجعاً إلى مصلحة البريد نفسها أم إلى تراخي إدارة الجامعة في تسجيل هذا التظلم في سجل المكاتبات الواردة لها أو في سجل التظلمات من القرارات الإدارية⁽¹⁰⁸⁾.

المطلب الرابع

أن يكون محل التظلم الإداري قراراً إدارياً نهائياً

ينصب التظلم الإداري على قرار إداري بالمعنى القانوني المحدد له، ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنه يشترط في القرار الإداري المطعون فيه حتى يكون محلاً لدعوى الإلغاء أربعة شروط هي: أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً، وأن يصدر هذا القرار من سلطة إدارية وطنية، وأن يرتب القرار الإداري أثراً قانونياً معيناً، وأن يكون القرار الإداري تنفيذياً ونهائياً⁽¹⁰⁹⁾.

وسيتولى الباحث وبإيجاز شديد عرض تلك الشروط، على اعتبار أن دراسة شروط دعوى الإلغاء تبقى محل دراسات مستقلة، غير أن ما يعيننا في هذا المقام إلقاء الضوء على الإطار العام للقرار الإداري الذي يجب أن ينصب عليه التظلم الإداري.

¹⁰⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 367 لسنة 9 في 1965/3/21، 10 سنوات، ص592، ب171، وردت في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص121.
¹⁰⁹ انظر في ذلك، نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص178

أولاً: يجب أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً

لم يحدد المشرع الأردني والإماراتي تعريفاً معيناً للقرار الإداري يكون جامعاً مانعاً، ولهذا تولى الفقه والقضاء الإداريان وضع تعريف للقرار الإداري، وهو التعريف الذي أخذت به محكمة العدل العليا ورددته في الكثير من أحكامها، ومؤداه "أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽¹¹⁰⁾.

وفي ذات الاتجاه ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في العديد من أحكامها، حيث قضت في إحداها وفي معرض تعريفها للقرار الإداري بأنه "إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانونياً، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، ويجب أن يقوم على سبب يبرره كركن من أركان وجوده ونفاذه باعتباره تصرفاً قانونياً. ويتعين على جهة الإدارة أن تلتزم في إصداره حكم القانون أو تستند في ذلك إلى سبب مشروع، وتخضع فيما تبديه من أسباب لرقابة القضاء، فإذا تبين عدم مشروعيته قضى بإلغائه"⁽¹¹¹⁾.

ويعني هذا الشرط أن يصدر عن الإدارة قرار في أي صورة من الصور المتعددة؛ فقد يصدر القرار في صورة صريحة أو ضمنية، وقد يصدر على هيئة قرار مكتوب أو شفوي،

¹¹⁰ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 79/137، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص1480، و، قرارها رقم 82/132، مجلة نقابة المحامين، 1984، ص50.

¹¹¹ الطعن رقم 130 لسنة 26 ق، صادر بتاريخ 23 مايو 2004، منشورات مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص354، وقد تكرر ذلك المبدأ في حكمها الصادر في الدعوى رقم 2 لسنة 2 ق، عليا جلسة 1975/7/9، والطعن رقم 146 لسنة 6 ق، جلسة 1983/11/13، والطعن رقم 492 لسنة 24 ق، جلسة 2003/6/22، وكذلك الطعن 722 لسنة 25 ق، جلسة 2004/12/19.

وقد يصدر على هيئة قرار فردي أو تنظيمي، وقد يصدر القرار على هيئة امتناع أو رفض الإدارة اتخاذ قرار استلزم القانون اتخاذه.⁽¹¹²⁾

ثانياً: يجب أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية

القضاء الإداري يختص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة من سلطة وطنية، تستمد سلطتها من القوانين والأنظمة المطبقة في بلدها. أما كل قرار صادر عن سلطة أجنبية فلا مجال لقبول الطعن به.⁽¹¹³⁾

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل الأردنية في حكم لها ورد فيه "استقر الاجتهاد على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام"⁽¹¹⁴⁾.

وفي ذات الاتجاه ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في حكم لها ورد فيه "هذا ويجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المشرع أي من جهة مختصة بإصداره تتوافر لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة والقيام بما عهد به إليها وأن تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي يبينها القانون"⁽¹¹⁵⁾.

ثالثاً: يجب أن يكون القرار الإداري مضرًا بمصلحة من مصالح الطاعن

¹¹² د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص178.

¹¹³ انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 8095، تاريخ 10 آذار 1959، ص173، وانظر كذلك د. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، ط1، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004، ص215.

¹¹⁴ عدل عليا رقم 94/256، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع 1-2، السنة 1995، ص146.

¹¹⁵ الدعوى رقم 2 لسنة 2 ق، حكم 9 يوليو 1975، المنشور في مجموعة الاحكام، ص9.

والقرار الإداري حتى يرتب نتائجاً قانونية لا بد أن يرتب على هذه الآثار نتائج قانونية، يتولد عنها الادعاء، وتكون منوطاً للطعن.

بمعنى أن القرار المطعون فيه من شأنه إلحاق الأذى برافع الدعوى، سواء كان ذلك مادياً أو معنوياً، ويؤثر بصفة مباشرة وشخصية على مصلحة الطاعن، أي أن تكون هناك علاقة بين المدعي والقرار المطعون فيه، وأن يمس هذا القرار بالمركز القانوني للطاعن.⁽¹¹⁶⁾

وترتيباً على ذلك يخرج من نطاق دعوى الإلغاء القرار الذي يصدر من الإدارة ولا يرتب أو يحدث أثراً قانونياً. ومن أمثلة الأعمال أو التصرفات التي لا يتوفر فيها شرط إحداث أثر قانوني، ولا يقبل بالتالي الطعن بإلغائها؛ الأعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تسبق صدور القرار، والتعليمات والتوجيهات الداخلية الصادرة من الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه، والأعمال التي تتعلق بإثبات حالة معينة كالأمر بإجراء الكشف الطبي على أحد الموظفين، وردود الإدارة على الاستفسارات التي تطلب منها، وكذلك الأعمال والتصرفات اللاحقة لصدور القرارات كالإجراءات التنفيذية اللاحقة لصدور القرار، والقرارات التفسيرية التي تستهدف شرح مضمون النصوص، وإزالة الغموض الذي يشوبها.⁽¹¹⁷⁾

رابعاً: يجب أن يكون القرار الإداري قابلاً للتنفيذ

بمعنى أن القرار الإداري أصبحت له قوة الإلزام، وهذا ما عبر عنه صراحةً المشرع المصري والأردني، وذلك في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، والفقرة الثالثة من قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني. وقد أيد القضاء ذلك وفسره بأن المقصود بالنهائي

¹¹⁶ د. محمد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 216.

¹¹⁷ د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 195.

هو صدور القرار من الجهة التي تملك إصداره بصفة نهائية، دون الحاجة إلى تصديقه أو اعتماده من جهة عليا.

وقد واجه استخدام اصطلاح (نهائي) كصفة للقرار الإداري محل دعوى الإلغاء اعتراضاً من بعض الفقه، أساسه أن هذا اللفظ غير موفق، لأن كلمة (التنفيذية) أوفى بالغرض من (نهائية)، لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها. فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي أو من لجنة شؤون العاملين والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى، هي مقترحات بالنسبة للسلطة التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء.⁽¹¹⁸⁾

ولم يلقَ هذا الرأي قبولاً لدى بعض الفقه الذي يفضل استخدام لفظ نهائي للدلالة على قابلية القرار الإداري للطعن عليه بالإلغاء، استناداً إلى أن تحديد ما إذا كان القرار نهائياً أو غير ذلك لا يكون بالنظر إلى الجهة التي أصدرته، وإنما يكون بالنظر لصاحب المصلحة في موضوع معين.⁽¹¹⁹⁾

وقد ذهب بعض الفقه -وبحق- في إيضاحه لمفهوم نهائية القرار الإداري إلى أن المناط في تحديد ما يعتبر من القرارات الإدارية نهائياً وما لا يعتبر ذلك، يكون بانتهاء المرحلة التي يتولد عنها الأثر المعين، حيث يكون القرار في هذه الحالة قد استكمل خصائصه القانونية، فيشترط لكي يكون القرار الإداري نهائياً أن يتولد عنه أثر قانوني معين، وأن يكون هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً.⁽¹²⁰⁾

¹¹⁸ د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 366.

¹¹⁹ د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، 1990، ص 532.

¹²⁰ د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1966، ص 520.

وقد تبنت محكمة العدل الأردنية هذا التوجه، حيث قضت في حكم لها ورد فيه "إن القرار الذي يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار النهائي الذي تصدره اللجنة بوضع المشروع التنظيمي موضع التنفيذ، أمام القرار الصادر بإيداع المشروع للاعتراض عليه، فهو قرار تحضيرى غير نهائي" (121).

وبذات الاتجاه سارت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في حكم لها ورد فيه "والقاعدة أن إفصاح الإدارة عن إرادتها مستقل عن الأعمال المادية التي يتطلبها تنفيذ القرار، فالقرار الإداري لا حجية له ولا يتم تنفيذه إلا من تاريخ إفصاح الإدارة عن إرادتها أي من تاريخ صدوره ممن يملكه، وعلى ذلك فإن الوعد الصادر من الجهة الإدارية بتعيين شخص في وظيفة معينة لا يعد من قبل القرارات الإدارية الصادرة في شأن التعيين ولا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينشئ حقوقاً أو مركزاً شريعياً يحميه القانون وقد يفرض المشرع على الإدارة القيام بسلسلة من الإجراءات قبل أن يصدر قراراً بالتعيين ففي كل هذه الحالات تكون الإجراءات المسبقة أعمالاً مادية لا تستجمع مقومات القرار الإداري وعناصره ولا يرتبط بها أي حق للطالب تخوله التمسك بها والمطالبة بإسباغ الحماية الإدارية عليها" (122).

وعليه واستناداً إلى ما تقدم يشترط كذلك في التظلم الإداري أن يرد بعد صدور القرار إذ لا معنى لرفع تظلم عن قرار لم يصدر بعد، فالتظلم إنما يكون ضد القرارات الإدارية النهائية، وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها، أما التظلم الذي يقدم عن قرارات إدارية غير

¹²¹ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 10/3، مجلة نقابة المحامين، 1983، ص1057.

¹²² انظر حكم الدعوى رقم 2 لسنة 2 قضائية، صادر بتاريخ 1975/7/9 منشورات مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص11.

نهائية فإنه لا يترتب عليه أثر لأنه لا يجوز المطالبة بإلغائه، ومن ثم لا يفتح ميعاد طلب إلغائها. (123)

فمثل هذا التظلم لا يعني -إذا تحقق- عن التظلم الوجوبي من القرار بعد صدوره، حيث يكون التظلم وجوبياً بشأنه قبل الإقدام على الطعن فيه.

ولكن هل هذه القاعدة مطلقة، أم يرد عليها استثناء؟ بمعنى هل يجوز التظلم من القرار قبل صدوره أو قبل اعتماده؟

اختلف موقف القضاء الإداري في هذا الشأن، فقد ذهبت بعض الأحكام إلى القول بأن "التظلم المؤدي إلى قطع سريان الميعاد (الستين يوماً) هو الذي يقدم بعد صدور القرار فعلاً لا قبل صدوره، حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل يكون قد تبينت معالمه وتحددت أوضاعه، وذلك لسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحوال على ضوء ما ورد في التظلم" (124).

وفي هذا الاتجاه سارت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه "إن مراجعات المدعي للدوائر الرسمية وما قدمه من تظلمات كانت قبل صدور القرار الطعين وبالتالي فلا تعتبر هذه المراجعات والتظلمات دليلاً على العلم اليقين بالقرار المطعون فيه وبالتالي فإن الدعوى مقدمة في أثناء الميعاد القانوني" (125).

¹²³ محكمة القضاء الإداري في 1960/6/28، قضية 1078 للسنة 13 ق، المجموعة السنة 14، ص370، ورد في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص169.

¹²⁴ حكم محكمة القضاء الإداري 479، للسنة 3 ق، في 1951/4/25، 15 سنة، ص1252، ب579، ورد في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص117.

¹²⁵ عدل عليا رقم 2000/481، صادر بتاريخ 2001/4/30، منشورات مركز عدالة.

ومع هذا فقد صدرت أحكام حديثة على عكس الأحكام السابقة، حيث قضت بأنه "متى علم العامل علماً يقينياً بما عقدت عليه الإدارة عزمها من فصله من الخدمة فتظلم من القرار المزمع إصداره -قبل صدوره- فإن هذا التظلم يقطع الميعاد ويحسب ميعاد الدعوى من تاريخ تقديم هذا التظلم، وليس من تاريخ أي تظلم آخر تالٍ إذا تكررت التظلمات لأن العبرة في هذا الخصوص هي في التظلم الأول"⁽¹²⁶⁾.

وتجدر الملاحظة في هذا المقام أن نهائية القرار الإداري على صعيد دعوى الإلغاء تثير إشكالية مؤداها أن بعض النصوص الواردة في التشريع الأردني، وكذلك الإماراتي جعلت من قرار الجهة الإدارية قراراً نهائياً، فعلى سبيل المثال نصت المادة 97 من مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتية، على أن "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه. وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين".

والحقيقة أنه لا يؤثر في كون القرار نهائياً وبالتالي إجازة المطالبة بإلغائه إذا اعتبرته نصوص بعض القوانين من القرارات القطعية التي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، لأن هذا يعني أنها نهائية فقط في المجال الإداري، بحيث تغلق أمامها مدارج التظلم الإداري، فلا يجوز التعقيب عليها من أي سلطة إدارية أخرى، ولكنها لا تخرج من نطاق رقابة القضاء الإداري.⁽¹²⁷⁾

¹²⁶ حكم محكمة القضاء الإداري (الدائرة الاستئنافية) 1070، 1312، لسنة 2 ق، في 19/1/1972، س 2 (استئنافية)، ص 272، ب 34، ورد في د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص 117.

¹²⁷ د. عبد العزيز الجوهري، الطعن الإداري، مرجع سابق، ص 44.

وفي هذا الاتجاه ذهبت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها إلى أنه "إن نص المادة 22 من نظام مراقبة المياه الجوفية رقم 26 لسنة 1977 لا يسلب محكمة العدل اختصاصها بنظر طلب إلغاء القرارات المطعون بها لسببين:

الأول: أن القصد من عبارة (ويكون قرار المجلس قطعياً) الواردة فيه هو وضع حد لمدارج التظلم الإداري وليس القصد منه اعتبار القرار غير خاضع للطعن أمام القضاء.

الثاني: أن سلب اختصاص أية محكمة في نظر أي نوع من القضايا إنما يكون بقانون عملاً بالمادة 100 من الدستور⁽¹²⁸⁾.

كما قضت في حكم آخر لها بأنه "إن نظام الخدمة المدنية إذا وصف القرار الصادر عن الوزير نتيجة الاعتراض على نقل المستدعي بأنه قطعي فإن ذلك هو لقطع مدارج للتظلم الإداري وليس تحصينه من الطعن القضائي وخاصة أن اختصاص المحاكم يعين بقانون لا بنظام ولا يجوز أن يحصن قرار إداري من الطعن به لدى القضاء بموجب نظام⁽¹²⁹⁾.

¹²⁸ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 1983/58 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1983/1/1، منشورات مركز عدالة.

¹²⁹ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 1983/191 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1984/1/1، منشورات مركز عدالة.

المبحث الثاني

الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

إضافةً للشروط السالف ذكرها والتي كانت محلاً للدراسة في المبحث الأول من هذا الفصل، فإنه ثمة شروط موضوعية أخرى يجب توافرها في التظلم الإداري حتى يرتب نتائجه القانونية، ومن أهم هذه الشروط هي أن يكون التظلم واضحاً وجلياً، وأن يكون مجدياً. وسيعرض الباحث لهذين الشرطين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً

المطلب الثاني: أن يكون التظلم الإداري مجدياً

المطلب الأول

أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً

يتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محددًا قاطعاً في معناه، ومن ثم فإذا جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقديم به قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتضِ هذا القرار ومن ثم يكون هناك مجال لتقرير انقطاع ميعاد الطعن بالإلغائه في مواجهته.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بأنه "إذا جاء التظلم في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يريده الطاعن، وإنما اشتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف سلاح الحدود، وبيان ما لحق بهم من غبن، وما أصاب غيرهم من سعة، فإن هذا التظلم غير مجدٍ في قطع المدة"⁽¹³⁰⁾.

وعلى كل فإن مؤدى هذا الشرط هو أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله، وبحيث يقدم على وجه يمكن الإدارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم والقرار المتظلم منه، وأسباب التظلم وما يهدف إليه من وراء تقديمه.

كذلك فإنه يلزم ذكر البيانات التي تحدد القرار المتظلم منه، كذكر موضوعه أو تاريخه، ومتى كان ذلك كافياً فلا يلزم -في هذه الحالة- ذكر تاريخ نشر القرار أو تاريخ إعلان المتظلم به، إذ يفترض بالإدارة أنها تعلم هذه البيانات، أو يمكنها أن تعلمها، باعتبارها صادرة منها أو من جهة خاضعة لها رئاسياً.

أما إذا كانت البيانات المذكورة في التظلم غير كافية للدلالة على المتظلم، أو على قصده، بحيث تجعل التظلم مجهلاً، فإنه يقع باطلاً لأنه لا يعتبر تظلاً بالمعنى الذي قصده المشرع، وبالتالي فإنه لا ينتج أثراً فيما يتعلق بميعاد إقامة الدعوى، هذا ويخضع تقدير ما إذا كان التظلم مجهلاً أم لا لرقابة القضاء، بحيث يملك وحده تقدير ما إذا كان البيان الذي تم إغفاله جوهرياً مؤثراً على السلامة الشكلية للتظلم من عدمه.⁽¹³¹⁾

المطلب الثاني

¹³⁰ محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 87 لسنة 6 ق، جلسة 1956/2/23، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص224.

¹³¹ د. عبد الله محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، مرجع سابق، ص84.

أن يكون التظلم الإداري مجدياً

لكي يكون التظلم الإداري مجدياً لا بد أن يكون بمقدور الإدارة وبوسعها التصرف في القرار الإداري، بمعنى آخر، أن تكون الإدارة مستعدة لدراسة التظلم سواءً بالتعديل أو السحب أو الإلغاء من الناحية القانونية.⁽¹³²⁾

وبالمقابل إذا استحال على الجهة الإدارية مصدره القرار المتظلم منه، أو الجهة الرئاسية لها إعادة النظر في موضوع القرار الإداري المتظلم منه، والبحث في مدى مشروعيته أو ملاءمته لأي سبب كان، فإن التظلم الإداري يبدو في هذه الحالة غير مجدٍ، ولا مجال للبحث فيه أصلاً، وبالتالي لا يكون من المستطاع ترتيب نتائجه القانونية الناجمة عنه، وفي هذه الحالة يستطيع صاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري.⁽¹³³⁾

وكذلك لا يعد الطلب المقدم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار تظلماً إدارياً إذا كانت هذه الجهة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصداره، وهنا يفقد التظلم جدواه وفائدته إذا كانت الجهة التي أصدرته لا تملك سحبه أو تعديله أو إلغائه، كما يعتبر التظلم الإداري غير مجدٍ أيضاً إذا أعلنت الإدارة عن إرادتها سلفاً بأنها مصرّة ومصممة على قرارها، وأنها لن تبحث التظلمات المقدمة أو حتى تنظر فيها.⁽¹³⁴⁾

وقد حددت المادة 162/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالات والصور التي من خلالها يمكن استخلاص شرط الجدية، فقد نصت على ما يلي " لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر".

¹³² د. محمود حلمي مصطفى، سريان القضاء الإداري من حيث الزمان، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص376.

¹³³ د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص185، وانظر كذلك صبري السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص17.

¹³⁴ علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص49 وما بعدها.

وقد رصد الباحث مجموعة من الحالات التي أوردتها الفقه والقضاء، وتمثل مؤشراً لعدم جدوى تقديم التظلم الإداري، ومن أهم تلك الحالات ما يلي: (135)

الحالة الأولى: استبعاد التظلم الإداري

ومؤدى هذه الحالة أن يستبعد المشرع صراحةً التظلم الإداري تجاه بعض القرارات الإدارية، وتتضمن النصوص في هذا المجال بعض العبارات التي تدل على هذا المعنى، ومنها (غير قابل للتظلم أو غير خاضعة للاعتراض)، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بأنه "وحيث أن المادة 14/ب من نظام العلوات الفنية رقم 2 لسنة 1977 نصت على أن قراراتها بهذا الشأن غير خاضعة للاعتراض فيكون اعتراض المستدعي غير قانوني ويكون القرار برده متفقاً مع أحكام المادة المذكورة، ولا يعطيه تفويته للميعاد وباعتراضه المذكور حقاً بقطع أو توقيف مرور الزمن للطعن" (136).

الحالة الثانية: إفصاح الإدارة مقدماً على عدم استجابتها لأي تظلم

إذا أفصحت الإدارة عن عدم إيجابتها على أي تظلم يقدم ضد قرار أصدرته، فإن معنى ذلك عدم جدوى ما يقدم إليها من تظلمات، حيث سيكون مآلها الرفض، الأمر الذي يتعين معه على صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء للطعن على القرار في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء، فإذا أصر على الرغم من ذلك على الالتجاء متظلماً من قرارها، فلا أثر لهذا التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء. (137)

¹³⁵ انظر في ذلك د. عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 62، وانظر كذلك محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 106 وما بعدها.

¹³⁶ عدل علياً رقم 82/165، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع 6، 1983، ص 802.

¹³⁷ محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 87، لسنة 6 ق، جلسة 1956/2/23، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص 224، ورد في د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 758.

الحالة الثالثة: القرارات التوكيدية

قد تتكرر التظلمات التي يقدمها صاحب الشأن بمواجهة قرار إداري ما، والتساؤل المثار في هذا الصدد هو هل يمكن أن يكون لمثل تكرار هذه التظلمات أي جدوى أو نفع يعود على مقدمها؟

إذا تكررت التظلمات فالعبرة في أول تظلم في احتساب سريان مدة الطعن اللازم لتقديم التظلم خلالها، ذلك أنه لا يقطع الميعاد إلا مرة واحدة، ولقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أنه "إذا قدم الشخص عدة تظلمات من القرار الإداري فإن العبرة في حساب المواعيد، وقطع ميعاد رفع الدعوى هي بالتظلم الأول، دون اعتداد بما أعقبه بعد ذلك من تظلمات لاحقة⁽¹³⁸⁾، فالميعاد لا يقطع إلا مرة واحدة، وإلا اتخذ المتظلم من تكرار تظلماته وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى.⁽¹³⁹⁾

وتأكيداً على هذا التوجه فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على ذلك، حيث قضت في حكم لها ورد فيه "متابعة المستدعي تظلماته من القرار المطعون فيه، لا يعتد به ولا يؤثر على الوضع القانوني للطاعن إذ أن العبرة في مثل هذه الحالة لتاريخ تبليغه قرار رد التظلم الأول"⁽¹⁴⁰⁾.

كما ذهبت في احد أحكامها إلى أنه "استقر الفقه والقضاء على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل في المركز القانوني للطاعن وعليه ولما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناءً

¹³⁸ حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 1699، لسنة 2 ق، 1957/12/14، 10 سنوات، ص 605.

¹³⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 10، لسنة 6 ق، 1953/1/7، س 7، ص 289، ب 178.

¹⁴⁰ عدل عليا رقم 1954/37، تاريخ فصل 1954/1/1، منشورات مركز عدالة.

على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه فيكون غير قابل للطعن فيه بدعوى الإلغاء، إذ أن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً⁽¹⁴¹⁾.

وفي اجتهاد آخر لذات المحكمة قضت بأنه "إذا كان القرار المطعون فيه هو قرار توكيدي للقرار الأول ولم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً في القرار الأول فإنه والحالة هذه لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي أن يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية والتي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن إذ إن تكرار التظلمات كما هي الحال في هذه الدعوى لا يبقي باب الطعن مفتوحاً⁽¹⁴²⁾.

وقضت أخيراً بأنه "إذا صدرت عدة قرارات عن لجان التقاعد بعدم تخصيص راتب اعتلال للمستدعي، ولم يطعن بها وإنما قدم عدة تظلمات إلى المراجع العليا من عدم تخصيص راتب اعتلال له، فإن هذه الطلبات تفيد أنه قد علم آنذاك علماً يقينياً بفحوى القرارات السابقة وهذا العلم يقوم مقام التبليغ، ويكون قرار لجنة التقاعد برفض طلبه الأخير لسبق الفصل فيه بقرارات قطعية متفقاً وأحكام القانون⁽¹⁴³⁾.

الحالة الرابعة: التنفيذ المادي للقرار

وهي الحالة التي تلجأ فيها الجهة الإدارية المختصة إلى تنفيذ قرارها تنفيذاً مادياً فور صدوره، كقرار البلدية بهدم منزل مهدد بالسقوط، أو قرارها بإتلاف بضاعة فاسدة. فالتنظيم

¹⁴¹ عدل عليا، رقم 1997/61 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1997/6/29، منشورات مركز عدالة.

¹⁴² عدل عليا، رقم 1998/522 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1999/6/13، منشورات مركز عدالة.

¹⁴³ عدل عليا، رقم 1968/42 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1969/6/8، منشورات مركز عدالة.

الإداري ضد هذين القرارين المتضمن عدم تنفيذ الهدم أو الإتلاف، يغدو غير مجدٍ بسبب استحالة إعادة النظر في موضوعه بعد النفاذ نهائياً، ومن ثم لا ينتج مثل هذا التظلم الإداري نتائج القانونية المترتبة عليه إطلاقاً.⁽¹⁴⁴⁾

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه " *أنه في حالة ما إذا صدر قرار إداري من إحدى اللجان الإدارية وتنفذ هذا القرار مادياً ولم يطعن به من قبل صاحب الحق واكتفى بتقديم تظلماته إلى تلك اللجنة أو المرجع الأعلى لها، فإن هذه التظلمات تفيد أن صاحب الحق قد علم آنذاك بفحوى القرار السابق وهذا العلم يقوم مقام التبليغ.

* إن الدعوى التي تقام ضد قرار قطعي تكون واجبة الرد لأن المحكمة لا تملك سلطة النظر في قرار قد تم تنفيذه"⁽¹⁴⁵⁾.

الحالة الخامسة: كون القرار الإداري غير قابل للسحب

يعد التظلم الإداري مجدياً بصدد القرارات القابلة للسحب، ولعل الحكمة الكامنة من ذلك تتجلى في الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر للأفراد، وذلك من خلال العدول عن القرار المتظلم منه إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، وعليه يعتبر التظلم غير مجدٍ إذا امتنع على الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إعادة النظر في قرارها لاستنفاذ ولايتها بإصداره، ولم تكن هناك سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها، فإن التظلم الإداري في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ وغير منتج.⁽¹⁴⁶⁾

¹⁴⁴ د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 207.

¹⁴⁵ عدل عليا، رقم 1978/40 (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 1979/1/1، منشورات مركز عدالة.

¹⁴⁶ د. محمد نصر الدين كامل، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1989، ص 182.

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية المصرية بأنه "لا جدوى من التظلم قبل رفع الدعوى من قرار صادر من وزير الداخلية بالتصديق على قرار لجنة العمد والمشايخ لكون هذا القرار غير قابل للسحب"⁽¹⁴⁷⁾.

¹⁴⁷ حكم المحكمة الإدارية المصرية في القضية رقم 16/2 لسنة 8 ق، جلسة 1966/6/11، ورد في محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص107.

الفصل الرابع

نتائج التظلم الإداري في التشريعين الأردني والإماراتي

تمهيد وتقسيم

هناك جملة من النتائج القانونية الهامة التي تترتب على تقديم التظلم لجهة الإدارة المختصة ضمن الميعاد القانوني المحدد للطعن القضائي بالإلغاء، وتشمل هذه النتائج كلاً من المتظلم نفسه، والجهة الإدارية صاحبة العلاقة، والقرار الإداري المتظلم منه.

وفي هذا الفصل سيتناول الباحث النتائج القانونية الهامة التي تترتب على التظلم الإداري في التشريع والقضاء محل المقارنة -الأردني والإماراتي- مع الاسترشاد بتلك النتائج المترتبة على التظلم الإداري التي نظمتها بعض الدول المقارنة، كما هو الحال في فرنسا ومصر.

وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث تلك النتائج في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم

المبحث الثاني: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

المبحث الثالث: نتائج التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

المبحث الأول

النتائج المترتبة على قبول التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم

تتعدد نتائج التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم، وتتمثل هذه النتائج ووفقاً للزاوية التي ينظر إليها من خلالها بحصول المتظلم على حقوقه، وإثبات علم المتظلم بالقرار الإداري، وأخيراً يعتبر التظلم الإداري رفضاً لمضمون القرار الإداري. وتالياً يبرز الباحث هذه النتائج في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: العلم بالقرار الإداري وحصول المتظلم على حقوقه.

المطلب الثاني: إفصاح صاحب الشأن عن رفضه للقرار

المطلب الأول

العلم بالقرار الإداري وحصول المتظلم على حقوقه

يترتب على تقديم التظلم الإداري حصول المتظلم على حقوقه والحفاظ على مصالحه المشروعة، وإزالة الأضرار المادية والأدبية اللاحقة به نتيجة لصدور القرار الإداري المتظلم منه، إذا اقتنعت الإدارة المتظلم إليها بمشروعية أسباب التظلم، ووجاهة الاعتراضات والملاحظات الواردة فيه، ومن ثم ينتهي النزاع القائم بين صاحب الشأن وبين الإدارة المعنية في مراحلها الأولية بطريقة ودية ووسيلة رضائية، مما يوفر على المتظلم كثيراً من الوقت

والجهد والنفقات التي يتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي، فضلاً عن اختصاره لجميع الإجراءات والأصول القضائية اللازمة في هذا الشأن⁽¹⁴⁸⁾.

من جهة أخرى، فإن من المنطقي أن يترتب على تقديم المتظلم لتظلمه نتيجة مفادها أنه قد علم بالقرار المتظلم منه، على اعتبار أنه لن يتقدم بهذا التظلم إلا إذا علم وأحاط بهذا القرار، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه "في حالة ما إذا صدر قرار إداري من إحدى اللجان وتم تنفيذ هذا الاتجاه مادياً ولم يطعن به من صاحب الشأن واكتفى بتقديم تظلماته إلى تلك اللجنة أو المرجع الأعلى لها فإن هذه التظلمات تفيد بأن صاحب الحق قد علم آنذاك بفحوى القرار السابق، وهذا العلم يقوم مقام التبليغ"⁽¹⁴⁹⁾.

المطلب الثاني

إفصاح صاحب الشأن عن رفضه للقرار

يعتبر تقديم التظلم الإداري إفصاحاً من قبل صاحب الشأن عن رغبته في رفض القرار الذي ألحق به ضرراً، وبالتالي وضع الإدارة أمام أحد خيارين، إما إحقاق الحق ودياً وذلك بإعادة النظر في القرار، وإما الاستعداد لسلوك الطريق القضائي بكل مشاقه وعنائه، فضلاً عن تحمل أعباء المصاريف المالية.

¹⁴⁸ د. محمد النيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص209.

¹⁴⁹ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 79/15، مجلة نقابة المحامين، 1979، منشورات مركز عدالة، ص839.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بأنه "كون المستدعين لم يطعنوا بالقرارات موضوع الدعوى أمام مجلس سلطة المصادر الطبيعية فإن ذلك لا يمنعهم من اللجوء إلى المحكمة رأساً للطعن بتلك القرارات ما دام أن التظلم أمام مجلس السلطة ليس وجوبياً"⁽¹⁵⁰⁾.

¹⁵⁰ عدل عليا رقم 1983/58، صادر بتاريخ 1983/1/1، منشورات مركز عدالة.

المبحث الثاني

نتائج التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

يمكن إلقاء الضوء على أهم النتائج المترتبة على التظلم بالنسبة لجهة الإدارة المقدم أمامها، من خلال تناول الأحكام الخاصة بقبولها للتظلم المقدم إليها من خلال قيامها بفحص هذا التظلم من أجل الفصل فيه، رفضاً أو قبولاً. وتأسيساً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى المطالبين التاليين:

المطلب الأول: قبول جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

المطلب الثاني: رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

المطلب الأول

قبول جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

قد تقبل الإدارة التظلم - وهذا هو الهدف الأساسي - من اشتراط التظلم الوجوبي بصفة عامة، ذلك أن الأفراد لو لجأوا إلى الإدارة قبل التجائهم إلى القضاء، لأمكن حل كثير من الإشكاليات ودياً وفي وقت أقصر، ودون إنفاق التكاليف التي يستلزمها الطريق القضائي، وهذه هي الحكمة من وراء تنظيم أحكام التظلم في التشريعات المقارنة.

ومن هنا فإن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني حتماً أن الإدارة قد قصدت أن يكون كذلك، وحتى بفرض أن مصدر القرار قد استهدف ذلك، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تملك تعديل القرارات الصادرة من المرؤوسين وإلغاؤها. وفوق هذا فإن التظلم

المقدم للإدارة يمكن أن يؤدي إلى نتائج إيجابية عاجلة لا يمكن الوصول إليها عن طريق اللجوء للقضاء الإداري.

وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بتقريرها في أحد أحكامها الشهيرة الصادرة عنها "إن الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه"⁽¹⁵¹⁾.

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه "حيث انه من الثابت من المخططات أن الشارع الذي تم تعديل سعته هو ضمن الدوائر الخاضعة للاعتراض، وحيث أن المستدعي لم يقدم اعتراضاً إلى أمين سر المجلس بل بادر مباشرة إلى إقامة هذه الدعوى. وحيث أن التظلم الإداري والمتمثل بالاعتراض منصوص عليه بقانون تنظيم المدن والقرى كما جاء بالمادتين 20 و 4/21 من القانون فقد كان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الاعتراض إلى المجلس أولاً وبعد النظر باعتراضه سلباً أو إيجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه وبحق له عندئذ الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفذ طريق التظلم الإداري، وعليه وحيث أن المستدعي لم يقدم الاعتراض المنصوص عليه بالقانون فلا يحق له الطعن مباشرة بالقرار الطعين ويكون الدفع مقبولاً"⁽¹⁵²⁾.

المطلب الثاني

رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

¹⁵¹ الطعن رقم 13/1، لسنة 7 ق، جلسة 1966/3/5، ورد في د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص421.

¹⁵² عدل عليا رقم 1999/249، (هيئة خماسية)، صادر بتاريخ 2000/2/14، منشورات مركز عدالة.

قد تحدد الإدارة موقفها من جهة التظلم سلباً، سواءً بالرفض الصريح أو بالرفض الضمني للتظلم، وينبغي في هذا المقام التفرقة بين هذين الفرضين وإبراز النتائج المترتبة على كلا النوعين من الرفض، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم إليها

الفرع الثاني: عدم إجابة الإدارة على التظلم المقدم إليها

الفرع الأول: رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم إليها

يقصد بالرفض الصريح من جهة الإدارة هو أن تكشف الجهة المختصة بنظر التظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً وعلى وجه صريح.⁽¹⁵³⁾

وقد نظم المشرع المصري بأحكام واضحة ومحددة النتائج المترتبة على رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم إليها، حيث نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري على أن "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبيت بالتظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسيئاً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

¹⁵³ انظر في هذا المعنى حكم مجلس الدولة المصري رقم 24/9، الصادر بتاريخ 1974/11/4، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة 2 ق، ص260، ورد هذا الحكم في البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص210.

وعليه إذا جاء رد الإدارة على التظلم بالرفض خلال الميعاد المقرر لبحث التظلم، وقبل رفع دعوى الإلغاء، فهنا ينتهي سبب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وتبدأ مدة هذا الطعن من جديد، ويكون للمتظلم رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم. وهذه الحالة تنصرف على نوعي التظلم الإداري (الاختياري والوجوبي) في التشريع والقضاء الإداري المصريين.⁽¹⁵⁴⁾

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري الأردني فإنه يتعين التفريق فيما إذا كنا بصدد تظلم وجوبي أم اختياري، ففي حالة التظلم الوجوبي فإنه إذا جاء رد الإدارة بالرفض على هذا التظلم، وخلال الميعاد المقرر لبحثه، وهو ثلاثون يوماً، من تاريخ تقديم المتظلم لتظلمه وقبل رفع دعوى الإلغاء، ففي هذه الحالة ينتهي سبب القطع، وتبدأ مدة الطعن بالإلغاء من جديد، ويكون للمتظلم رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ وصول إخطار الإدارة إليه برفض التظلم.⁽¹⁵⁵⁾

أما في حالة التظلم الاختياري فإنه لا يفتح ميعاد جديد للطعن بالإلغاء لكون هذا التظلم غير قاطع لهذا الميعاد، وللمتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء قبل انتهاء مدة الستين يوماً الأولى المقررة لرفع هذه الدعوى. فإذا جاء قرار الإدارة بالرفض خلال هذه المدة، فللمتظلم أن يسارع في رفع دعواه خلال ما تبقى من مدة الستين يوماً، وإلا تحصن القرار الإداري بعد ذلك، من الطعن فيه بالإلغاء.

¹⁵⁴ انظر في المادة 2/24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وانظر كذلك د. عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 93.

¹⁵⁵ نستند في ذلك إلى المادة 12/ب من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، إذ تنص على أنه "في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة 11 من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي فإنه من الواضح أنه لم يحسم هذه المسألة، وتركها دون تدخل تشريعي واضح وحاسم، فهو لم يجعل التظلم الإداري وجوبياً بالنسبة للقرارات الإدارية، أو لطائفة منها، ولم ينظم أية أحكام تتعلق بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة ما إذا جاء رد الإدارة بالرفض خلال ميعاد معين. وعليه فإن الباحث يهيب بالمشرع الإماراتي أن يتنبه لأوجه النقص والقصور التي لحقت بالتنظيم التشريعي للتظلم الإداري ونتائج القانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد أحسن صنعاً عندما أوجب على الإدارة في حال رفضها للتظلم، بأن يكون قرارها مسبباً، حيث نصت المادة 21 من قانون مجلس الدولة المصري على أن "إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً"، ويستفاد من هذا النص أن المشرع المصري يدرك أهمية هذا التسبيب، لكونه يمكن الفرد من إعلامه بالأسباب القانونية الواقعية التي أدت إلى قرار رفض التظلم، من تقدير مدى نجاح الطعن القضائي بالإلغاء، وبالتالي عدم تقديم هذا الطعن إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه من جهد ومال ووقت طويل.⁽¹⁵⁶⁾

بالمقابل لم يضمن كل من المشرع الأردني والإماراتي نصاً مماثلاً لهذا النص في تشريعاتهما، وبالتالي يكون كل منهما قد أهدر الأهمية الكامنة وراء القرار المسبب من قبل الإدارة في حالة رفضها الصريح، لذا يهيب الباحث بكلا التشريعين أن يعيدا النظر في هذه المسألة، بحيث تلتزم الإدارة بالتسبيب في حال الرفض الصريح، وذلك لحملها على احترام مبدأ المشروعية وقيادتها إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، وينفي عنها إساءة استعمال السلطة وتعسفها فيه.

الفرع الثاني: عدم إجابة الإدارة على التظلم المقدم إليها

قد لا تجيب الإدارة على التظلم المقدم إليها سلباً أو إيجاباً، فقد تلتزم جانب الصمت حياله دون أن تقبله أو ترفضه صراحةً أو ضمناً، ولحل تلك الإشكاليات تدخل المشرع المصري في المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري، ووفقاً لهذه المادة "تعتبر مضي مدة الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

في حين قلّص المشرع الأردني هذه المدة في المادة 12/ب من قانون محكمة العدل العليا حيث نصت على أن "في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة 11 من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (30) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

وعليه، فالمشرع الأردني عد مضي ثلاثين يوماً على تقديم التظلم الإداري دون أن تجيب عنه الإدارة بمثابة رفض له، وعليه فإن موقف المشرع الأردني أكثر تشدداً تجاه الإدارة، وأكثر تجاوباً مع مصالح الأفراد من موقف المشرع المصري، ذلك أن المشرع الأردني حدد ميعاد النظر في التظلم الإداري والبت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه لجهة الإدارة، وفي تقدير الباحث أن موقف المشرع الأردني أكثر حكمة من نظيره المصري من جهة أن مدة الثلاثين يوماً كافية للإدارة لتقوم بدراسة القرار والبت فيه سلباً أم إيجاباً، وعليه فليس هناك من داعٍ لإطالة هذا الميعاد أكثر من ذلك، لأن من شأنه أن يؤدي إلى حث

الإدارة على سرعة البت في التظلم المقدم إليها، كما أنه من غير المجدي أن تبقى المعاملات الإدارية والمراكز القانونية غير مستقرة لفترة أطول مما ينبغي.

بالمقابل لم ينظم المشرع الإماراتي أية أحكام خاصة بسكوت الإدارة والتزامها جانب الصمت تجاه التظلم الإداري المقدم إليها، وهو قصور تشريعي ينبغي على المشرع الإماراتي العمل على تلافيه، ونهج منهج المشرع الأردني في هذا الصدد.

وينبغي في المجال ملاحظة أن شرط انقضاء الميعاد القانوني المقرر للبت في التظلم الإداري - لا سيما الوجوبي - من قبل الإدارة المختصة لاعتبار سكوتها قراراً ضمناً بالرفض، لا يستقيم نفاذه إلا حين تلتزم الإدارة المعنية الصمت التام تجاه التظلم المقدم إليها، والامتناع عن القيام بأي تصرف قانوني أو إجراء مادي تجاه القرار الإداري المتظلم منه طيلة سريان هذا الميعاد، وحتى انقضاء اليوم الأخير منه.⁽¹⁵⁷⁾

أما إذا لجأت الإدارة المعنية لدراسة القرار المتظلم منه للبت في موضوعه - سلباً أو إيجاباً - فإن ميعاد الطعن القضائي في مشروعية القرار المتظلم منه يسري اعتباراً من اليوم التالي لإبلاغ المتظلم برد الإدارة الصريح على تظلمه، ولو لم تنقض كامل المدة المقررة قانوناً للبت فيه، إذ لا معنى للانتظار في هذه الحالة.⁽¹⁵⁸⁾

من جهة أخرى، استقر القضاء الإداري المقارن على أن السلوك الإيجابي لجهة الإدارة الذي تنتفي منه قرينة الرضا الضمني للمتظلم، يتمثل بإجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار جهة الإدارة حقه فيه، وليس المسلك الإيجابي المتمثل في بحث التظلم فقط.⁽¹⁵⁹⁾

¹⁵⁷ د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 225.

¹⁵⁸ د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 195.

¹⁵⁹ محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 126.

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها ورد فيه "لا يسعف الطاعن ما يدعيه من أن المواعيد ظلت مفتوحة أمامه لأن الجهة الإدارية اتخذت مسلكاً إيجابياً في سبيل إجابته إلى طلبه، إذ جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا بأن المعول عليه في هذا الصدد هو بالمسلك الإيجابي في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقه فيه، وليس المسلك الإيجابي في بحث تظلمه، والفرق واضح بين المسلكين. كما أن اتخاذ الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً في بحث التظلم هو أمر طبيعي وهو واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم إليها"⁽¹⁶⁰⁾.

ولم تذهب محكمة العدل العليا الأردنية ببعيد عن موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية، إذ قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه "على المستدعي إذا تبين له أن التظلمات التي قدمها للجهات المختصة لم تكن مجددة أن يتقدم لمحكمة العدل العليا خلال مدة معقولة بطلب إلغاء القرار المشكو منه، وأن سكوت المستدعي على استعجال حقه بمراجعة محكمة العدل العليا مدة طويلة غير معقولة يعتبر تنازلاً منه عن حق الطعن في القرار المشكو منه"⁽¹⁶¹⁾.

وعليه، لا يعد مسلكاً إيجابياً بمد الميعاد القانوني مجرد قيام جهة الإدارة في بحث جوانب التظلم، لأن هذا البحث هو واجبها الذي يفترض قيامها به فيما يتعلق بأي تظلم يقدم إليها. والقول بغير ذلك يؤدي إلى جعل المدة التي حددها المشرع لتحقيق الرفض الحكمي

¹⁶⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4029 لسنة 37 ق، جلسة 1994/4/9، ورد هذا الحكم في د. سمير يوسف البهي، دفع وعوارض الدعوى الإدارية، ط1، مكتبة صادر، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2000، ص398.

¹⁶¹ عدل عليا أردنية، قرارها رقم 59/34، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1953، ع 2، ص597.

لغواً، كما أن ذلك يؤدي إلى تعطيل الحكمة التشريعية من وراء تحديد مواعيد الطعن في القرارات الإدارية. ولهذا يتعين أن يتوفر في المسلك الإيجابي الذي يمد الميعاد شرطان: (162)

أولهما: أن تبدأ الإدارة المعنية بحثها الجدي في القرار المقدم إليها قبل انقضاء المدة المحددة للبت في موضوعه -حسب التشريع النافذ في كل دولة- وذلك باتخاذ إجراءات معينة أو القيام بتصرفات قانونية محددة تنبئ عن رغبتها الصادقة وتظهر إرادتها الأكيدة في السعي لإنصاف المتظلم وإعطائه كامل حقوقه، ولو استمرت هذه الإجراءات والتصرفات الجدية إلى ما بعد انقضاء الميعاد القانوني المقرر للبت في تظلمه، كإحالة هذا التظلم إلى الجهة القانونية لدراسته وبيان رأيها فيه، أو وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه لحين البت في موضوع التظلم. (163)

ثانيهما: أن تكون إجراءات وأعمال الإدارة في شأن معالجة التظلم هي إجراءات وأعمال جدية ومستمرة، تدل على رغبتها في إجابة المتظلم لتظلمه بعد استشعارها لحقه فيه، وسعيها الحثيث لإنهاء موضوعه. (164)

¹⁶² محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 128 وما بعدها.

¹⁶³ د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 226، وانظر كذلك د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 214.

¹⁶⁴ د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 227، وانظر كذلك د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 215.

المبحث الثالث

نتائج التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

يمكن إبراز أهم نتيجتين تترتبان على التظلم الإداري فيما يتعلق بالقرار المتظلم منه، وهما قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وإمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه. وتأسيساً على ما تقدم سيتناول الباحث هاتين النتيجتين في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: قطع ميعاد الطعن بالإلغاء

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه

المطلب الأول

قطع ميعاد الطعن بالإلغاء

يترتب على تقديم التظلم الإداري بنوعيه في التشريع المصري والوجوبي في التشريع الأردني، أن يقطع الميعاد المحدد لسريان مهلة الطعن القضائي في القرار الإداري الذي تم إعلان صاحب الشأن به، بحيث يبدأ حساب مدة جديدة للطعن القضائي من تاريخ صدور رد جديد على ذلك التظلم إلا أنه ينبغي لكي يترتب على تقديم التظلم مثل هذه النتيجة، أن يقدم هذا التظلم خلال الميعاد القانوني للطعن القضائي (المحدد تشريعاً بستين يوماً في التشريع الأردني، والذي قد أغفل تنظيمه المشرع الإماراتي)، وذلك ابتداءً من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، أو من تاريخ تبليغه لصاحب الشأن، أو من تاريخ ثبوت علمه بالقرار

علماً يقينياً⁽¹⁶⁵⁾، في حين لا يترتب مثل هذه النتيجة على التظلم الإداري في حالة ما إذا انقضى الميعاد المحدد قانوناً للطعن القضائي بالإلغاء، وتكون دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً لتقديمها بعد فوات المدة المحددة قانوناً.⁽¹⁶⁶⁾

ومن المفيد أن يعيد الباحث التذكير بموقف المشرع الأردني في هذا الخصوص، والذي اعتد فقط بالتظلم الوجوبي بوصفه سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأن " التظلم الذي يوقف ميعاد الطعن هو التظلم المنصوص عليه في القانون، ولا يوجد في قانون نقابة المحامين النظاميين والأنظمة الصادرة بموجب أي نص يوجب المتظلم من قرار الشطب من سجل المحامين المتدربين"⁽¹⁶⁷⁾، كما قضت في حكم آخر لها "أن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه بمعنى أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار"⁽¹⁶⁸⁾.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي، فكما بدا للباحث فيما سبق أنه لم يخضع التظلم الإداري بشكل عام للحد الأدنى من التنظيم التشريعي لهذا الموضوع، خاصة إذا ما قارنا بموقف المشرع المصري على سبيل المثال، الذي أحسن صنعاً بتنظيمه لموضوع التظلم الإداري وأحكامه وإجراءاته والنتائج المترتبة عليه. ونهيب بالمشرع الإماراتي أن يسلك مسلك المشرع المصري في هذا الصدد.

المطلب الثاني

¹⁶⁵ انظر في ذلك د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص224 وما بعدها، وانظر كذلك د. محمد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص236 وما بعدها.

¹⁶⁶ انظر في ذلك د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص224 وما بعدها، وانظر كذلك د. محمد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص236 وما بعدها.

¹⁶⁷ عدل عليا رقم 136/1978، صادر بتاريخ 1/1/1979، منشورات مركز عدالة.

¹⁶⁸ عدل عليا رقم 42/1979، صادر بتاريخ 24/3/1980، منشورات مركز عدالة.

وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه

بالرغم من أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه غير ملزم قانوناً لجهة الإدارة، إلا أن الضرورة والمنطق السليم وقواعد العدالة والإنصاف تقتضي أحياناً وقف تنفيذ هذا القرار إلى حين البت النهائي في موضوع التظلم الإداري، إيجاباً أو سلباً، إذ ليس من المعقول أو المقبول أن تستمر الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكامه وبنوده، في الوقت الذي تبحث فيه موضوع التظلم المقدم ضد هذا القرار، وتدرس أسبابه وموجباته، تمهيداً للبت فيه وحسم النزاع الإداري القائم بشأنه نهائياً، لا سيما إذا كان تنفيذ مضمون هذا القرار تنفيذاً مادياً، سيؤدي إلى زوال موضوع التظلم وانعدام وجوده، كقرار هدم منزل متصدع، وقرار إتلاف بضاعة فاسدة، مما يؤدي إلى استحالة النظر في موضوع التظلم بعد تنفيذ الهدم أو الإتلاف، ومن ثم حرمان المتظلم عملياً من نيل حقوقه وحفظ مصالحه عن طريق التظلم الإداري.⁽¹⁶⁹⁾

¹⁶⁹ د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص216/217، وانظر كذلك محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص140.

الفصل الخامس

الاستنتاجات والتوصيات

تناولت الدراسة موضوعاً غاية في الأهمية، ألا وهو التظلم الإداري - دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة، وقد جاءت هذه الدراسة في فصولٍ خمس يسبقها فصل تمهيدي، تناول الباحث في الفصل التمهيدي مدلول مبدأ المشروعية في النظم القانونية، وتناول في الفصل الأول من الدراسة التعريف بالتظلم الإداري وأهميته، وأفرد الثاني لبيان التعريف بأنواع التظلم، وخصص الثالث لبيان الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري، وتناول في الفصل الرابع نتائج التظلم الإداري في التشريعين الأردني والإماراتي، وخصص الفصل الخامس والأخير للاستنتاجات والتوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة.

أولاً: نتائج الدراسة

- يعد التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية، باعتباره الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة، وتتنقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم.
- يعد التظلم الإداري طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية، وحل الكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى تقليل الوارد من عدد القضايا بقدر المستطاع، وتخفيف العبء عن القضاء بعد أن زادت دعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء

الإداري المختص بشكل ملحوظ، بل وتأخر الفصل فيها لسنوات طويلة تبعاً لذلك، وأصبحت تشكل مشكلة مما أصبح من الضروري مواجهتها بالأفكار العلمية.

- يختلف التظلم الإداري عن طرق الطعن القضائي ضد السلطة الإدارية التي يقدم الطعن أمامها، فيقدم التظلم الإداري إلى السلطات الإدارية التي تبنت فيه بصفتها تلك، بينما تقدم الطعون القضائية أمام محاكم القضاء الإداري.
- بالرغم من أهمية التظلم الولائي، إلا أنه في تقدير الباحث أن هذا النوع من التظلم قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه؛ لأن الجهة مصدرة القرار الإداري تكون في الغالب متمسكة بموقفها، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الصواب، ولا تحبذ العدول عنه.
- بالتدقيق في النصوص الواردة في نظام الخدمة المدنية الأردني، فإن المشرع يبدو أنه ينظم من خلال تلك النصوص التظلم الاختياري دون التظلم الوجوبي، ويستند الباحث في الوصول إلى تلك النتيجة أن المشرع الأردني استهل كل من المادة 161 من نظام الخدمة المدنية والمادة 162/ب بكلمة "يحق التظلم"، و"يحق للموظف المتقدم بتظلم"، وهي عبارات تفيد التخيير، لا الالتزام والوجوب.
- نظم المشرع الإماراتي الأحكام العامة للتظلم في المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث بينت المادة 95 سياسة الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، والتي تتجلى من نص هذه المادة ما يلي "تلتزم الحكومة -للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل- بالمحافظة على علاقات تواصل فعالة وعادية بين الوزارة وبين موظفيها وذلك من خلال اعتماد إجراءات فورية لحل تلك الإشكالات والنزاعات، دون أن يخل ذلك بحق الموظف بتقديم التظلمات التي ينبغي تسويتها من خلال الإجراءات الداخلية

للووزارة بشكل واضح وعادل مع منح الموظف الفرصة الكافية للدفاع عن وجهة نظره".

- إن التظلم قضائياً أمام المحكمة الاتحادية العليا تظلماً اختيارياً؛ أي أن الموظف يترخص في الالتجاء إليه إذا رأى وجهاً لذلك، وهذا يعني أن الموظف الذي يصدر ضده قرار تأديبي من مجلس التأديب بالجزاءات التأديبية التي أنط القانون به الاختصاص في توقيعها، بوسعه اللجوء للمحكمة الاتحادية العليا مباشرة للطعن على قرار الجزاء دون اللجوء إلى التظلم منه إدارياً. فالنص السابق لم يوجب تقديم التظلم الإداري ولم يحدد أثراً على عدم تقديمه، فمثل هذا التظلم لا يعدو أن يكون اختيارياً.
- يستفاد من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، أن المحكمة أخذت بالتظلم الإداري الوجوبي الذي ينظمه القانون دون التظلم الإداري الاختياري في قطع الميعاد، وعبرت عن ذلك في العديد من أحكامها المتتابعة.
- لقد كفانا المشرع الأردني مؤونة الاجتهاد في مسألة كتابة التظلم، وتطلب صراحة في المادة 165 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007، أن "يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة...". وهو ذات الاتجاه الذي سار فيه المشرع الإماراتي في المادة 97 من قانون الموارد البشرية ، والحقيقة أن الكتابة من شأنها أن تسهل من عملية إثبات وقوع التظلم من جهة، وتدرأ الإشكال والالتباس وسوء الفهم الذي قد ينجم عن التظلم الشفوي من جهة أخرى.
- يتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محددًا قاطعاً في معناه، ومن ثم فإذا جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل ، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سريان

ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتضِ هذا القرار ومن ثم يكون هناك مجال لتقرير انقطاع ميعاد الطعن بإلغائه في مواجهته.

- يعد موقف المشرع الأردني أكثر تشدد تجاه الإدارة، وأكثر تجاوباً مع مصالح الأفراد من موقف المشرع المصري، ذلك أن المشرع الأردني حدد ميعاد النظر في التظلم الإداري والبت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه لجهة الإدارة، وفي تقدير الباحث أن موقف المشرع الأردني أكثر حكمة من نظيره المصري من جهة أن مدة الثلاثين يوماً كافية للإدارة لتقوم بدراسة القرار والبت فيه سلباً أم إيجاباً، وعليه فليس هناك من داعٍ لإطالة هذا الميعاد أكثر من ذلك، لأن من شأنه أن يؤدي إلى حث الإدارة على سرعة البت في التظلم المقدم إليها، كما أنه من غير المجدي أن تبقى المعاملات الإدارية والمراكز القانونية غير مستقرة لفترة أطول مما ينبغي.
- في تقدير الباحث أن تلك الآراء التي حاولت النيل من أهمية التظلم الإداري لم تستند إلى أساس قانوني ومنطقي وعملي سليم، وهي تبقى محل نظر من وجهة نظر الباحث، خاصة إزاء الفوائد والمزايا العظيمة التي يحققها التظلم الإداري، باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع، ترفع عبء التقاضي عن الأفراد والإدارة والقضاء على حد سواء. والغريب في هذه الانتقادات أنها تعطي اهتماماً كبيراً لما قد يختلج في نفس مصدر القرار من مظاهر الاستعلاء والكبر، بل وتوقن بأن هذه المشاعر متوافرة لديه بدليل أنها رتبت عليها ما وجهته للتظلم الإداري من انتقادات، في حين أن الأمر يتعلق بمسألة قانونية موضوعية، أساسها مدى قانونية نظام التظلم الإداري وجدواه من الناحية الواقعية ولا علاقة لها بالنوازع الشخصية لدى من أصدر القرار أو لدى رئيسه، وفي تقدير الباحث أن التظلم الإداري نظام سليم يمكن الإدارة من الرقابة

الذاتية على أعمالها لتدارك ما قد يشوبها من أخطاء إضافة إلى ما له من أهمية عملية كبيرة، إما القول بأن الإدارة تكون في التظلم حكماً وخصماً في ذات الوقت، فمردود عليه بأن الإدارة لا تحكم في التظلم، فالإدارة لا تصدر حكماً وإنما تصحح وضعاً خاطئاً بما لها من حق الرقابة الذاتية على أعمالها وقرارها في هذا الشأن خاضع لرقابة القضاء.

ثانياً: التوصيات

1. يهيب الباحث بالفقه العربي في مجموعه أن يولي مسألة ضبط الاصطلاحات هذه عناية واهتمامه، وألا يتركها لمبادرات فردية، آمليين أن تسفر جهوده الجماعية عن نتائج ملموسة في هذا الصدد. وإلى أن تتبلور جهود الفقه الجماعية عن اصطلاحات دقيقة ومقبولة من جمهور الفقه العربي، فإننا نؤثر استخدام مصطلح (مبدأ المشروعية).

2. بالرغم من أن من المؤكد أن المشرع الأردني ومن خلال تبنيه لأكثر من مصطلح للدلالة على التظلم، كما هو بمصطلح (الاعتراض) الوارد في المادتين 73/هـ و 169/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني، إلا أن من المؤكد أنه -أي المشرع الأردني- قد قصد التظلم، وتحديد الاختياري عندما أورد مصطلح (الاعتراض). ومع ذلك فإن الباحث يرى أنه طالما أن المعنى المقصود هو نفسه في الحالتين، فإن الصياغة التشريعية السليمة تقتضي توحيد المترادفات بلفظ واحد، هو لفظ (التظلم)،

دون الحاجة إلى الدخول في تفسيرات وتأويلات لعبارات ومصطلحات معينة قد تثير جدلاً وإشكاليات في هذا الخصوص.

3. يبدو أن القضاء الأردني قد قلل من أهمية التظلم الاختياري، وجعله غير قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء، وهذا -في رأينا- قد يفوت الفرصة على المتضرر من القرار الإداري في أن يلتمس من جهة الإدارة العاملة العدول عن قرارها، بدلاً من أن يسلك إجراءات التقاضي الطويلة والمعقدة، وبخاصة إذا ما علمنا أن الأفراد قد اعتادوا هذا السبيل -التظلم- قبل أن يفكروا برفع الدعاوى أمام محكمة العدل العليا. ولهذا نتمنى على محكمة العدل العليا الأردنية أن تعدل عن اجتهادها الآنف ذكره، وتجعل من التظلم الإداري الاختياري قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، كما هو الحال في فرنسا ومصر؛ وذلك لدفع أصحاب الشأن إلى سلوك طريق التظلم الإداري ابتداءً، ومحاولة إنهاء المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، مما سوف يخفف عن كاهل المحكمة عبء نظر الكثير من القضايا، التي كان يمكن تصفيتها بواسطة التظلم الإداري بنوعيه (الاختياري والوجوبي).

4. نظراً لأهمية التظلم الإداري في كونه وسيلة لفض المنازعات الإدارية في مهدها والتخفيف عن كاهل القضاء الإداري بالتقليل من عدد القضايا المرفوعة إليه، ناهيك عن أهمية التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة وتصرفاتها المختلفة من جهة أخرى، ونظراً لتلك الاعتبارات فإن عدم قيام المشرع الأردني بتنظيم أحكام التظلم الوجوبي يعد قصوراً تشريعياً يحتاج إلى إعادة النظر بالأحكام النازمة للتظلم عموماً والواردة في التشريع الأردني، وذلك من خلال التدخل الصريح من قبل المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا وتحديد صور القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق على سبيل الحصر، وذلك أسوةً بالمشرع المصري

الذي أحسن صنعاً عندما حدد وعلى سبيل الحصر حالات التظلم الوجوبي مبيناً أحكامه وإجراءاته ونتائجه بموجب تصرف قانوني صريح.

5. أصبح من الحيوي، بل والحتمي أن يقنن نظام للتظلم الإداري في التشريع الإماراتي، بصفة عامة وبمختلف صورته وأنواعه، والتظلم الوجوبي بصفة خاصة، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه الإداري الذي عني بالبحث في القانون والقضاء الإداريين في دولة الإمارات إلى تقرير أهمية العمل بنظام التظلم الوجوبي، وخاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة.

6. يتمنى الباحث على القضاء الإداري الأردني أن يحذو حذو نظيره المصري، وذلك بجعل التظلم الإداري المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة مرتباً لنتائجه القانونية ومنتجاً لها، متى كان للمتظلم عذر مقبول في خطئه، أو كانت الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم الإداري على اتصال بموضوع التظلم أو تابعة للجهة الإدارية المختصة أصلاً. وذلك حتى لا تهدر حقوق المواطنين بسبب الأخطاء في الإجراءات والتي قد يقع بها المحامون، ومن هنا لا ذنب لصاحب الدعوى الذي يشكو من قرار إداري صدر معيباً من تعقد الإجراءات، ونمط الروتين، وأخطاء الآخرين.

7. فيما يتعلق بموقف المشرع الإماراتي فإنه من الواضح أنه لم يحسم هذه المسألة، وتركها دون تدخل تشريعي واضح وحاسم، فهو لم يجعل التظلم الإداري وجوبياً بالنسبة للقرارات الإدارية، أو لطائفة منها، ولم ينظم أية أحكام تتعلق بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة ما إذا جاء رد الإدارة بالرفض خلال ميعاد معين. وعليه فإن الباحث يتمنى على المشرع الإماراتي أن يتنبه لأوجه النقص والقصور التي لحقت بالتنظيم التشريعي للتظلم الإداري ونتائجه القانونية.

8. يتمنى الباحث على التشريعين الأردني والإماراتي أن يعيدا النظر في مسألة التزام الإدارة بالتسبب في حال الرفض الصريح، وذلك لحملها على احترام مبدأ المشروعية وقيادتها إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، وينفي عنها إساءة استعمال السلطة وتعسفها فيه.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة

1. د. أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم، القضاء الإداري الإسلامي، ط1، عمان، 1991.
2. د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
3. جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بدون سنة نشر.
4. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، 1988.
5. د. خميس السيد اسماعيل، قضاء مجلس الدولة، ط3، 1993.
6. د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
7. د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
8. د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
9. د. سعاد الشرفاوي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1984.
10. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

11. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، 1991.
12. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
13. د. سمير يوسف البهي، دفع وعوارض الدعوى الإدارية، ط1، مكتبة صادر، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2000.
14. د. صبري السنوسي محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
15. د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، ط3، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 1999.
16. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
17. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
18. د. عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، 1998.
19. د. عبد الحميد حشيش، مبادئ القضاء الإداري، القاهرة، 1977.
20. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التنظيم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
21. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2008.
22. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، 1996.

23. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، 1983.
24. د. عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، ط1، مطابع البيان، دبي، 1998.
25. د. عبد المحسن سيد ريان، دروس في قانون القضاء الإداري، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
26. د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995.
27. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
28. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج1، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996.
29. د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار الفكر العربي.
30. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
31. د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، بدون دار نشر، 1980.
32. د. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام "القضاء الإداري"، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
33. د. محمد خيرى ميرغني، مبدأ الشرعية وقضاء الإلغاء، القاهرة، 1975/74.
34. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ولاية قضاء الإلغاء، 1990.
35. د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، 1968/67.

36. د. محمد نصر الدين كامل، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1989.
37. د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ج1، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
38. د. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، ط1، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004.
39. د. محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، والقانون المقارن، القاهرة، دون سنة نشر.
40. د. محمود حلمي مصطفى، سريان القضاء الإداري من حيث الزمان، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.
41. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
42. د. محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، بدون تاريخ نشر.
43. د. محمود عاطف البنا، الرقابة القانونية على دستورية اللوائح، 1992.
44. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الإسكندرية، 1966.
45. د. مصطفى عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، منشورات كلية شرطة دبي، 1990.
46. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1972، دون دار نشر، القسم الثاني سنة 1974.

47. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
48. د. نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، 2002.
49. د. وهيب عياد سلامة، القضاء الإداري، المجلد الأول، مكتبة الطليعة بأسبوط.
50. د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، دون دار نشر، 1990.
51. د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

ثانياً: الرسائل الجامعية

1. د. عبد الحميد حشيش، دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكييف القانوني للقرارات الصادرة من مجالس التأديب، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر 1968.
2. عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، جمهورية مصر العربية، 1994.
3. د. عبد الله محمد محمود، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين في الخدمة المدنية، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، رسالة دكتوراه، 1988.
4. د. محمد أمين البيانوني، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1985.
5. محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، شباط 2001.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات المتخصصة

1. د. حسين إبراهيم سليمان، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث رقم 171 لسنة 43، يوليو، سبتمبر سنة 1999.
2. د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الإداري المصري، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد يونيو 1993.
3. د. عبد العزيز السيد الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، ع 9-10، 1987.
4. د. علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، العدد 12، 1998.
5. د. محمد أمين البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة السعودية، العدد 60، السعودية، 1988.

رابعاً: الأحكام والاجتهادات القضائية

1. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، أعداد مختلفة.
2. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، منشورات مركز عدالة. www.adalah.com
3. أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، منشورة في الموسوعة الحديثة لأحكام المحكمة، أعداد مختلفة.
4. منشورات مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في منازعات القضاء الإداري، إعداد المكتب الفني بالتعاون مع كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية، ط1، 2006.

ABSTRACT

Administrative Grievance Comparative Study between the Laws of the Hashemite Kingdom of Jordan and Laws of the UAE

Prepared by;
Mohammed Khalifa AL Khieli

Supervised by;
Supervisor Prof. Dr. Mohammad O. Al Jboor **Co-Supervisor** Prof. Dr. Mohammad W. Al-Abbadi

Administrative Grievance is considered one of the forms of the legitimate controls and the legal safeguards, as the method granted by the project to those concerned with objections to the decisions of the defective administration that is related to their legal interests, and belittles their acquired rights, or affecting their legal positions.

The study titled *Administration Grievance- Comparative Study between the Laws of the Hashemite Kingdom of Jordan and Laws of the UAE*, in five chapters preceded with an introductory chapter, in which the researcher had the conception of legality in the legal systems, the first chapter of the study had the definition and importance of the Administrative Grievance, while the second included the clarification of the definition of the Administrative Grievance and its importance, and the third chapter devoted to discuss the formal and subjective conditions of the Administrative Grievance, the fourth chapter had the impacts of the administrative grievance in the two Jordanian and the Emirate legislations, while the last was dedicated to the results and recommendations that the study concluded.

The Administrative Grievance, is considered the way to administrative conflict resolution in amicably, solving many problems in the bud, decreasing the issues and cases in this regard as far as possible,

to ease the burden on the judiciary system, having the administrative cases highly increased being considered by the competent administrative judiciary significantly, and delaying their settlement for years, and became forming real problem that made its facing necessary with scientific thinking.

Regarding the importance of the Administrative grievance in being the means to solve the administrative conflicts early, and to ease the burden on the administrative judiciary system; decreasing the cases considered, rather than the importance of the administrative grievance in resuming the control to the general administration and its various behaviors, and regarding those considerations the non implementation of the Jordanian legislator to organize the mandatory provisions of the grievance after legislative shortage needs to revise the controlling rules of grievance in general, and those included in the Jordanian enactment, through the direct interference of the Jordanian legislator in the Law for the Higher Justice court, identifying the Administrative decisions requiring specific previous grievance, as per the Egyptian legislator, who had done well identifying the mandatory grievance cases showing its procedures, rules, and impacts according to a direct legal behavior.

As concerning the Emirate legislator's attitude it is obvious that he didn't resolve this issue, leaving it without a clear legislative interference, that he didn't make the mandatory administrative grievance for the administrative decisions, or part of them, and didn't organize any rules related to promising contradiction to abortion in a given case, if the administration's response came in form of refusal through certain appointment. Thus the researcher calls the Emirate legislator to be aware of deficiencies and shortcomings to the legislative regulations of the administrative grievance and its legal impacts.