الطبيعة القانونية للتظلم الإداري وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧

(دراسة مقارنة)(*)

الدكتور/ حمدي سليمان القبيلات(**)
أستاذ القانون الإداري المشارك
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسراء الخاصة

ملخص:

تناولت هذه الدراسة موضوعاً ذا صلة مباشرة بعلاقة الموظفين والأفراد مع الإدارة، ألا وهو التظلم الإداري وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأخير رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧. ولأول مرة يتناول هذا الموضوع في فصل مستقل، وقد تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي المقارن في هذه الدراسة التي قسمت إلى ثلاثة مباحث، خصص الأول منها لماهية التظلم الإداري، وتناول الثاني منها شروط التظلم الإداري وإجراءاته، في حين كان الثالث لأثر التظلم الإداري في قطع ميعاد دعوى الإلغاء. وقد خلصت الدراسة إلى جملة نتائج، أهمها أن معالجة المشرع الأردني للتظلم الإداري جاءت قاصرة عن مواكبة التشريعات المقارنة، ناهيك عن قصور اجتهاد محكمة العدل العليا عن مجاراة القضاء الإداري في الدول المقارنة في هذا الصدد. ولمعالجة هذه المشكلة اقترحنا عدداً من التوصيات، نعتقد أن الأخذ بها قد يسد الثغرات التي اعترت أحكام نظام الخدمة المدنية في هذا الشأن، ويدفع محكمة العدل العليا لمواكبة مثيلاتها في الدول المقارنة، وأهم هذه التوصيات جعل التظلم الإداري بمختلف صوره وأشكاله قاطعاً لميعاد الطعن بدعوى الإلغاء.

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٢/١١/٢٠١٠م.
(**) h_qubailat@yahoo.com

المقدمة:

يعد التظلم الإداري إحدى أهم وسائل إعادة النظر في القرارات الإدارية وفحص مشروعيتها وملاءمتها من قبل الإدارة ذاتها قبل الوصول إلى ساحات القضاء، ولا شك أن في هذا الأسلوب من أساليب الرقابة على أعمال الإدارة فوائد جمة، أقلها توفير الوقت والجهد والكلفة على الأفراد المتظلمين من جهة، وإتاحة الفرصة للإدارة لتصويب أعمالها قبل أمرها بذلك من قبل سلطة أخرى، كما أن في إتاحة التظلم من أعمال الإدارة تعبيراً عن شفافية الإجراءات الإدارية وقابليتها للمراجعة وبعداً عن تحصين الأعمال الإدارية من المراجعة، بما يشكله ذلك من حرمان للأفراد من إحدى أهم وسائل إعادة النظر في الأعمال الإدارية.

إلا أن مواقف الدول من التظلم الإداري تختلف من دولة إلى أخرى، كما أنها تختلف في الدولة نفسها من وقت إلى آخر؛ فمن الدول من تجعل التظلم إجبارياً قبل اللجوء إلى القضاء، وبذلك يصبح شرطاً شكلياً لقبول دعوى الإلغاء. ومنها من تجعل منه إجبارياً أحياناً واختيارياً أحياناً أخرى، ومنها من لا يحفل بالتظلم الإجباري على الإطلاق، وبطبيعة الحال فإن آثار التظلم تختلف في كل حالة من هذه الحالات عن الأخرى.

وتكمن مشكلة هذا البحث في أن مفهوم التظلم وآثاره في القضاء الإداري الأردني لا يزال مدار جدل وخلاف. كما أن أحكام التظلم في نظام الخدمة المدنية الجديد لم تحسم هذا الخلاف أو تنهي هذا الجدل، وإنما جاءت قاصرة عن مواكبة أحكام التظلم في التشريع المقارن، لا بل إنها لم ترتب آثار التظلم ولاسيما في قطع ميعاد الطعن؛ مما يجعل هذا التظلم أقرب ما يكون إلى الإبلاغ.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع وضرورته في الحياة العملية للإدارة العامة، ومزاياه للأفراد جاء اختيارنا له موضوعاً لبحثنا ولاسيما في ظل تنظيم المشرع الأردني لأحكام التظلم لأول مرة بشكل واضح وصريح وفي فصل خاص من فصول نظام الخدمة المدنية الأخير رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧. ولتعرف موقف المشرع الأردني من التظلم الإداري بحسب ما جاء في نظام الخدمة المدنية المشار إليه، جعلنا هذه الدراسة مقارنة بالقانون المصري؛ كي نبرز أوجه الشبه

والاختلاف بين هذين النظامين القانونيين، واعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي المقارن منهجاً للبحث. وحيث إننا لا نرغب في تكرار ما سبق من دراسات في هذا الموضوع(١)، آثرنا قصره على ما ورد في نظام الخدمة المدنية من نصوص وأحكام ووفق خطة تتألف من ثلاثة مباحث، تناول الأول منها ماهية التظلم الإداري، وتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، خصص الأول منها لتعريف التظلم الإداري وأهدافه، في حين تناول الثاني أنواع التظلم، وبحث الثالث في التمييز بين التظلم والإبلاغ، أما المبحث الثاني فجاء بعنوان شروط التظلم وإجراءاته، وتم تقسيمه إلى مطلبين، خصص الأول منهما لشروط التظلم الإداري، في حين بحث الثاني في إجراءات التظلم الإداري، وفي المبحث الثالث والأخير تم دراسة أثر التظلم الإداري في قطع الميعاد في دعوى الإلغاء، وتم تقسيمه إلى مطلبين، خصص الأول منهما لأثر التظلم على الميعاد في القانون المقارن، في حين خصص الثاني لأثر التظلم على الميعاد في القانون الأردني.

(١) د. شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية، المعهد القضائي، العدد ١٢، عمان، ١٩٩٨.

المبحث الأول
ماهية التظلم الإداري

يتميز التظلم الإداري عن غيره من الوسائل التي تتيح فرصة إعادة النظر في القرار الإداري سواء بإلغائه أو تعديله أو سحبه – بطبيعة خاصة تجعل منه أسلوباً مختلفاً عن الطعن القضائي أو الرقابة الرئاسية أو مراجعة أجهزة وهيئات الرقابة الإدارية لأعمال الإدارة. ولتسليط الضوء على هذه الذاتية الخاصة نناقش في هذا المبحث تعريف التظلم الإداري وأهدافه في المطلب الأول، ثم أنواع التظلم الإداري في المطلب الثاني، وأخيراً أوجه الاختلاف بين التظلم الإداري والإبلاغ في المطلب الثالث.

المطلب الأول
تعريف التظلم الإداري وأهدافه

يعرف التظلم لغة بأنه الشكوى، وجاء في لسان العرب "تظلم منه: شكا ظلمه، والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه"[٢]، أما في التشريع فقد عالج المشرع الأردني – لأول مرة في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧[٣] – التظلم الإداري في فصل خاص هو الفصل السابع عشر وفي المواد (١٦١–١٦٥) من النظام وتحت عنوان التظلم[٤]، إلا أنه لم يورد تعريفاً للتظلم، وذلك جرياً على عادة المشرع بعدم التطرق للتعريفات وإنما اقتصر على بيان الأحكام القانونية

(٢) ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بلا سنة نشر، ص٦٥٠.

(٣) نشر نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ في الجريدة الرسمية، في العدد رقم (٤٨١٨) تاريخ ٢٠٠٧/٤/١ على الصفحات ٢٠٨٥–٢١٧٣.

(٤) تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني كان يسمح للموظف العام بالتظلم من بعض القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المادة (١٧٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، والمادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨، والمادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨.

فقط تاركاً مهمة التعريف للفقه والقضاء، ولا يخرج التظلم عن كونه مبادرة صاحب الشأن الذي لم يرتض بالقرار الإداري الذي علم به بوساطة النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني إلى الاعتراض على هذا القرار كتابة على شكل طلب أو استدعاء يقدمه إلى مصدر القرار الإداري أو رئيسه، أو أي جهة أخرى يحددها القانون طالباً إعادة النظر فيه أو سحبه أو إلغاءه. وقد عرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري التظلم بقولها: "إن التظلم وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفي العامل مؤونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار"(٥). أما محكمة العدل العليا الأردنية فاعتبرت أن التظلم الإداري هو الاعتراض على القرار الإداري قائلة: "... وكان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الاعتراض أولاً، وبعد النظر باعتراضه سلباً أو إيجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه، ويحق له عندئذ الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفد طرق التظلم الإداري"(٦)، وبينت كذلك أن الاعتراض الذي يقطع المدة هو الاعتراض الذي ينظمه القانون(٧).

وينظر للتظلم على أنه تقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته بطلب للإدارة يلتمس إعادة النظر في قرارها الذي يدعي عدم مشروعيته(٨). فالتظلم يكون بتوجه الفرد المتضرر من تصرف الإدارة بتظلمه إلى رجل الإدارة الذي صدر عنه التصرف الإداري أو يتوجه به إلى رئيس من صدر عنه

(٥) د. عامر، فؤاد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص١١٩.

(٦) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٠/٢٤٩ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٤، مجلة نقابة المحامين، لسنة ٢٠٠١، ص١٣.

(٧) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩١/٧٤، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٢، ص١٥٤٦.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٣/٧٠٠، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٨٣، ص١٤٠٧.

(٨) د. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٣٦.

التصرف محل التظلم، كما قد يتم ذلك أمام لجان إدارية تشكل خصيصاً وفقاً للقانون لفحص تظلمات الأفراد من التصرفات الإدارية(٩). ويعرف التظلم الإداري أيضا بأنه "صدور قرار إداري معيب أو غير ملائم على الأقل في وجهة نظر ذي المصلحة، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم إلى الجهة التي أصدرته أو إلى جهة رئاسية طالباً سحبه أو تعديله"(١٠). وعرف كذلك بأنه توجه الفرد إلى الإدارة العامة نفسها سواء إلى مصدر القرار نفسه (التظلم الولائي) أو إلى رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي) أو إلى لجنة مكونة لهذه الغاية (التظلم أمام اللجان) لمخاصمة مشروعية القرار الإداري الصادر بمطالبتها بإزالة عدم المشروعية التي شابت قرارها، وإصدار قرار جديد أكثر استجابة وتحقيقاً لمصالحه(١١). ويسمى التظلم في بعض التشريعات العربية بالعريضة الاسترحامية، وهي طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء(١٢).

وبناء على ما تقدم فإن أي تصرف أو طلب خلافاً لمفهوم التظلم السابق لا يرتب آثار التظلم القانوني ولا يحقق أغراضه، وعليه فإن طلب صاحب الشأن لجلسة يوضح فيها للإدارة رأيه حول القرار أو لبيان نتائجه الكارثية عليه أو لطلب رعايتها وكرمها وفضلها عليه، كل ذلك لا يعد تظلماً وإن كانت الإدارة ملزمة تسبيب هذا القرار بمقتضى نص تشريعي أو لاستقرار القضاء على ذلك.

---

(٩) د. جمال الدين، محمود سامي، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت – دراسة مقارنة – الطبعة الأولى، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨، ص٢١٦.

(١٠) د. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص٦٢٢.

(١١) د. شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص٤٨٥.

(١٢) د. خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني . دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص٣٧٢.

أما عن أهداف التظلم الإداري فهي – بحسب المادة (١٦١) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ – تتمثل في تحقيق مايلي:

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.

جـ – 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 الفساد ومنعه.

ولعل أغراض التظلم كما ذكرها نظام الخدمة المدنية أعلاه تأتي تجسيداً لانضمام الأردن لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[١٣] ومصادقتها عليها بموجب القانون رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤[١٤]؛ إذ جاء في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" أغراض هذه الاتفاقية هي:

أ – ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع.

ب – ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك استرداد الموجودات.

جـ – تعزيز النزاهة والمساءلة الإدارية السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية".

كما جاء في المادة (١٠) من الاتفاقية أعلاه: تتخذ كل دولة طرف – وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد – ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما في ذلك ما يتعلق

(١٣) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الموقع .www.arablawinfo.com

(١٤) نشر قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ في الجريدة الرسمية، العدد ٤٦٦٩، تاريخ ٢٠٠٤/٨/١، ص٣٧١٩.

بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرار فيها عند الاقتضاء، ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

أ – اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها، وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

ب – تبسيط الإجراءات الإدارية عند الاقتضاء من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

جـ – نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

وكذلك الحال بينت المادة (٤) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦[١٥] أهداف هيئة مكافحة الفساد، وهي:

أ – وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب – الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية، إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.

جـ – توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د – مكافحة اغتيال الشخصية.

وعموماً فإن الهدف من التظلم وقصد المشرع من النص عليه ولاسيما التظلم الوجوبي، هو إفساح المجال أمام الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الإدارية الرئاسية للجهة التي صدر عنها القرار، لمراجعته ومعالجة عيوبه بسحبه

(١٥) نشر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ في الجريدة الرسمية في العدد (٤٧٩٤) تاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠.

أو بإلغائه أو بتعديله، إن تبين لها أن القرار معيب أو مخالف للقانون، وبذلك ينتهي النزاع بشأنه بطريق أيسر دون حاجة إلى التقاضي أمام المحاكم، وفي ذلك تحقيق لعدة مصالح كتقليل عدد الدعاوى الواردة للمحاكم الإدارية، وإنهاء النزاع بشكل أيسر وأسرع وبكلفة أقل، بالإضافة إلى عدم إحراج الإدارة أمام القضاء(١٦). فمثلاً التظلم من تقرير تقويم الأداء(١٧)، الذي هو طلب يقدمه الموظف الذي لم يقتنع بنتيجة تقويمه ولا بمناقشتها معه لشعوره بعدم عدالة تقويمه أو وجود خطأ ما فيه، ومن ثم يشكل حق التظلم من نتائج تقويم الأداء Appealing of Appraisal Results فرصة تتيحها الإدارة له من خلال نظام تقويم الأداء الذي صممته إدارة الموارد البشرية، من أجل التعبير عن وجهة نظره بنتيجة تقويم أدائه التي تشير إلى عدم قناعته بها، وينظر إلى حق التظلم هنا على أنه تنفيس للمشاعر السلبية التي تكون قد تشكلت لدى بعض الموارد البشرية غير الراضية عن نتيجة تقويمها(١٨).

وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة المصري، الذي استحدث لأول مرة التظلم الإداري الوجوبي – أن الحكمة من التظلم الإداري هي تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر بانتهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي(١٩). وقد عبرت عن ذلك المحكمة

(١٦) د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، بحث بعنوان مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع . العددان الأول والثاني، ١٩٩٠، كلية القانون، جامعة بغداد، ص١٦٥ وما بعدها.

(١٧) د. القبيلات، حمدي سليمان، بحث بعنوان الطبيعة القانونية لتقرير تقويم أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً . دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي والعشرون، العدد الثاني، السنة ٢٠٠٦، ص١٨٧.

(١٨) د. عقيلي، عمر وصفي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بُعد استراتيجي)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٥، ص٤٣١.

(١٩) د. عامر، فؤاد، مرجع سابق، ص١٢٣.

الإدارية العليا بمصر بقولها: "إن الحكمة من 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"(٢٠)، في حين قالت محكمة القضاء الإداري بمصر: "علة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي، إنما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية"(٢١). فالغاية من التظلم – إذاً – هي تمكين ذوي الشأن من بسط أسباب تظلمهم من القرار، وتبصير الإدارة في الوقت ذاته بهذه الأسباب، حتى يتسنى لها وزنها وتقدير جديتها لإمكان البت في التظلم، فترجع عن قرارها الخاطئ وتكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي في شأنه.

المطلب الثاني
أنواع التظلم الإداري

يقسم التظلم الإداري إلى عدة أنواع بحسب الزاوية التي ينظر إليه منها، سواء بحسب الجهة التي يقدم لها أو بحسب مدى إلزاميته للمتظلم قبل اللجوء إلى القضاء.

أولاً – من حيث الجهة التي يقدم لها التظلم الإداري:

يقسم التظلم الإداري بحسب الجهة التي يقدم لها إلى ثلاثة أنواع:

١ – التظلم الولائي:

يقصد به التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري المتظلم منه، طالباً منها أن تعيد النظر في القرار الذي أصدرته؛ بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله أو باستبداله بغيره بحسب السلطة التي تملكها(٢٢).

---

(٢٠) د. صادق، سمير، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩، ص١٥٨.

(٢١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٢٦٨ لسنة (١) قضائية، جلسة ١٩٤٧/١١/٤.

(٢٢) د. الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٢٤.

٢ – التظلم الرئاسي :

يقصد به التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن إلى رئيس الجهة التي أصدرت القرار الإداري المتظلم منه[٢٣]، لكي تقوم بمقتضى سلطتها الرئاسية بسحبه أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون.

٣ – التظلم إلى جهة أو لجنة :

يقصد به التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن إلى جهة ذات اختصاص في الرقابة على أعمال الإدارة أو لجنة يحددها المشرع، لإعادة النظر ببعض القرارات الإدارية. ومن هذه الجهات – على سبيل المثال – ديوان الخدمة المدنية؛ إذ أجازت المادة (١٦٥/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ تقديم التظلم في بعض الحالات إلى ديوان الخدمة المدنية، وأما اللجان فمثالها لجنة شؤون الضمان التي يتم الاعتراض أمامها على قرارات لجنة تسوية الحقوق[٢٤].

إلا أن الملاحظ أن نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ قد حصر الجهات التي يقدم لها التظلم بالوزير كقاعدة عامة، وبديوان الخدمة المدنية استثناءً في بعض الحالات[٢٥]، كما سنرى لاحقاً، وكذلك الحال أيضاً نجد أن المشرع الأردني قد استخدم مصطلح (التظلم الرسمي)؛ إذ نصت المادة (١٦٢/ب) من نظام الخدمة المدنية على أنه "يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي ..."، وتوحي هذه الصياغة وبمفهوم المخالفة أن هناك تظلماً غير رسمي، ولا نرى ذلك حقيقة؛ فلا يوجد تظلم رسمي أو غير رسمي، وإنما قد يكون هناك تظلم وجوبي وتظلم اختياري، كما سنرى لاحقاً، ولا نعتقد أن المشرع قد

---

(٢٣) د. القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨، ص٤٣.

(٢٤) المادة (٣٧) من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١.
قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٣/٥٥٦ تاريخ ٢٠٠٤/١/٢٧، منشورات عدالة.
قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٢/١٤٣ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٤، منشورات عدالة.

(٢٥) انظر المادة (١٦٥/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

استخدم كلمة الرسمي للدلالة على الوجوبي، فالآثار المترتبة على هذا التظلم هي الآثار ذاتها المترتبة على التظلم الاختياري، كما سنرى أيضاً.

ويمكن للمتظلم أن يحصل من خلال تظلمه على قرار يطلق عليه القرار الإداري المسبق، يكون أساساً ومدخلاً للمنازعة القضائية(٢٦). ويرى بعض الفقه أن سكوت الإدارة عن الرد على صاحب الشأن ينتج قراراً إدارياً سلبياً يقطع مدة الطعن القضائي(٢٧). في حين يرى آخرون أن القرار في هذه الحالة هو قرار ضمني بالرفض يفتح ميعاداً جديداً للطعن(٢٨).

ثانياً – من حيث مدى إلزامية التظلم قبل اللجوء للقضاء:

يقسم التظلم الإداري بحسب مدى إلزاميته قبل اللجوء إلى القضاء إلى نوعين :

---

(٢٦) حول القرار الإداري المسبق انظر Charles Debbasch, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975, p.328-330, Francis - Paul Benoit, Le droit administratif Fracncais, Dalloz, Paris, 1968, p. 380-381, Jean-Marie Auby et Roland Drago, Traite de Contentieux administratif, Tom 2, 3ed, L.G.D.J, Paris, 1984, p. 501-502.

(٢٧) د. حسين عثمان، قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٤٨٢. وحول القرار الإداري السلبي انظر د. خالد الزبيدي، بحث بعنوان " القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري . دراسة مقارنة "، مجلة الحقوق، العدد ٣، السنة ٣٠، سبتمبر ٢٠٠٦، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت. ص ٣٣٥ – ٤٠٤.

(٢٨) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٣٧٣. ولمزيد من التفاصيل حول القرار الإداري الضمني انظر د. خالد الزبيدي، بحث بعنوان "القرار الإداري الضمني في الفقه القضاء الإداري – دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٥، علوم الشريعة والقانون، العدد ١، أيار، ٢٠٠٨، ص ١٨٢– ٢٠١. وحول أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، انظر د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٧٨.

١ – التظلم الاختياري:

يقصد به التظلم الذي يترك خيار مباشرته لصاحب الشأن؛ فهو بالخيار إما أن يتظلم لدى الإدارة وإما أن يلجأ إلى القضاء، فلا إلزام عليه بسلوك أي من الطريقين أولاً. فالتظلم الاختياري هو الأصل؛ فهو متروك لتقدير ذوي الشأن، ولا إكراه أو إجبار على القيام به، والاستثناء أن يكون التظلم إجبارياً حين يقدر المشرع في ظروف معينة وحالات محددة جدوى التظلم وضرورته، فيتطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى، ويعتبر بذلك شرطاً إضافياً من شروط قبول الدعوى(٢٩). وقد أخذ المشرع المصري بهذا النوع من التظلم فجاء في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ما يلي: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية..." وفي هذا أيضاً تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر: "اللجوء إلى القضاء أمر اختياري لا إلزام على الموظف أن يلجأ للقضاء، فاللجوء إلى القضاء لا يحول دون اللجوء إلى أولي الأمر من حيث التظلم، وأساس ذلك أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم؛ حيث إن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع – حرصاً منه على تخفيف العبء عن العامل وتجنيبه أعباء التقاضي – اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح المنازعة على القضاء"(٣٠).

---

(٢٩) د. شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص٤٨٦. ود. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٣٢٣. وكذلك انظر C.e,16/2/1983,cahn,Rec,P.68.

(٣٠) الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ قضائية جلسة ١٩٨٥/١٢/٧.

أما المشرع الأردني فقد جعل من التظلم الإداري وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ تظلماً اختيارياً؛ حيث جاء في مطلع المادة ١٦١ مايلي "يحق التظلم.." وكذلك الحال في المادة (١٦٢/ب) "يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي...".

وهذه الصياغة قاطعة في الدلالة على أن التظلم المقصود هو التظلم الاختياري علاوة على أن النظام لم يرتب أياً من آثار التظلم الوجوبي، كما سنلاحظ لاحقاً. كما قضت محكمة العدل العليا بأن التظلم المنصوص عليه دون إلزام على المتظلم بسلوكه هو تظلم جوازي أو اختياري، فقالت "تنص المادة (٢٧) من قانون جامعة اليرموك رقم ٢٥ لسنة ١٩٨٥ على جواز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه مباشرة ويكون القرار الصادر في الاعتراض قطعياً، كما تنص المادة (٢٣) من قانون الجامعات الأردنية رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٧ على أنه يجوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض إليه قراراً قطعياً غير قابل للطعن أمام أي جهة أخرى. إن المستفاد من النصوص السابقة أن الاعتراض بموجب هاتين المادتين متروك لخيار ورغبة من له حق الاعتراض وليس اعتراضاً وجوبياً يشترط سلوكه حتى يقبل الطعن أمام المحكمة..." (٣١).

٢ – التظلم الوجوبي:

يقصد به التظلم الذي يجبر فيه صاحب الشأن على التظلم للإدارة قبل اللجوء إلى القضاء وإلا ردت دعواه أمام القضاء شكلاً لعدم استيفاء شرط التظلم(٣٢). وقد أخذ المشرع المصري بهذه الصورة من صور التظلم في المادة

(٣١) محكمة العدل العليا قرار رقم ١٩٩٩/٨٩ تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٦، منشورات عدالة.
محكمة العدل العليا قرار رقم ١٩٩٨/٥٢٧ تاريخ ١٩٩٩/٦/١٦، منشورات عدالة.

(٣٢) C.E,16/2/1983,Cahn,Rec.P.68.

(١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢؛ إذ جاء فيها "لا تقبل الطلبات الآتية:

ب – الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة". وأما البنود المشار إليها في هذه المادة فهي: – (١٠/ثالثاً): الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات، (١٠/رابعاً): الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، (١٠/تاسعاً): الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

أما المشرع الأردني فلم يأخذ بنظام الخدمة المدنية بهذا النوع من التظلم، فلم يجبر الموظفين أو المواطنين على التظلم قبل اللجوء إلى القضاء، بل على العكس لم يرتب على التظلم بمقتضى النظام قطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء تأكيداً لعدم إلزامية التظلم. وإن كان المشرع الأردني قد أخذ بهذا النوع من التظلم في تشريعات أخرى غير نظام الخدمة المدنية، كما ترى محكمة العدل العليا إذ جاء في أحكامها".... وحيث إن التظلم الإداري المتمثل بالاعتراض منصوص عليه بقانون تنظيم المدن والقرى، كما جاء بالمادتين ٢٠ و٢١/٤ 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 استنفد طريق التظلم الإداري، وعليه، وحيث إن المستدعي لم يقدم الاعتراض المنصوص عليه بالقانون، فلا يحق له الطعن مباشرة بالقرار الطعين ويكون الدفع مقبولاً" (٣٣).

وقضت أيضاً "...استقر الاجتهاد على أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لا تخاصم إلا في حالة صدور قرار إداري نهائي من إحدى لجانها المختصة في إصدار القرارات الإدارية، وعليه، وحيث إنه لم يصدر من هذه اللجان أي قرار إداري قابل للطعن بالإلغاء؛ ذلك لأن قرار لجنة تسوية الحقوق في المؤسسة لا يقبل الطعن بالإلغاء؛ لأنه قرار إداري قابل للاعتراض لدى لجنة شؤون الضمان بصفتها الاستئنافية، وما يصدر عن هذه اللجنة الأخيرة يعتبر قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن بالإلغاء، وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد شكلاً عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعدم الخصومة مقبولاً والدعوى حقيقة بالرد عنها..." (٣٤).

ونخلص مما تقدم إلى أن الفرق بين التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري يتلخص في أن التظلم الوجوبي هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة، قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل سلوك طريق الدعوى القضائية، ويترتب على عدم القيام به قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سبق القيام بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون. أما التظلم الاختياري فهو الذي ترك المشرع لذوي الشأن تقدير مدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن بالقرار الإداري قبل إقامة دعواه أمام المحاكم الإدارية، وهذا النوع مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختياراً إلى الجهة الإدارية، إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل سلوك سبيل الدعوى القضائية، أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء أو سحب القرار الإداري بواسطة هذا الأسلوب من التظلم.

---

(٣٣) محكمة العدل العليا قرار رقم ١٩٩٩/٢٩٢ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٦، منشورات عدالة.

(٣٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٩/١٥٤ فصل بتاريخ ١٩٩٩/٩/٢٨ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (١٥٩١) من العدد (٤) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٠).

المطلب الثالث
التمييز بين التظلم الإداري والإبلاغ

تعد شفافية الأعمال والإجراءات الإدارية من أحدث سمات الدولة القانونية ومقوماتها، لذلك تحرص التشريعات والممارسات على فسح المجال أمام الأفراد لمراقبة أدائها[٣٥]، فمثلاً يسمح القانون الفرنسي للمواطنين بالدخول إلى الوثائق الإدارية – بما تتضمن من بيانات – في بعض الحالات صراحة لزيادة الشفافية الإدارية، فإذا لم يوجد النص الصريح تكون الإدارة مخيرة بين إباحة ذلك أو منعه، ومن حق الأفراد – قانوناً – الاطلاع على الوثائق ذات الصفة القاعدية، كما يقضي القانون بنشر التوجيهات والتعليمات والمنشورات الإدارية بصفة منتظمة، ويجوز الاطلاع على الملفات والتقارير والدراسات باستثناء تلك التي يكون في الاطلاع عليها اعتداء على مصالح أساسية، كما لو كان فيها مساس بأمن الدولة أو بسرية الحياة الخاصة للناس[٣٦]، وهذا ما يدفع الأفراد إلى الإبلاغ عن أي تجاوزات أو مخالفات ويختلف التظلم الإداري – بالمفهوم السابق بيانه – عن الإبلاغ الذي يتمثل في إخبار شخص عن وجود مخالفات أو تجاوزات في العمل الإداري، دون أن يكون قد تضرر شخصياً من هذه الإجراءات أو مست مركزه القانوني، وبصرف النظر ارتقت إلى مستوى القرار الإداري أو لم ترتق؛ فقد يقتصر الإبلاغ على مجرد بيان معلومات ووقائع ذات صلة بالإدارة. في حين أن التظلم لا يكون إلا من قرار إداري، كما سنرى عند بحث شروط التظلم. وبناء على ما تقدم نجد أن المشرع الأردني – في الفصل السابع عشر من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ – قد خلط بين التظلم الإداري والإبلاغ لدرجة أن النصوص الواردة تحت عنوان التظلم تتحدث

(٣٥) د. الحلو، ماجد راغب، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، ص٩، بحث منشور على الموقع www.arabLwinfo.com.

(٣٦) Andre de Laubadere,J-C.Venezia etYves Gaudemet,Droit administrati-fe,1995,P128 ets.

بمجملها عن الإبلاغ، فنجد أن المادة (١٦٢/ب) قد حددت الحالات التي يحق التظلم فيها بما يلي:

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

٢ – صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.

٣ – التعرض لأي 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.

ونلاحظ هنا أن هذه الحالات لاتنطوي على قرارات إدارية بالأساس، وإنما هي إجراءات وممارسات ووقائع وتصرفات تمس العمل الإداري، وأن معالجتها لا تكون بالتظلم منها وإنما بالإبلاغ عنها. ولعل الذي أوقع المشرع في هذا الخلط بين التظلم الإداري والإبلاغ هو فهمه للتظلم باعتباره وسيلة لمكافحة الفساد بشكل عام لا لتصويب القرارات الإدارية المعيبة بشكل خاص، علاوة على أن تأثر المشرع الأردني – إلى حد كبير – باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد جعله يضمن بعض موادها نظام الخدمة المدنية تحت عنوان التظلم. وقد جاء في المادة (١٠) من الاتفاقية، وتحت عنوان "إبلاغ الناس" مايلي: "تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع ضرورة مكافحة الفساد ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها عند الاقتضاء، ويجوز أن تشتمل هذه التدابير على مايلي:

أ – اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها واتخاذ القرارات فيها،

وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

ب – تبسيط الإجراءات الإدارية عند الاقتضاء من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

جـ – نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إداراتها العمومية".

كما جاء في المادة (١٣) من الاتفاقية وتحت عنوان مشاركة المجتمع مايلي: "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته، وما يمثله من خطر وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ – تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.

ب – ضمان تيسير حصول الناس فعلاً على المعلومات.

جـ – القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

د – احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.."

وأكدت المادة (٣٣) من الاتفاقية ضرورة حماية المبلغين، فنصت على أنه "تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم كحسن نية ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية". ويقترب هذا النص من نص المادة (١٦٣) من نظام الخدمة المدنية التي جاء فيها "إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات

صحيحة وأن وراءه قصد كيدي أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام".

وبمفهوم المخالفة نجد أنه بحسب هذا النص لا يجوز مساءلة الشخص عن المعلومات الصحيحة التي يدلي بها للإدارة، أو المعلومات غير الصحيحة إذا كان حسن النية، ولم يتوافر لديه القصد الكيدي والإساءة الشخصية للآخرين.

المبحث الثاني
شروط التظلم الإداري وإجراءاته

يتعين في التظلم كإجراء قانوني توافر جملة من الشروط كي يحقق آثاره، وكذلك يجب ممارسته وفقاً لإجراءات محددة ترسمها عادة التشريعات الخاصة بذلك.

المطلب الأول
شروط التظلم

إن الحديث عن شروط التظلم يقتصر على التظلم بالمفهوم السابق الذي تناولناه في المطلب الأول من المبحث الأول من هذه الدراسة، في حين أن التظلم وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني قد لا يتطلب مثل هذه الشروط، أو بمعنى أدق جميع هذه الشروط؛ ذلك أنه أقرب إلى مفهوم الإبلاغ منه إلى مفهوم التظلم. وعموماً يشترط في التظلم الإداري جملة الشروط نوردها فيما يلي:

أولاً – أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل رفع دعوى الإلغاء:

يجب أن يكون التظلم في وقت لاحق لصدور القرار المتظلم منه[٣٧]، فالتظلم وفقاً لرأي مجلس الدولة المصري يكون من القرارات الإدارية النهائية، وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها، وذلك حتى تستطيع الإدارة إعادة النظر في القرار الصادر بالفصل، الذي تبينت معالمه وتحددت أوضاعه، وذلك بإلغائه أو سحبه أو تعديله بحسب مقتضيات الأحوال، على ضوء ما ورد في التظلم المقدم[٣٨]، وعليه، لا يجوز التظلم من الإجراءات التمهيدية أو التحضيرية

(٣٧) د. الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٦٢٢.

(٣٨) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ٢٢/ ٤ /١٩٥١، السنة الخامسة، ص٩١١.

لإصدار القرار الإداري كالتنسيب والتوصيات والاستشارات؛ لأنها لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري(٣٩). وبحسب أحكام التظلم في نظام الخدمة المدنية الأردني فإن هذا الشرط غير وارد؛ أي يجوز الإبلاغ أو التظلم بحسب مفهوم النظام من الإجراءات التمهيدية أو الأعمال المادية ..... إلخ(٤٠).

ثانياً – تقديم التظلم ضمن ميعاد الطعن بالإلغاء:

إن ميعاد التظلم الإداري هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه اليقيني به، وبمضي هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويصبح القرار الإداري حصيناً من السحب أو الإلغاء أو التعديل على الرغم من عيوبه، ويأخذ حكم القرار السليم، ولا يمكن إجبار الإدارة على إعادة النظر فيه(٤١). أما المشرع الأردني ووفقاً لأحكام المادة (١٦٥/أ) فقد جعل ميعاد التظلم هو عشرة أيام على الأكثر من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، وفي ذلك خروج على القواعد العامة بشأن التظلم التي تجعل مدة الطعن بالقرار الإداري بدعوى الإلغاء هي المدة ذاتها للتظلم من القرار الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن مدة الطعن أو مدة التظلم لا تطبق في الحالات التي لا يتقيد فيها الطعن بالقرار الإداري بميعاد كالقرارات المنعدمة أو المستمرة ...إلخ.

ثالثاً – يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة:

لقد أورد المشرع المصري هذا الشرط صراحة في عدة نصوص؛ إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة

---

(٣٩) د. القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٥.

(٤٠) د. بطيخ، محمد رمضان، القضاء الإداري، ١٩٩٨، ص٤٢٢.

(٤١) الرقم، يوسف أحمد، الوجيز في شرح قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي، الكويت، ٢٠٠٣، ص١٤٤.

١٩٧٢ على مايلي: "وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية..."، ونصت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في الفقرة (ب) على عدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية.."، ونصت المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على مايلي: "يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها، يرسل إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول"، ومما تقدم من نصوص نجد أن الجهة المختصة التي يقدم لها التظلم هي ١- الجهة الإدارية التي أصدرت القرار. ٢- الهيئات الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار(٤٢).

أما المشرع الأردني فقد حصر الجهات التي يقدم لها التظلم بالوزير وبديوان الخدمة المدنية؛ إذ نصت المادة (١٦٢/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ على مايلي:" يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير إلا أنه يجوز تقديم الطلب إلى الديوان في الحالات التالية ...".

رابعاً- أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى:

يشترط أن يكون التظلم شاملاً للعناصر التي تعين على بحث التظلم، بأن يكون التظلم منصباً على قرار معين، وألا يكون مبهماً، وأن يبين فيه أسباب

(٤٢) C.E,9/3/1983.,Syn.Intre.des dervices d'in.de.Joeuf et Homecourt,Rec,Tab.P.818. المحكمة الإدارية العليا بمصر حكمها في الطعن رقم ٣١ بجلسة ١٩٦٠/٩/٢١ مجموعة المبادئ التي قررتها في عشر سنوات، مجموعة أبو شادي، قاعدة رقم ١٠٩٤، ص١٠٦.

التظلم. وقد نصت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على مايلي: "يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية: أ- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه. ب - تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرات المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم به. جـ- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها".

وعليه، فإذا جاء التظلم في عبارات عامة لم تحدد ما يقصده بالذات فإنه لا يعتبر تظلماً ينتج أثره في امتداد الميعاد(٤٣).

خامساً - أن يكون هناك نتيجة مرجوة من التظلم:

من المعروف أن التظلم الوجوبي قبل إقامة الدعوى سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها، لا يصح إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب أو الإلغاء أو التعديل من هذه القرارات، وذلك للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير ذي أثر، وفي هذه الأحوال يجب على صاحب المصلحة أن يلجأ مباشرة إلى القضاء الإداري، فإذا أجبر على اللجوء إلى الإدارة، فإن تظلمه يكون عديم الأثر في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، بحيث إذا مضت مدة الطعن بعد علمه بالقرار يقفل باب الطعن بالإلغاء في وجهه نهائياً(٤٤). وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري بمصر: "...فإذا أفصحت الإدارة أنها لن تنظر مثل تظلم المدعي تكون قد أعلنت تخليها مقدماً عن نظره أو البحث فيه على أية صورة، فإذا لجأ المدعي رغم ذلك

(٤٣) محكمة القضاء الإداري بمصر، حكمها في القضية رقم ٤٧٩ بجلسة ١٩٥١/٤/٢٥ لسنة ٣ق، مجموعة مجلس الدولة، السنة الخامسة، قاعدة رقم ٢٤١، ص٩١١.

(٤٤) د. الطبطبائي، عادل، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، ١٩٨٣، ص١٨٧.

إلى تقديم شكواه فإن شكواه على هذا النحو لا تقطع سريان ميعاد الطعن المنصوص عليه"(٤٥).

سادساً – التظلم الذي يعتد به هو التظلم الأول:

إن تتابع التظلمات وتكرارها من جانب المتظلم لا يجدي في إطالة ميعاد رفع دعوى الإلغاء؛ إذ إن المستقر قضاء أن التظلم الأول هو المعول عليه في حساب الميعاد وقطعه. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر: " ... قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه إذا تتابعت التظلمات فإن التظلم الذي يوقف المدة هو التظلم الأول فقط، وأن المدة لا توقف إلا مرة واحدة، وأن ليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد الدعوى(٤٦).

وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "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 بناء على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق، ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه، فيكون غير قابل للطعن بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي الطعن في القرار السابق ضمن المدة القانونية، إذ إن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً"(٤٧). وقضت أيضاً "استقر الاجتهاد على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري

(٤٥) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٣/١٢/٢١، السنة الثامنة، ص٣٠٠.

(٤٦) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٧/١٢/١٤، مجموعة أبو شادي، ص١٠٧٧، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري بمصر في القضية رقم ٤٠٠٩ لسنة ٣٦ق، مشار إليه لدى د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن . دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، الأولى، ١٩٨٩، ص٢٨٧.

(٤٧) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٦/٦١ تاريخ ١٩٩٧/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين، السنة ١٩٩٧، ص٤٣٩٣.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٨/٥٢٢ تاريخ ١٩٩٩/٦/١٣، منشورات عدالة.

طالما أنه ليس من قبيل إحداث أو تعديل مركز قانوني وعليه، وحيث إن القرار المطعون فيه المتضمن عدم الموافقة على معادلة المتطلبات الإجبارية، وهي اللغة العربية واللغة الإنجليزية ومادة العلوم العسكرية، والتي درسها المستدعي أثناء دراسته في كلية عمان للهندسة التطبيقية – هو قرار توكيدي للقرار الأول، ولم يصدر بناء على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً في القرار الأول، وبالتالي فإنه لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي أن يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن؛ إذ إن تكرار التظلمات لا يبقي باب الطعن مفتوحاً؛ مما يجعل الدعوى حقيقة بالرد شكلاً"(٤٨).

سابعاً – أن يكون التظلم خطياً:

يتضح هذا الشرط من خلال قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي وطريقة الفصل فيه؛ حيث اشترطت المادة الأولى منه الكتابة. وكذلك الحال نصت المادة (١٦٥/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ على أن يقدم طلب التظلم خطياً.

والحكمة من اشتراط تقديم التظلم خطياً هي أن يكون تحت نظر الإدارة كي تقوم بدراسته وتمحيصه عند البت فيه، وعليه لا يعتد بالتظلمات الشفوية.

المطلب الثاني
إجراءات التظلم الإداري

أوكل المشرع المصري مهمة رسم إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه لرئيس مجلس الدولة المصري، وذلك عملاً بأحكام المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، واستناداً لهذا النص أصدر رئيس

(٤٨) قرار رقم ٥٢٢/١٩٩٨ فصل بتاريخ ١٣/٠٦/١٩٩٩ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٦٨) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٠).

مجلس الدولة القرار رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه، وفيما يلي نصه:

المادة الأولى: يكون التظلم من القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وإلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول.

المادة الثانية: يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية :(أ) اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه. (ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في الوقائع المصرية أو في النشرة المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم به. (ج) موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

المادة الثالثة: تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه أو وروده، ويسلم المتظلم إيصالاً مبيناً فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصى عليه.

المادة الرابعة: ترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده.

المادة الخامسة: يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات، أو من يندبون لذلك من هذه الجهات، وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم.

المادة السادسة: وتتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها، وذلك بكتاب موصى عليه.

ولعل أبرز ملاحظة على قرار رئيس مجلس الدولة المصري السابق أنه قصر التظلم الوجوبي على الموظفين العموميين، كما أنه قصره في هذا النطاق على بعض القرارات، وهي التعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي والقرارات النهائية للسلطات التأديبية. كما أنه لم يلزم الجهة غير المختصة التي قدم إليها التظلم خطأ بإحالته إلى الجهة المختصة.

أما المشرع الأردني فقد رسم إجراءات خاصة للنظر في التظلم وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية بينها في النظام ذاته، وهي:

أولاً – مناقشة التظلم قبل تقديمه رسمياً:

لا يجوز – عملاً بأحكام النظام – البدء بإجراءات التظلم الإداري إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والاطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم[٤٩]، ونجد أن مثل هذا الإجراء قد يكون عائقاً أمام تقديم التظلمات؛ نظراً لخشية الموظفين من رؤسائهم المباشرين، ولاسيما إذا كانت التظلمات بخصوص إجراءات أو قرارات صادرة عن رؤسائهم، خاصة أن المادة ١٦٣ من النظام لوحت بالعقوبة التأديبية، فنصت على أنه "إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة وأن وراءه قصد كيدي أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين، فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام".

(٤٩) المادة (١٦٢/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

ثانياً – التحقيق في التظلم:

أمر المشرع بأن يتم التحقق أو التحقيق في التظلم باتباع إجراءات شفافة وموثقة، ويتم اتخاذ القرار المناسب بشأنها استناداً إلى البينات والقرائن الموضوعية، ووفقاً للتعليمات التي يقرها مجلس الخدمة المدنية بهذا الشأن، على أن تتضمن هذه التعليمات آلية تشكيل اللجان الخاصة بالنظر في طلبات التظلم ومهامها وصلاحيتها وآليات عملها وآليات النظر في طلبات التظلم والتحقق أو التحقيق فيها وصلاحية إصدار الإجراءات المنبثقة عن هذه التعليمات وتنفيذها(٥٠). وتجد الإشارة إلى أن التعليمات المشار إليها هنا لم تصدر لغاية كتابة هذه السطور. والتحقيق المشار له قد يكون من قبل الدائرة المعنية أو من قبل ديوان الخدمة المدنية(٥١)، في الحالات التي يقدم فيها التظلم للديوان(٥٢).

ثالثاً – إصدار القرار بشأن التظلم:

يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه(٥٣)، ونرى أن مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها هنا هي للاستعجال في الإجراءات ولا يترتب على فواتها بطلان إجراءات النظر في التظلم؛ إذ إن المشرع لم يرتب مثل هذا الأثر، والأصل أن ينص المشرع على أن مضي هذه المدة دون رد يعتبر رفضاً للتظلم، وذلك انسجاماً مع قانون محكمة العدل العليا؛ إذ نصت المادة (١٢/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على أنه "في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (١١)

(٥٠) المادة (١٦٤) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.
(٥١) المادة (١٦٥/جـ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.
(٥٢) المادة (١٦٥/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.
(٥٣) المادة (١٦٥/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار" وكذلك الحال نصت المادة (١١) من القانون السابق على أنه: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

المبحث الثالث
أثر التنظلم الإداري في قطع الميعاد في دعوى الإلغاء

يؤدي انقطاع الميعاد إلى غض النظر عن المدة التي مضت من الميعاد قبل تحقق سبب الانقطاع؛ بحيث لا تؤخذ في الاعتبار ولا يعـاد حسابها مع ما تبقى من المدة بعد زوال سبب القطع، فالانقطاع يؤدي إلى بداية جديدة قدرها ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لزوال سبب الانقطاع(٥٤). ولعل في هذا انسجاماً مع الحكمة من وجود التظلم أساساً، المتمثلة في إتاحة الفرصة للإدارة ولمن مسه القرار من إعادة النظر بالقرار قبل الوصول إلى القضاء، بما يوفره ذلك من نفقات ووقت وجهد ومزايا أخرى عديدة، كما أنه يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن (ولاسيما الموظف) والجهة الإدارية مصدرة القرار من حساسيات تنتج عن الطعن القضائي.

وبهدف معرفة موقف المشرع والقضاء الإداري من أثر التظلم الإداري على الميعاد في دعوى الإلغاء، سنخصص المطلب الأول من هذا المبحث لموقف القانون المقارن، في حين نجعل المطلب الثاني لموقف القانون الأردني.

المطلب الأول
أثر التظلم على الميعاد في القانون المقارن

أوضحت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ صراحة أن التظلم يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء؛ إذ نصت على أنه "١- ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون

(٥٤) د. فؤاد، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص١٦٦.
د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص٦١٥.

يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

٢- وينقطع هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.." . ولعل المشرع المصري - من خلال هذا النص - يرى أن الأفراد لو لجؤوا إلى الإدارة قبل التجائهم إلى القضاء لأمكن حل كثير من المنازعات ودياً وفي وقت قصير ومن دون تكاليف تذكر(٥٥)؛ ذلك أن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني ضمناً أن الإدارة قد قصدت أن يكون كذلك، وحتى لو أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس وإلغاءها وسحبها، وفوق هذا فإن التظلم للإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي، فرقابة القضاء في جميع الحالات هي رقابة مشروعية، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه أو تسحبه لمجرد عدم ملاءمته(٥٦).

ومن هذا يتضح جلياً أن المشرع قد رتب على تقديم التظلم قطع مدة الطعن القضائي كي يشجع الأفراد على التقدم بتظلماتهم إلى الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء.

أما عن موقف القضاء الإداري المصري فقد استقر منذ زمن على أن التظلم الإداري أياً كان نوعه: ولائياً أو رئاسياً، جوازياً أو وجوبياً، يقطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء، ويفتح مدة جديدة للطعن تبدأ من تاريخ تبلغ صاحب الشأن بنتيجة تظلمه(٥٧). ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا أيضاً في هذا الصدد حكمها الصادر في ١٩٦٨/٥/٢٥؛ فقد تظلم أحد الموظفين من قرار

(٥٥) د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص٦١٥.

(٥٦) د. كنعان، نواف، القانون الإداري - الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص١٦٩.

(٥٧) حكم المحكمة الإدارية العليا تاريخ ١٩٦٦/١١/٢٧، مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر عاماً، ص٧٩٣، وحكمها الصادر في مايو سنة ١٩٦١، س٦، ص٩٨١، وكذلك حكمها الصادر في ١٩٧٣/٢/٢٥، مجموعة المبادئ، ص١٢١٥.

مس به في ١٩٦٠/١/٢٤ وأخذت الإدارة تفحص تظلمه ولم يرفع الدعوى إلا في ١٩٦١/١٢/١٩ بعد أن اتضح موقف الإدارة منه، فقبلت المحكمة الدعوى واعتبرتها مرفوعة في الميعاد، وطبقت المبدأ ذاته في حكمها الصادر في ٤/٥/ ١٩٦٩[٥٨]. **ويتضح من حكم المحكمة السابق أنها لم تتقيّد بمضي المدة التي تمنع سماع دعوى الإلغاء أمامها، فعلى الرغم من أن الطاعن قد تقدم بتظلمه للإدارة بتاريخ ١٩٦١/١/٢٤ وبعد مضي أكثر من عام على تقديم التظلم وفي تاريخ ١٩٦١/٢/١٩ تقدم للطعن بالقرار أمام المحكمة، وقبلت الدعوى واعتبرتها مرفوعة في الميعاد، والحقيقة أن المحكمة الادارية العليا في موقفها هذا قد استلهمت موقف مجلس الدولة المصري في بداية نشأته؛ إذ إنه كان يفسر المدد الخاصة بالتظلم تفسيراً تحررياً، استهدف به التوسيع على الأفراد، فلم يجعل مرور المدة قرينة مطلقة، بل اعتبرها قرينة نسبية تقبل إثبات عكسها، إذا أثبت المتظلم أن الإدارة كانت في سبيل التصالح معه، فإنه لا يفقد حقه في رفع الدعوى لمجرد مرور المدة، فقضى المجلس في هذا الشأن "لا وجه للتحدي بالفقرة الأخيرة من المادة (١٢) من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ التي تعتبر فوات أربعة أشهر دون الرد على التظلم بمثابة قرار برفضه؛ ذلك أن محل تطبيق هذا النص إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه، أما إذا استجابت لبحثه واتخذت في ذلك إجراءات إيجابية، فلا وجه لافتراض رفضها التظلم حتى ولو استطال فحصه مدة تزيد على أربعة أشهر، وإنما يكون المعول عليه عند حساب الميعاد هو القرار الصادر فعلاً في التظلم سواء بإجابته او برفضه" (حكم المجلس الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥١، السنة السادسة، ص ١٤٣). ويعلق الدكتور الطماوي على هذا الاجتهاد بقوله: "...ولا شك ان هذا التفسير يوفق بين مصلحة الإدارة والأفراد على السواء إذا ما احتاجت الإدارة لأكثر من المدة**

(٥٨) مشار لهذه الأحكام لدى د. الطماوي، مرجع سابق، ص٦٢٠.

المقررة لفحص التظلم، كما أنه يتجنب العيب الناجم عن تقصير المدة في القانون الجديد من أربعة أشهر إلى ستين يوماً، إذ يتيح للإدارة المدة الكافية لفحص التظلم(٥٩).

وكذلك الأمر فإن مجلس الدولة الفرنسي قد سار على النهج نفسه، واعتبر التظلم قاطعاً لميعاد الطعن بدعوى الإلغاء فقال: "إذا اتخذت السلطة الإدارية التي رفع إليها التظلم قراراً صريحاً بالرفض خلال أربعة الأشهر، فإن مدة الطعن القضائي يحدد مجلس الدولة بدايتها من تاريخ إعلان صاحب الشأن به"(٦٠). وعموماً فإن القاعدة المستقرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هي أن التظلم الإداري سواء كان إجبارياً أو اختيارياً، من شأنه أن يحتفظ لصاحب الشأن بميعاد الطعن بالإلغاء، إذا قدم هذا التظلم في ميعاد الطعن القضائي(٦١)، وأخيراً يعتبر مجلس الدولة الفرنسي إمكانية تقديم تظلم رئاسي أو ولائي لمخاصمة مشروعية القرار الإداري مبدأ من المبادئ العامة(٦٢)، الذي لا يحتاج إلى نص قانوني لتقريره فهو ثابت ومقرر لصالح الأفراد(٦٣).

وعليه، فإن التظلم الإداري في الدول المقارنة بمختلف صوره وأشكاله – ولائياً أم رئاسياً، جوازياً أم إجبارياً – يؤدي إلى امتداد ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء(٦٤).

---

(٥٩) د. الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص ٦١٨.

(٦٠) C..E,16/2/1983,Provost et autre,Rec.P.71.

(٦١) C.E,11/3/1983,vanders chelden,Rec.Tab.P.818.
C.E,16/5/1984,commune de vingeux-sursein,Rec.P.182.
C.E,4/5/1984,societe de diffusion et autre.Rec.P.161.

(٦٢) C.E,30/8/1950,Rec,P.413.

(٦٣) C.E,20/1/1956,Rec.P163.
C.E,10/7/1964,Rec,P.399.

وانظر د. شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ٤٨٦.

(٦٤) د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، مرجع سابق، ص٦١.

المطلب الثاني
أثر التظلم على الميعاد في القانون الأردني

إذا كان موقف القانون المقارن واضحاً بصدد أثر التظلم في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، فإن الأمر ليس كذلك في القانون الأردني، ويتضح لنا ذلك من خلال بيان موقف المشرع الأردني وموقف محكمة العدل العليا من ذلك.

أولاً – موقف المشرع الأردني:

من خلال استعراضنا لأحكام الفصل السابع عشر من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، الخاص بالتظلم، نجد أنه لم يتطرق لأثر هذا التظلم على ميعاد دعوى الإلغاء من قريب أو بعيد، بل أكثر من ذلك نجد أن تنظيمه لموضوع التظلم جاء مرتبكاً وغير واضح المعالم، مما دعانا إلى القول: إن مضمون هذا الفصل لا يتطابق مع عنوانه، وإن ما نظمه المشرع تحت عنوان التظلم هو أقرب إلى الإبلاغ كما أسلفنا. أما نظام الخدمة المدنية السابق رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ فقد نصت المادة (١٧٠) منه على جواز التظلم من طائفة من القرارات الإدارية التي تمس الموظف العام، دون أن يتطرق لأثر هذا التظلم على ميعاد الطعن القضائي. فجاء في المادة (١٧٠) مايلي:

"أ – باستثناء القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، إذا اتخذ أي قرار بالتعيين أو الترفيع أو النقل أو الانتداب أو الوكالة أو التأديب أو إنهاء الخدمة أو تعديل وضع الموظف بأي صورة من الصور أو منحه أي علاوة أو زيادة سنوية أو زيادة سنوية إضافية بسبب حصوله على مؤهل علمي جديد، وكان ذلك القرار مخالفاً لأحكام هذا النظام أو غير متفق مع نظام تشكيلات الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية، فعلى رئيس الديوان أن يطلب من المرجع المختص إيقاف الإجراءات الخاصة بتنفيذ ذلك القرار وتصويبه، وفي حالة الاختلاف أو عدم استجابة ذلك المرجع للطلب، يرفع رئيس الديوان الأمر إلى رئيس الوزراء، ولرئيس الوزراء إيقاف تنفيذ ذلك القرار أو الإجراءات بصورة مؤقتة ريثما يصدر قراره النهائي بشأنه.

ب – للموظف ذي المصلحة المباشرة في أي قرار من القرارات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يطعن فيه إلى مجلس الوزراء خلال ستين يوما من تاريخ صدوره"[٦٥].

ومن جهة أخرى أيضاً جاء قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وسابقه رقم (١١) لسنة ١٩٨٩، وكذلك قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢، الذي ناط الاختصاص بنظر منازعات بعض القرارات الإدارية بمحكمة التمييز آنذاك، جاءت كل هذه التشريعات خلواً من النص على أثر التظلم على ميعاد دعوى الإلغاء. فالقانون الحالي لمحكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نصت المادة (١٢) منه على ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء دون أن تتطرق لأثر التظلم، فجاء فيها "أ – مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) 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.

ب – في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (١١) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.

جـ – تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيّد بميعاد".

(٦٥) يتطابق نص المادة (١٧٠) من نظام الخدمة المدنية السابق رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ مع نصي المادتين (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأسبق رقم ١ لسنة ١٩٩٨ و(١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأسبق رقم ١ لسنة ١٩٨٨.

وبناء على ما تقدم بخصوص موقف المشرع الأردني من أثر التظلم الإداري على ميعاد دعوى الإلغاء، فإنه بذلك يكون قد ترك البت في شأن أثر التظلم على الميعاد للقضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا كي تقول كلمتها الفصل في هذا الأمر.

ثانياً – موقف محكمة العدل العليا الأردنية:

لاحظنا – فيما سبق – أن قوانين المحكمة المتتالية بما فيها القانون الحالي جاءت خالية من أي نص يرتب أثراً على التظلم بقطع ميعاد الطعن القضائي؛ مما جعل الأمر متروكاً لاجتهاد المحكمة كي تقرر هي بنفسها هذا الأثر إذا ما رأت ذلك.

ومن خلال الرجوع لاجتهاد محكمة العدل العليا بهذا الصدد ومنذ الخمسينيات من القرن الماضي، عندما ظهرت هذه المحكمة لأول مرة من خلال محكمة التمييز بالصفة الإدارية، نجد أن اجتهاد هذه المحكمة لم يكن مستقراً وواضحاً على نحو معين، بل جاء مرتبكاً وفيه خلط بين التظلم الوجوبي الذي يعد شرطاً شكلياً لقبول دعوى الإلغاء وبين التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن(٦٦).

وعلى الرغم من ذلك يمكن القول إن اجتهاد محكمة العدل العليا قد استقر على أن التظلم الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الوجوبي فقط، وهو التظلم الذي نظمه القانون بحسب رأي المحكمة فقالت: "... إن التظلم الذي يوقف الميعاد هو التظلم المنصوص عليه في القانون.."(٦٧)، وقالت أيضاً "استقر الفقه والقضاء الإداريان 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

(٦٦) د. شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص٤٨٦.

(٦٧) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٧٨/١٣ تاريخ ١٩٧٩/٥/١٣، مجلة نقابة المحامين، عدد ٨، ١٩٧٩، ص١١٥٦.

دعوى الإلغاء"[٦٨]، وكذلك "استقر الاجتهاد على أن التظلم القاطع لمرور الزمن هو التظلم ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم بحكم القانون..."[٦٩]، وأيضاً "استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم بحكم القانون..."[٧٠]. وقضت "أن الاعتراض أمر جوازي متروك لخيار من له الحق بممارسته، وليس وجوبياً حتى يعتبر سبق الاعتراض شرطاً لقبول الطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا، وأن النص على اعتبار القرار الصادر بنتيجة الاعتراض قطعياً إنما هو لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليا، وعليه، فيكون القرار الصادر عن مجلس العمداء المتضمن عدم ترفيع المستدعي نهائياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا وإن لم يسبق للمستدعي الاعتراض عليه"[٧١].

ويلاحظ على اجتهاد محكمة العدل العليا هذا مايلي:

١ – تخلط المحكمة بين التظلم الإجباري الذي يعد شرطاً شكلياً لقبول دعوى الإلغاء والتظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن؛ إذ يحق للشخص في حالة التظلم الجوازي تقدير مدى فائدة وجدوى لجوئه إلى أسلوب التظلم، بحيث لا

(٦٨) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٣/٦٧ تاريخ ١٩٩٣/٦/١٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص٣٢.

(٦٩) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩١/٧٤ تاريخ ١٩٩١/٦/١٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٢، ص١٥٤٦.

(٧٠) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٣/٥٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص٦٤١.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٧٩/١٣٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص١٤٨٠.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٧٩/٤٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص٢٧٩.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٧٨/١٣٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٩، ص١١٥٦.

(٧١) قرار رقم ٥٢٧/١٩٩٨، فصل بتاريخ ١٦/٠٦/١٩٩٩ (هيئة عادية). منشور على الصفحة (٩١) من العدد (١) من مجلة نقابة المحامين لسنة (٢٠٠٠).

يترتب على عدم لجوئه لأسلوب التظلم عدم قبول دعواه شكلاً، فقد قضت محكمة العدل العليا " أما فيما يتعلق بالدفع بأن محكمة العدل لا تملك الصلاحية للنظر في الدعوى بحجة أن نظام أتعاب المهن والاختصاص رقم (٦١) لسنة ١٩٧٧ لا يجيز إقامة دعوى الإلغاء امام هذه المحكمة إلا بعد سلوك طريق الاستئناف المنصوص عليه في المادة (١٦) منه – فمن الرجوع لنص هذه المادة لا نجد فيها أن سلوك طريق الاستئناف هو أمر وجوبي قبل تقديم دعوى الإلغاء. ولهذا فإن من حق ذي المصلحة أن يسلك هذا الطريق أو أن لا يسلكه، وعدم سلوكه طريق الاستئناف يجعل القرار قطعياً من الناحية الإدارية ومن الجائز الطعن به بدعوى الإلغاء كما استقر على ذلك اجتهاد هذه المحكمة.." (٧٢).

وقضت أيضاً "إن المستفاد من النصوص السابقة أن الاعتراض بموجب هاتين المادتين متروك لخيار ورغبة من له حق الاعتراض، وليس اعتراضاً وجوبياً يشترط سلوكه حتى يقبل الطعن أمام المحكمة، وبالتالي فإن القرار الصادر عن مجلس العمداء هو قرار إداري نهائي يقبل الطعن بالإلغاء" (٧٣).

٢ – إن محكمة العدل العليا بهذا الاجتهاد قد خالفت ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري من جعل التظلم الإداري بجميع صوره الوجوبي والجوازي سبباً لامتداد الميعاد في دعوى الإلغاء، وذلك دون سند من التشريع الذي لم نجد فيه ما يمنع المحكمة من الأخذ بالتظلم بجميع صوره وأشكاله كسبب لامتداد الميعاد في دعوى الإلغاء.

٣ – إن المحكمة في بعض الحالات تخلط بين التظلم الوجوبي والتظلم الذي

---

(٧٢) محكمة العدل العليا، قرارها بتاريخ ١٩/٤/١٩٧٨، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٨، ص١٢١.

(٧٣) محكمة العدل العليا، قرار ١٩٩٩/٨٩ تاريخ ٢٦/٥/١٩٩٩، المجلة القضائية، عدد٥، السنة ١٩٩٩، ص٥٥.
محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٣/٦٧ تاريخ ١٦/٦/١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤، ص٣٢.

ينظمه القانون، فتعتبرهما واحداً على الرغم من أن التظلم وإن نظمه القانون ليس بالضرورة أن يكون وجوبياً، فقالت المحكمة في أحد أحكامها "إن تظلم المستدعي من القرار المشكو منه إلى المستدعى ضده، لا يقطع ميعاد الطعن، ما دام لم يرد في نظام الموظفين في الجامعة الهاشمية، ولا في شروط العقد المبرم بين الطرفين ما يجيز التظلم من قرار عدم تجديد العقد"(٧٤). وبمفهوم المخالفة لهذا الحكم، لو كان التظلم منظماً في نظام موظفي الجامعة، أو أجازه العقد لقطع مدة الطعن، وهذا يناقض اجتهاد المحكمة المستقر على أن التظلم الوجوبي هو الذي يقطع مدة الطعن.

٤ – اعتبرت المحكمة أن التظلم المنصوص عليه قانوناً هو شرط لقبول دعوى الإلغاء، فقالت "وحيث إن التظلم الإداري المتمثل بالاعتراض منصوص عليه بقانون تنظيم المدن والقرى كما جاء بالمادتين ٢٠و٢١/ ٤ من القانون، وكان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الاعتراض إلى المجلس أولاً، وبعد النظر باعتراضه سلباً أو إيجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه، ويحق عندئذ الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفد طريق التظلم الإداري، وعليه، وحيث إن المستدعي لم يقدم الاعتراض المنصوص عليه بالقانون، فلا يحق له الطعن مباشرة بالقرار الطعين ويكون الدفع مقبولاً"(٧٥).

ونلاحظ في هذا الحكم خلطاً بين التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، والتظلم القانوني الذي ينظم القانون أحكامه.

٥ – أكدت المحكمة أن قطعية القرارات الإدارية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة هي لغايات التظلم الإداري وليس الطعن القضائي، فقالت: "إن المقصود بالقطعية في المادتين المشار إليهما هو لغايات التظلم الإداري

(٧٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٠/٢٨٣ تاريخ ٢٠٠١/١/٣١، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠١، ص٢٩.

(٧٥) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٩/٢٤٩ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١٤، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠١، ص١٣.

وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليا" (٧٦). فإذاً، يقصد بعبارات القطعية والنهائية التي ترد في القوانين والأنظمة مجرد وضع حد لمدارج التظلم الإداري دون القضائي.

٦ – إن الاعتراض على القرارات الإدارية أو التظلم منها أمام الجهات الإدارية المختصة، كأجهزة الرقابة الإدارية لا يقطع ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء. وفي هذا قضت محكمة العدل العليا "وعن أسباب الطعن نجد أن المستدعي قد عين بوظيفة سائق في سلطة المياه/إدارة مياه إربد بعد أن تقدم للمسابقة المعدة لذلك ونجح، إلا أن رئيس ديوان الرقابة والتفتيش الإداري اعترض على تعيينه بحجة أنه لم يتم اختياره وفقاً للأسس المعدة للترشيح بوظيفة سائق، وأن هناك من هو أحق منه في التعيين بحسب هذه الأسس، وخاطب وزير المياه والري بموجب كتابه رقم ٢/٦/٢/٣٠١٩ تاريخ ١٥/٥/ ٢٠٠٠ موضحاً له المخالفة في تعيينه، مما حدا الأمين العام إصدار قراره المطعون فيه. ولما كان الفقه والقضاء قد استقرا على أن القرار الفردي الصادر عن الجهة المختصة ضمن أحكام القانون والذي أكسب صاحبه حقاً لا يجوز المساس به، ولا يجوز سحبه أو إلغاؤه بعد مرور مدة الطعن وهي ستون يوماً إذ إنه يتحصن بعد انقضاء هذا الميعاد. وحيث إن قرار تعيين المستدعي قد صدر بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٠ والقرار المطعون فيه قد صدر بتاريخ ٢٤/٨/٢٠٠٠؛ أي بعد مرور أكثر من سبعة أشهر، فإنه يكون قد صدر بعد انقضاء مدة السحب، ويكون مستوجب الإلغاء لورود أسباب الطعن عليه" (٧٧).

---

(٧٦) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٩/٨٩ تاريخ ٢٦/٥/١٩٩٩، المجلة القضائية، عدد٥، ١٩٩٩، ص٥٥.

محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٨٦/٤٣ تاريخ ١٨/١٠/١٩٨٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص٨٦٧.

(٧٧) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠٠/٤١٩، تاريخ ١١/١٢/٢٠٠٠، غير منشور.

وعليه، فإن التظلم – وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية، وكما هو منصوص عليه بالفصل السابع عشر من النظام – لا يقطع مدة الطعن سواء قدم هذا التظلم للوزير أو لديوان الخدمة المدنية؛ إذ إنه في الحالتين ليس وجوبياً، ولن يقطع مدة الطعن بالقرارات الإدارية المتظلم منها؛ مما يفرغ هذا التظلم من مضمونه، ولا يشكل ضمانة كافية للموظفين أو الأفراد؛ الأمر الذي يدفعهم إلى التوجه إلى القضاء مباشرة خشية فوات مدة الطعن القضائي وضياع حقوقهم أمام الإدارة، التي قد تطيل مدة النظر بالتظلمات بغية تفويت مدة الطعن القضائي، فالإدارة في هذه الحالة تكون خصماً وحكماً في آن واحد(٧٨).

الخاتمة:

تقوم فكرة التظلم الإداري على إتاحة الفرصة للإدارة لإعادة النظر بقراراتها قبل وصولها إلى ساحات القضاء من خلال تقدم الأفراد والموظفين بطلبات بذلك إلى الإدارة، وقد تمت مناقشة هذا الموضوع في ضوء أحكام نظام الخدمة المدنية الأخير رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ مقارنة بالقانون المصري، وعليه، تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث خصص الأول منها لدراسة ماهية التظلم الإداري من خلال التطرق لمفهوم التظلم الإداري وأهدافه وأنواعه والتمييز بينه وبين الإبلاغ. أما المبحث الثاني فكان لتحليل شروط التظلم الإداري ومناقشة إجراءاته، وفي المبحث الثالث والأخير تعرفنا أثر التظلم الإداري في قطع ميعاد دعوى الإلغاء في القانونين المقارن والأردني.

لقد تبين من خلال هذه الدراسة اختلاف موقف المشرع والقضاء الإداري في الأردن عن موقف المشرع والقضاء الإداري المقارن من حيث الأحكام الخاصة بالتظلم الإداري وآثاره. وخلصنا إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ لم يكن مواكباً لتشريعات الدول المقارنة في هذا المجال تحديداً، وجاءت أحكامه قاصرة عن تحقيق الأهداف المتوخاة من التظلم الإداري،

(٧٨) www.salam center-irag.com.articles 120.htm.

ومن أهمها تخفيف العبء عن كاهل المحاكم الإدارية من خلال نظر التظلمات ابتداءً من قبل الإدارة، والبت فيها بما يرضي الأشخاص المتظلمين، ويحد من عدد القضايا المرفوعة امام المحاكم الإدارية.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات نعتقد أن الأخذ بها سيحقق الغاية المرجوة من التظلم الإداري، ويسد الثغرات التي اعترت أحكام التظلم في نظام الخدمة المدنية الأخير، وهي:

١ – جعل التظلم الإداري – بمختلف صوره وأشكاله وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية – قاطعاً لميعاد الطعن أمام القضاء الإداري.

٢ – جعل التظلم الوجوبي قاصراً على القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين، وترك التظلم من القرارات الإدارية الأخرى اختيارياً.

٣ – تحديد مدة البت في التظلمات الإدارية بثلاثين يوماً من تاريخ استلام التظلم، وفي حال عدم الرد على المتظلم خلال هذه المدة يعتبر التظلم مرفوضاً.

٤ – استخدام المصطلحات المناسبة والدقيقة عند صياغة الأحكام الخاصة بالتظلم؛ بحيث يتم التمييز بين التظلم الإداري بالمعنى القانوني ومجرد الإبلاغ.

٥ – إتاحة التظلم أمام جميع المستويات الإدارية؛ بحيث يؤخذ بالتظلم الولائي والرئاسي، بدلاً من حصر التظلم بالوزير أصلاً وديوان الخدمة المدنية استثناءً.

٦ – إصدار التعليمات الخاصة بإجراءات التظلم وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية بحيث توضح آلية النظر في هذه التظلمات من لحظة استلامها وحتى إصدار القرار النهائي بشأنها، خاصة أنه قد مضى أكثر من عامين على صدور هذا النظام.

وعليه، نقترح أخيراً أن يضاف النص التالي إلى قانون محكمة العدل العليا أو إلى نظام الخدمة المدنية على الأقل: "ينقطع ميعاد الطعن القضائي بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها، ويجب أن

يبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ثلاثين يوماً على استلام التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال".

المراجع

المراجع باللغة العربية:

١ – ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بلا سنة نشر.

٢ – د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، الأولى، ١٩٨٩.

٣ – د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٨٧–١٩٨٨.

٤ – د. بطيخ، محمد رمضان، القضاء الإداري، ١٩٩٨.

٥ – د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، بحث بعنوان مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع - العددان الأول والثاني، ١٩٩٠، كلية القانون، جامعة بغداد.

٦ – د. جمال الدين، محمود سامي، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت – دراسة مقارنة – الطبعة الأولى، دار الكتب، الكويت، ١٩٩٨.

٧ – عثمان، حسين، قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.

٨ – الحلو، ماجد راغب، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة، ص٩، بحث منشور على الموقع < http://www.arabLwinfo.com > www.arabLwinfo.com

٩ – د. خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.

١٠– د. الرقم، يوسف أحمد، الوجيز في شرح قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي، الكويت، ٢٠٠٣.

١١– د. الزبيدي، خالد، بحث بعنوان " القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء

الإداري - دراسة مقارنة "، مجلة الحقوق، العدد ٣، السنة ٣٠، سبتمبر ٢٠٠٦، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

١٢- د. الزبيدي، خالد، بحث بعنوان " القرار الإداري الضمني في الفقه القضاء الإداري ـ دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٥، علوم الشريعة والقانون، العدد ١، أيار، ٢٠٠٨.

١٣- د. شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية، المعهد القضائي، العدد ١٢، عمان، ١٩٩٨.

١٤- د. شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٠.

١٥- د. صادق، سمير، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩.

١٦- د. الطبطبائي، عادل، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، ١٩٨٣.

١٧- د. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون سنة نشر.

١٨- د. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري - الكتاب الأول – قضاء الإلغاء، السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

١٩- د. عامر، فؤاد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.

٢٠- د. عقيلي، عمر وصفي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بُعد استراتيجي)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٥.

٢١- د. فؤاد، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٢٢- د. القبيلات، حمدي سليمان، بحث بعنوان الطبيعة القانونية لتقرير تقويم أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً – دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي والعشرون العدد الثاني، السنة ٢٠٠٦.

٢٣- د. القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨.

٢٤- د. القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.

٢٥- د. كنعان، نواف، القانون الإداري - الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦.

٢٦- الجريدة الرسمية الأردنية، عدة أعداد تمت الإشارة إليها في متن البحث.

٢٧- مجموعة أحكام لمحكمة العدل العليا مشار لها في متن البحث.

٢٨- مجموعة أحكام للقضاء الإداري المصري مشار لها في متن البحث.

٢٩- مجموعة أحكام لمجلس الدولة الفرنسي مشار لها في متن البحث.

٣٠- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الموقع.

المراجع باللغة الفرنسية :

1 - Andre de Laubadere,J-C.Venezia etYves Gaudemet,Droit administratif,1995.

2 - Charles Debbasch, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.

3 - Francis -Paul Benoit, Le droit administratif Fracncais, Dalloz, Paris, 1968.

4 - Jean-Marie Auby et Roland Drago, Traite de Contentieux administratif, Tom 2, 3ed, L.G.D.J, Paris, 1984.