

أحكام التظلم الإداري في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني (دراسة تحليلية مقارنة)

الدكتور/ بسام محمد أبو أرميله
أستاذ القانون الإداري المساعد
كلية القانون - جامعة جدارا
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تقوم هذه الدراسة على بيان القواعد الأساسية المنظمة للتظلم الإداري بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، وقانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، كإجراء إداري تمهيدي يلجأ إليه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو لسلطتها الرئاسية أو إلى لجان إدارية متخصصة قبل رفع الدعوى القضائية لإلغاء القرار محل التظلم، يهدف من خلاله مراجعة هذه الجهات لقرارها المتخذ بشأنه مع بيان الأسانيد القانونية التي تبطله، طالباً سحب القرار أو إلغائه أو تعديله.

مقدمة:

في ظل وجود الدولة القانونية التي تسود فيها اعتبارات القانون، كان لا بد من وضع قواعد قانونية تحمي حقوق الأفراد وتصون مصالحهم تجاه تجاوزات الجهات الإدارية بحقهم.

ونظراً لتزايد نسبة تلك التجاوزات من قبل السلطات الإدارية تجاه الموظفين المنسوبين إليها، وما استتبعه من كثرة القضايا المرفوعة ضد هذه السلطات أمام القضاء الإداري، جاءت فكرة "التظلم الإداري" كوسيلة قانونية استباقية منحها المشرع للأفراد كسبيل ودي لحل المنازعات القائمة بين الموظفين والإدارة في مراحلها الأولى وبعيداً عن تدخل القضاء في ذلك.

فجاءت الأنظمة الحديثة مقررّة أحقية نوي الشأن في تقديم تظلماتهم إلى الجهات الإدارية المعنية على شكل اعتراضات، تحمل تلك الجهات على مراقبة نفسها بنفسها من خلال مراجعتها لقراراتها المتخذة وإعادة النظر فيما يشوبها من عيوب تمس مشروعيتها أو عدم ملاءمتها بغية سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

فالتظلم الإداري يستهدف، في النتيجة، عدول الإدارة مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية عن قراراتها المعيبة والتي تؤثر في المراكز القانونية المستحقة للموظفين وتمس مصالحهم المشروعة.

منهجية الدراسة :

تعتمد هذه الدراسة على الأسلوب التحليلي للأفكار التي تنطوي عليها، بمنهجية تأصيلية مقارنة تقوم على تأصيل تلك الأفكار من خلال عرضها بثوب جديد، وتقسيم بعضها إلى عناوين فرعية جديدة، تسهل على القارئ فهمها وتدارك نقاط التشابه والاختلاف بين النظام الأردني والنظام المصري المقارن، مع الارتكاز على الجوانب الفقهية والتشريعية والقضائية التي تصدت لموضوع الدراسة.

ونظراً لسمة المرونة والتطور التي تتصف بها قواعد القانون الإداري، فقد عنيّا بانتقاء المراجع الحديثة ما أمكن، وذلك لمواكبة ما قد يستجد من تطورات تخص موضوع الدراسة.

نطاق الدراسة :

ترتكز هذه الدراسة بشكل أساسي على إبراز الأحكام الخاصة بالتظلم الإداري في نطاق نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، وقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، بالإضافة لبعض القوانين الأخرى التي يفرضها مقام البحث.

أهمية الدراسة :

تبرز أهمية هذه الدراسة فيما تتمتع به فكرة "التظلم الإداري" من قيمة نظرية وعملية في آن واحد، بحيث تتجلى القيمة النظرية في اهتمام المشرعين الأردني والمصري المقارن بإفراد نصوص تشريعية منظمة لأحكام التظلم الإداري في كلا البلدين كحق مشروع للأفراد. أما القيمة العملية فتبرز من خلال تفعيل الرقابة الذاتية للإدارة على فحص مدى مشروعية تصرفاتها تجاه موظفيها والعاملين لديها، بإمكانية مساءلتها عما تصدره من قرارات غير مشروعة أو غير ملائمة بحقهم، تمس من مراكزهم القانونية المستحقة لهم، فهي تشكل ضمانة أساسية للأفراد في تحقيق مبدأ العدالة الإدارية برفع الظلم عنهم وإنصافهم.

هدف الدراسة :

تستهدف هذه الدراسة إظهار الجانب النظري والتطبيقي لفكرة "التظلم الإداري" في النظامين الأردني والمصري المقارن، من خلال عرض أبرز الآراء الفقهية التي قيلت في هذا الشأن، وبيان مدى تطور الأسانيد القانونية والنصوص التشريعية التي تصدت لموضوع التظلم وما يعترئها من نواقص، فضلاً عن إبراز الدور التطبيقي

لفكرة التظلم في القضاء الإداري الأردني والمقارن، وما مدى التطور الذي وصل إليه القضاء في هذا المجال.

مشكلة الدراسة :

تكمن المشكلة الأساسية في هذه الدراسة في الجانب الأردني بشكل أساسي، وتتمثل في ندرة المراجع والمؤلفات المتخصصة بشكل عام، وأن معظم تلك المؤلفات عامة، ويبدو أنها تُؤلف من أجل تقريرها كمناهج جامعية وليس كمراجع علمية، هذا فضلاً عن امتناع بعض دور النشر في الأردن عن نشر الكتب القانونية المتخصصة والتي لا تجد لها رواجاً إلا من قبل الأساتذة والباحثين وهم قلة نسبةً إلى عدد طلاب الجامعات، الأمر الذي دعانا إلى اللجوء إلى النصوص التشريعية والأحكام القضائية التي توافرت لدينا بهذا الخصوص.

خطة الدراسة :

تنقسم الدراسة إلى أربعة مباحث أساسية على النحو الآتي :

المبحث الأول : مفهوم التظلم الإداري وأهميته

المبحث الثاني : أنواع التظلم الإداري

المبحث الثالث : شروط التظلم الإداري

المبحث الرابع : الآثار المترتبة على التظلم الإداري

المختصرات :

يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذه الدراسة المعاني التالية :

- نظام الخدمة المدنية : نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧
- قانون محكمة العدل العليا : قانون محكمة العدل العليا الأردنية الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢
- مجلة نقابة المحامين : مجلة نقابة المحامين الأردنيين
- قانون مجلس الدولة : قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
- المحكمة الإدارية العليا : المحكمة الإدارية العليا المصرية

المبحث الأول

مفهوم التظلم الإداري وأهميته

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول مفهوم التظلم الإداري في الأردن والنظام المصري المقارن، ونخصص المطلب الثاني لبيان أهمية التظلم الإداري على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم التظلم الإداري

أولاً: تعريف التظلم الإداري

تصدى جانب من الفقه الإداري في الأردن لتعريف التظلم الإداري بالقول: "هو أن يتقدم الموظف بالتماس أو طلب إلى مصدر القرار الإداري نفسه، أو إلى رئيس مصدر القرار أو إلى لجنة إدارية خاصة، يلتمس من خلاله صاحب الشأن إعادة النظر في القرار المعيب، إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه"^(١). وعرفه آخر بذات المضمون قائلاً: "هو لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار إداري يعتقد أنه معيب، وسبب له ضرراً مادياً ومعنوياً، ويطلب بإلغاء هذا القرار كلاً أو جزءاً"^(٢).

أما في مصر، فقد تصدى جانب كبير من الفقه لتعريف التظلم الإداري، من أبرزهم ما قاله الدكتور سليمان الطماوي بأن التظلم الإداري هو "أن يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالباً سحبه أو تعديله"^(٣). وعرفه آخر بأنه: "شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن، إما إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى السلطة الرئاسية، ويسمى تظلاً ولائياً في الحالة الأولى وتظلاً رئاسياً في الحالة الثانية"^(٤).

(١) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٥، ص ١٧٧.

(٢) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٧٧-٣٧٨.

(٣) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥٣٣.

(٤) د. رمضان بطيخ، قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٤١.

ومع اختلاف التعريفات الفقهية في صياغتها، إلا أنها تدور حول فكرة واحدة وهي أن التظلم الإداري يقدم إلى مصدر القرار نفسه أو الجهة الرئاسية بغية إصدار قرار آخر أكثر اتفاقاً مع القانون، يحل محل القرار المتظلم منه، على اعتبار وجود نزاع ما بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها، وعليه لا يمكن اعتبار الطلبات التي يقدمها صاحب الشأن تظلاً إدارياً إذا لم تتضمن تحديداً واضحاً ودقيقاً لموضوع النزاع القائم، ويتوجب على صاحب الشأن أن يبرز في تظلمه موضوع النزاع القائم مع الإدارة بصورة واضحة لا غموض فيها^(٥).

وعليه ينبغي على الجهة الإدارية، باعتبارها خصماً شريفاً تسعى لتحقيق العدالة الإدارية بشتى صورها، أن تتعامل مع صاحب الشأن (المتظلم) بكل موضوعية وفق ما أورده في طلب التظلم من أسباب قانونية ومبررات جدية، وإنصافه إذا كان محقاً فيما يدعيه، وذلك بسحب قرارها أو إلغائه أو تعديله^(٦).

وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها بالقول: "إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص نوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم، وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته..."^(٧).

أما على المستوى التشريعي، فلم ينص المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وكذلك المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على تعريف التظلم الإداري أو تحديد شكل خاص له، وذلك يعود للطبيعة المرنة للتظلم، فيكفي أن يكون واضح الدلالة لما يبتغيه صاحب الشأن من موضوع شكواه^(٨). إلا أن المشرع الأردني قد ذكر، في المادة ١٦٢/ب من نظام الخدمة المدنية، الحالات التي يجوز فيها للشخص تقديم طلب التظلم وهي:^(٩)

- (٥) د. علي خنجر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٧٨.
- (٦) د. سعد الشنتوي، المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٣٦.
- (٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٦٨٠) لسنة ٣١ ق، بتاريخ ١٢/٧/١٩٨٦، مجموعة المبادئ، س ٣١، ١٨.
- (٨) د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٤٧. والجدير بالذكر هو أن المشرع الأردني لم يشر بتاتاً إلى التظلم الإداري في قانون محكمة العدل العليا الأردنية الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، في حين أن المشرع المصري قد نص على التظلم في قانون مجلس الدولة المصري الحالي.
- (٩) سوف نكتفي بذكر تلك الحالات دون التعقيب عليها وعلى حكم التظلم فيها، فيما إذا كان جوازياً أو وجوبياً منعاً للتكرار، فسيتم توضيح ذلك عند الحديث عن أهمية التظلم وأنواعه.

- 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 شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.
 - ٣ - التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء أكان رئيساً أم زميلاً أم مرئوساً للتصرف بشكل غير قانوني، أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.
- وفي مصر، فقد نص المشرع في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري على الحالات التي يجب التظلم منها قبل الطعن فيها كشرط لقبول الطعن القضائي وحددها على سبيل الحصر وهي:
- ١ - القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات. (المادة ١٠/٣).
 - ٢ - القرارات الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي. (المادة ١٠/٤).
 - ٣ - القرارات النهائية للسلطات التأديبية الصادرة ضد الموظفين العموميين. (المادة ٩/١٠).
- ويتضح مما تقدم، بأن محل التظلم الإداري، في النظامين الأردني والمصري، ينصب على القرارات الإدارية المتعلقة بشئون الموظفين والمعينة أو غير الملائمة في نظر الشخص المتضرر من هذا القرار، إلا أن الفارق الجوهرى بين النظامين يكمن في مدى إلزامية تقديم التظلم من عدمه، وهو ما سنوضحه لاحقاً.

ثانياً: التكييف القانوني للتظلم الإداري

يعد التظلم وسيلة من الوسائل الاستباقية لفض النزاع القائم بين الموظف المتضرر من قرار إداري معين والإدارة التي أصدرته، مطالباً بإعادة النظر في هذا القرار إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، مستنداً إلى أسباب قانونية تبرر ذلك.

وبالتالي فإن التظلم، وإن كان طريقاً ودياً، إلا أنه يقوم على اعتبارات قانونية وموضوعية، مناطها احترام مبدأ المشروعية والتقييد بأحكام القانون بمعناه الواسع، وليست مجرد آراء شخصية لاستعطاف الجهة الإدارية بالرجوع عن قرارها، فهو

بمثابة طعن إداري يحوز في طياته أسباب الطعن المعهودة أمام القضاء، لكي تثبت فيه الإدارة قبل أن يصل الأمر إلى القضاء ليفصل فيه^(١٠).

المطلب الثاني أهمية التظلم الإداري

للتظلم الإداري أهمية خاصة، فهو لا يصب في مصلحة المتظلم فحسب، وإنما تمتد أهميته لتشمل الإدارة والقضاء أيضاً، وتبرز هذه الأهمية من الناحية القانونية ومن الناحية العملية على النحو الآتي:

أولاً: الأهمية القانونية للتظلم الإداري.

تتمثل الأهمية القانونية للتظلم الإداري فيما يلي:

١ - إن التظلم الإداري يحقق مبدأ المشروعية والملاءمة.

يلعب التظلم دوراً كاشفاً، حيث يكشف للإدارة ما يعتري قرارها من بطلان، فتعيد النظر فيه وتبادر إلى تصحيح ما شابها من بطلان^(١١). فهو وسيلة من الوسائل القانونية التي تسمح باستصدار قرار إداري يتفق وأحكام القانون والأنظمة، من خلال تفعيل الرقابة الذاتية للإدارة على فحص مدى مشروعية قراراتها، ومدى ملاءمتها في الوقت ذاته، بحيث تستطيع أن تلغي أو تسحب أو تعدل قراراتها بداعي عدم ملاءمة تلك القرارات، مما يجسد مفهوم العدالة الإدارية برفع الظلم عن المتضرر وإعطائه حقه المشروع وإنصافه^(١٢).

وقد أكد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية على أهمية التظلم في ترسيخ دعائم المشروعية بالقول: "يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي في أي من الحالات التالية: ١- وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف"^(١٣).

(١٠) محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠١، ص ٩١.

(١١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٦١٧.

(١٢) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦، ص ٢٣٩.

(١٣) المادة (١٦٢/ب/١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

٢ - إن التظلم الإداري هو نظام قانوني مستقل.

يتمتع التظلم الإداري بنظام قانوني مستقل بذاته، فقد حرص المشرع - الأردني والمصري - على النص عليه كنظام قانوني قائم بذاته، فقد أفرد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية فصلاً خاصاً بالتظلم هو الفصل السابع عشر، صاغ فيه خمس مواد خاصة بالتظلم، من ضمنها "ضرورة تأكد صاحب الشأن، قبل أن يتقدم بالتظلم، من كافة المعلومات الواردة في تظلمه، وأن يكون على اطلاع بالأنظمة والتعليمات المتعلقة بطلباته" (١٤).

كما عني المشرع المصري بالنص على التظلم في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري، وجعله وجوبياً في الحالات الثلاث - سאלفة الذكر -، وقد أبرزت المحكمة الإدارية العليا المصرية حرص المشرع على تقرير نظام التظلم بالقول: "... 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" (١٥).

٣ - إن التظلم الإداري يحقق مبدأ حسن سير المرافق العامة.

يؤدي التظلم الإداري إلى تبصرة الإدارة بأخطائها وتجاوزاتها بحق المتظلم، الأمر الذي يؤدي أحياناً إلى رجوعها عن قراراتها غير الصائبة، ويحد من أخطائها وتجاوزاتها، وهو ما ينعكس إيجاباً على السلوك الوظيفي في المرفق، ويجعل أداء العمل في الجهاز الإداري أكثر انضباطاً (١٦).

فانضباط الجهة الإدارية وحرصها على عدم تكرار الأخطاء فيما تتخذه من قرارات غير مشروعة، يسهم في محاربة كل أشكال الفساد في المرفق ويزيد من الكفاءة الإدارية للموظفين في ظل وجود العدالة الإدارية، الأمر الذي يعزز الثقة بالجهاز الإداري وما يقدمه من خدمات عامة للمواطنين، وهو ما يكفل في النهاية حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد (١٧).

(١٤) المادة (١٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(١٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٦٨٠)، سابق الإشارة إليه.

(١٦) المادة (١٦١ / ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(١٧) د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٨-٢٩.

ثانياً : الأهمية العملية للتظلم الإداري.

تتجلى الأهمية العملية للتظلم الإداري فيما له من فوائد عملية كبيرة تتمثل فيما يلي :

- ١ - إن تلقي الجهة الإدارية المعنية للتظلمات الإدارية والبت فيها ابتداءً، من شأنه أن يقلل من عدد القضايا الواردة للمحاكم، مما يخفف العبء عن كاهل القضاء، وذلك بإتاحة الفرصة لتسوية النزاع في مراحله الأولى، ودون اللجوء إلى القضاء^(١٨). وقد عبرت عن ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: " ... بأن 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"، وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: " علة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي إنما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية"^(١٩).
- ٢ - إن التظلم الإداري إجراء مرّن وسهل يخلو من الشكليات التي تتسم بالإطالة والرتابة، ويمتاز بسهولة استخدامه من قبل الأفراد، بحيث يجنبهم إجراءات التقاضي التي قد تكون طويلة، كما يعفيهم من رسوم التقاضي وأتعاب المحاماة، وغير ذلك من المتطلبات^(٢٠). فكل ما يتطلب ببساطة من صاحب الشأن، في حال عدم رضائه بالقرار الذي علم به بواسطة النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، أن يبادر بكتابة موضوعه أو مشكلته بوضوح على شكل تظلم، ويرسله إلى الإدارة مصدرة القرار أو لرئيسها طالباً إعادة النظر فيه وسحبه أو إلغائه^(٢١).
- ٣ - إن التظلم الإداري يعد وسيلة للاتصال المباشر بين الموظف صاحب التظلم

(١٨) د. عبد العزيز خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦٨٣، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٩١.

(١٩) د. رحاب عبدالعزيز البيلي سالم، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في الدعوى الإدارية، منشور على الشبكة الإلكترونية <http://ar.wikibooks.org/wiki>

(٢٠) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٥.

(٢١) د. أحمد يوسف محمد، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراة، جامعة طنطا، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢، ٨٤.

ومصدر القرار أو الرئيس الإداري، فهو حلقة وصل بينهما، فصاحب التظلم يلتقي بالمسؤول الإداري ويبدأ بشرح شكواه أمامه، ويتوجب على مصدر القرار من جانبه - حال علمه بعدم مشروعية قراره - أن يصحح قراره ويظهره من العيوب التي لحقت، وهذا أفضل من إلغاء القرار قضائياً، إذ أنه بذلك قد أظهر احترامه للقانون، وتقديره لهيبة القضاء فغناه البحث في شرعية قراره، وأعاد للمتضرر حقوقه دون إجباره على الذهاب إلى القضاء، وهذا هو المفروض أصلاً في مصدر القرار. فالتظلم يحافظ من ناحية على أخلاقيات العمل والوظيفة في جو يسوده الاحترام المتبادل بين الرئيس ومروسيه، ومن ناحية أخرى يظهر هيبة القضاء ومكانته المرموقة لدى الإدارة، وإن رفضت الإدارة التظلم ولم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي^(٢٢). وهذا ما أورده المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية بالقول: "إن التظلم يعمل على فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك"^(٢٣).

(٢٢) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوى

الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ١٢٠.

(٢٣) المادة (١٦١/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المبحث الثاني أنواع التظلم الإداري

تختلف أنواع التظلم الإداري وفقاً للزاوية التي ينظر إليها، وبناءً عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول منه أنواع التظلم من حيث السلطة المختصة به، بينما نعرض في المطلب الثاني أنواع التظلم من حيث حكمه القانوني، وفيما يلي بيان ذلك :

المطلب الأول التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة به

وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني وقانون مجلس الدولة المصري، فإن التظلم يقسم من حيث السلطة المختصة به إلى ثلاثة أنواع هي التظلم الولائي والتظلم الرئاسي والتظلم الوصائي، وسنتناول بيان هذه الأنواع كما يلي :

أولاً : التظلم الولائي

ويقصد به أن يتوجه الموظف صاحب الشأن بتقديم تظلمه بطريقة كتابية أو بصورة شفوية، إلى الجهة التي أصدرت القرار تحديداً، يطالبها بإعادة النظر في القرار الذي أصدرته بهدف إلغائه أو تعديله أو سحبه^(٢٤).

وهذا النوع من التظلم يفعل الرقابة الذاتية، بحيث يتيح الفرصة لمصدر القرار ذاته أن يعيد النظر بقراره المتخذ، ويمحصه فيما إذا كان سليماً من الناحية القانونية أم لا، قبل أن يصل إلى السلطة الرئاسية المختصة، ويتم حل النزاع في أولى مراحلها بطريقة مختصرة وسهلة وبشكل ودي^(٢٥).

وقد عني المشرع الأردني بهذا النوع من التظلم، فأوجب على الموظف صاحب الشأن - إذا ما أراد التظلم - أن يتوجه إلى رئيسه المباشر الذي أصدر القرار ويناقشه بموضوع تظلمه قبل أن يشرع بالبدء في إجراءات التظلم الرسمية؛ أي قبل كتابته بشكل رسمي، كوسيلة لتقريب وجهات النظر علّها تغني عن تقديم التظلم

(٢٤) د. عبدالرؤوف كساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ٢٠١٠، ص ٤٤٩.

(٢٥) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، دار قنديل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤١.

الولائي بشكل رسمي، وتقنع مصدر القرار بتعديل قراره بشكل تلقائي، فقد جاء في نظام الخدمة المدنية ما نصه " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي 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" (٢٦).

وعلى الرغم من تلك الأهمية لهذا التظلم فإنه قد لا يجدي أحياناً، خاصةً أن الجهة الإدارية التي أصدرت القرار غير ملزمة قانوناً بالرد عليه والفصل فيه، وحتى لو تصدى مصدر القرار لطلب التظلم، فقد يتعامل مع الطلب بشكل غير موضوعي وبعيداً عن اعتبارات الحيطة والنزاهة فيما يتضمنه فحوى التظلم، لاسيما أن الجهة المعنية بالفصل في طلب التظلم هنا هي ذات الجهة التي أصدرت القرار محل التظلم، فهي الخصم والحكم في الوقت ذاته (٢٧).

ولذلك - نرى من جانبنا - أنه إذا كان سلوك طريق التظلم مهماً جداً بالنسبة لسالكه، فإن الأهم منه هو أن تقدر الإدارة حقيقة ذاتها ووجودها، وأن القوانين والأنظمة لم توجدها وتمنحها امتيازات متعددة لتكون خصماً ونداً لموظفيها تتجاوز بحقهم مبدأ المشروعية وحدود القانون، وإنما لتكون شريكاً متعاوناً معهم بغية تحقيق الصالح العام للموظفين وللمواطنين على حدٍ سواء، ولذلك تنعى بالخصم الشريف من قبل الفقه والقضاء عامةً.

ثانياً : التظلم الرئاسي

لا يختلف هذا النوع من التظلم عن سابقه من حيث موضوعه، وإنما يختلف من حيث الجهة التي يتوجه إليها المتظلم للبت في تظلمه، وهو الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار، باعتباره المسؤول الأول عن حسن سير المرفق العام الذي يرأسه، ليقوم بإعادة النظر في القرار محل التظلم من حيث مدى مشروعيته وملاءمته (٢٨).

وقد نص المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية على التظلم الرئاسي، وخول

(٢٦) المادة (١٦٢/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢٧) د. عبدالرؤف كسابسة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

(٢٨) د. عبدالله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، ١٩٩٤، ص ٤٣.

صاحب الشأن أن يقدم تظلمه إلى الوزير المختص قائلاً: " ... يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير... " (٢٩).

وعلى الرغم من هذا النص التشريعي، فإن الوزير كسلطة رئاسية يستطيع أن يمارس رقابته على التظلم المقدم إليه من تلقاء نفسه ودون وجود نص قانوني يخوله ذلك، وذلك وفقاً لما استقرت عليه الأنظمة عامةً من أن السلطة الرئاسية تعد من النظام العام، ولا حاجة للنص عليها، فهي من مستلزمات سير العمل الإداري في المرفق (٣٠).

كما تضمن قانون مجلس الدولة المصري النص على التظلم الولائي والرئاسي في نفس المادة بالقول: " لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ (٣١) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبث في هذا التظلم " (٣٢).

ونرى من جانبنا، أن تضمين نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون مجلس الدولة المصري بالنص على السلطة الرئاسية هو من باب التأكيد عليها وتبصرة الموظفين بجواز سلوك هذا الطريق، وذلك لما تسهم به السلطة الرئاسية من تفعيل الرقابة الإدارية من قبل الرئيس على أعمال مرؤوسيه لاكتشاف مواطن الخلل والقصور في أعمالهم، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري الأعلى، باعتبار أن القرار محل التظلم لم يصدر من جهته بشكل مباشر، كما أن توجه المتظلم للجهة الرئاسية العليا يشكل ملاذاً له في حال تعنت ورفض الجهة الولائية عن الرجوع في قرارها المعيب.

(٢٩) المادة (١٦٢/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣٠) لقد أضفى مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٨٨١ طابع النظام العام على التظلم الرئاسي، بحيث يوجد بلا نص قانوني عليه، ولا داعي لوجود نص قانوني على التظلم الإداري لإجازته، فهو موجود حكماً وهذا هو الأصل ولا يستبعد إلا بنص قانوني صريح بذلك، انظر د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨٤. وبذات المعنى كذلك د. عبد العزيز خليفه، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٣١.

(٣١) وهي القرارات الصادرة بشأن الموظفين العموميين والمتعلقة فقط (بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش والاستبعاد والفصل بغير الطريق التأديبي، بالإضافة للقرارات النهائية للسلطات التأديبية) سابق الإشارة إليها.

(٣٢) المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المصري.

وفي هذا الشأن، قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بأن: "... طلب المستدعي من المحافظ الإيعاز لرئيس البلدية لإعادته إلى عمله هو من قبيل التظلم من القرار المطعون فيه، والمتضمن الاستغناء عن خدماته للجهة الإدارية صاحبة الوصاية على البلدية، قصد به العودة عن قرار إنهاء خدماته وسحب، ولا يعتبر إذعائاً للقرار المطعون فيه" (٣٣).

ثالثاً : التظلم أمام اللجان الإدارية (التظلم الوصائي)

خول نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون مجلس الدولة المصري الموظف صاحب الشأن باللجوء إلى لجان إدارية خاصة تتلقى التظلمات والاعتراضات المقدمة من الموظفين بهدف الفصل فيها بعد فحصها ودراستها دراسة وافية، فتعمل على إلغاء القرارات غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يظهر لها من مخالفات قانونية ليتخذ الإجراء المناسب بخصوصها، وذلك في حالة استنفاز طرق التظلم الولائي والرئاسي (٣٤).

وفي هذا الصدد، نص نظام الخدمة المدنية الأردني بما يلي: "يتم التحقق أو التحقيق في التظلم باتباع إجراءات شفافة وموثقة، ويتم اتخاذ القرار المناسب بشأنها استناداً إلى البيانات والقرائن الموضوعية، ووفقاً للتعليمات التي يقرها المجلس بهذا الشأن، على أن تتضمن هذه التعليمات آلية تشكيل اللجان الخاصة بالنظر في طلبات التظلم ومهامها وصلاحياتها وآليات عملها، وآليات النظر في طلبات التظلم والتحقق أو التحقيق فيها وصلاحيات إصدار الإجراءات المنبثقة عن هذه التعليمات وتنفيذها" (٣٥).

فعلى سبيل المثال، خول نظام الخدمة المدنية في الأردن لجنة منبثقة منه تحت مسمى "ديوان الخدمة المدنية" صلاحية النظر في طلبات التظلم المقدمة إليه من المعنيين في حالة عدم البت في طلب التظلم من قبل الجهة الإدارية (ولائية أو رئاسية) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، كما له أن يحقق في طلب التظلم إذا دعت الضرورة لذلك (٣٦).

كما نص قانون مجلس الدولة المصري على تشكيل هذا اللجان (إدارات قسم

(٣٣) قرار محكمة العدل العليا الأردنية (١٩٩٤/٣٠٥)، بتاريخ ١٩٩٥/٢/٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٤)، ١٩٩٥.

(٣٤) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٦٤.

(٣٥) المادة (١٦٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣٦) المادة (١٦٥/ب/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الفتوى بمجلس الدولة) لفحص التظلمات الواردة من قبل مقدميها كما يلي: "يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى ويفحص التظلمات الإدارية"^(٣٧). ويتعين على هذه اللجان والهيئات أن تفصل في التظلم خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبر ذلك بمثابة رفض للتظلم، وفي هذه الحالة يجب أن يكون هذا الرفض مسبباً^(٣٨).

المطلب الثاني

التظلم من حيث حكمه القانوني

يقسم التظلم من حيث حكمه القانوني إلى تظلم جوازي وآخر وجوبي، وسنعرض ذلك على النحو الآتي:

أولاً: التظلم الجوازي

١ - مفهومه:

ويقصد به حرية صاحب الشأن في تقديم أو عدم تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية، سواء أكانت جهة ولائية أم رئاسية، فهو رخصة للموظف إن شاء قدمه وإن شاء حجب عنه والتجأ مباشرة إلى طريق الطعن في القرار محل التظلم أمام القضاء الإداري^(٣٩).

فالقاعدة العامة في الأردن ومصر تقضي بأن التظلم الجوازي هو الأصل في مجال الطعون والتظلمات الإدارية، والاستثناء جعله وجوبياً، بحيث يتضمن النص عليه من قبل المشرع في حالات محددة على سبيل الحصر.

٢ - موقف التشريعين الأردني والمصري من التظلم الجوازي:

في الأردن، ومن خلال استقراء الأحكام الخاصة بالتظلم في نظام الخدمة المدنية، نجد أن المشرع الأردني قد أخذ بالتظلم الجوازي في جميع أحكامه بموجب

(٣٧) المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٣٨) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٣٩) د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٧١٧ وما بعدها.

هذا النظام، حيث لم يوجب على صاحب الشأن تقديم التظلم مسبقاً كشرط لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري محل التظلم، وإنما استهل تلك الأحكام بعبارة "يحق للموظف التقدم بالتظلم" أو "للموظف حق الاعتراض"، مما يفيد أن المسألة تعود لمحض اختيار وحرية الموظف في تقديم هذا التظلم من عدمه^(٤٠).

وهذه الصياغة التشريعية السابقة، وإن اختلفت في مصطلحاتها إلا أنها تحمل في طياتها نفس الدلالة، فاستخدام المشرع الأردني لمصطلحات "حق التظلم" و"حق الاعتراض" في أكثر من موضع، يدل على أنه قصد المعنى ذاته وهو التظلم، بدليل أنه حدد نفس المهلة القانونية لأحقية تقديم التظلم أو الاعتراض وهي عشرة أيام من تاريخ علمه بالقرار الصادر بحقه، وكان الأجدر بالمشرع الأردني في هذا الصدد أن يوحد هذه المصطلحات أو أن يذكرها - على الأقل - في قائمة التعاريف المدرجة تحت الفصل الأول في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية^(٤١).

وقد حسمت محكمة العدل العليا الأردنية من جانبها - وخيراً فعلت - هذا الأمر، عندما أوضحت بشكل صريح أن التظلم والاعتراض هما مصطلحان مترادفان في المعنى، حيث قالت: "... وأما جواز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً فذلك لغايات التظلم الإداري، وحيث إن هذين النصين (المادة ٢٧ من قانون الجامعات الأردنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٢ والمادة ٢٣ من ذات القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٩) لم يوجبا على صاحب المصلحة التقدم باعتراض على القرار الصادر عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً، يغدو الدفع الذي أثاره وكيل المستدعي ضدهما غير وارد متعيناً رده"^(٤٢).

ويتضح جلياً من قرار المحكمة السابق، بأن الأصل في التظلم هو أن يكون

(٤٠) المادة (١٦١) والمادة (١٦٢/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني، سابق الإشارة إليهما، انظر في ذلك، محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٤.

(٤١) ورد مصطلح "التظلم" كعنوان رئيسي للفصل السابع عشر من النظام المذكور، وشملته المواد من المادة (١٦١) إلى المادة (١٦٥)، كما جاء ذكره في المادة (٨) تحت بند مهام مجلس الخدمة المدنية، وورد مصطلح "الاعتراض" في المادتين (٧٣/) و (١٦٩/ج) من ذات النظام.

(٤٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١١٥/١٩٩٩) (هيئة خماسية) صادر بتاريخ ١٩/٩/١٩٩٩، منشورات مركز عدالة.

اختيارياً وجوازياً ما لم ينص القانون على وجوبه، فعندها فقط يغدو التظلم إلزامياً بحق مقدمه وشرطاً لقبول دعوى الإلغاء. وبهذا الاجتهاد القضائي تكون المحكمة قد لعبت دوراً كاشفاً في تفسير ما قد يعتري القواعد القانونية أحياناً من غموض وعدم وضوح إرادة المشرع بشكل صريح^(٤٣).

أما في التشريع المصري، فإن الوضع مختلف عما هو عليه في الأردن، فعلى الرغم من أن التظلم الجوازي هو الأصل في قانون مجلس الدولة المصري، إلا أن هذا القانون قد انطوى على فكرة التظلم الوجوبي استثناءً في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر^(٤٤)، في حين أن فكرة التظلم الوجوبي لا وجود لها في نظام الخدمة المدنية الأردني، وأن نصوصه جاءت خالية من النص عليه.

٣ - موقف القضائيين الأردني والمصري من التظلم الجوازي :

استقر القضاءان الأردني والمصري على أن تقديم الموظف لطلب التظلم بمحض اختياره يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن القضائي لإلغاء القرار، والمحدد بستين يوماً من تاريخ علمه بالقرار بالوسائل القانونية المقررة.

ففي الأردن، أشار الفقه على استقرار قضاء محكمة العدل العليا على أن تقديم صاحب الشأن لطلب التظلم بمحض اختياره وإرادته إلى الجهة الإدارية - سواء أكانت جهة ولائية أم رئاسية - من شأنه أن يقطع مدة الطعن القضائي لإلغاء القرار محل التظلم، طالما أنه قدّم في غضون تلك المدة، وهي ٦٠ يوماً من تاريخ علمه بالقرار، سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني.

وقد أشار الدكتور علي شطناوي إلى ذلك بالقول: "أنه يتعين تقديم التظلم الإداري في غضون مدة الطعن القضائي حتى يؤدي التظلم الإداري إلى قطع ميعاد الطعن القضائي والبدء في احتساب مدة طعن جديدة"^(٤٥).

كما أشار الدكتور عمر الشوبكي إلى ذات المعنى بالقول: "ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن باختياره من القرار الإداري إلى

(٤٣) د. علي خطر شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، العدد (١٢)، عمان، ١٩٩٨، ص ١٤.

(٤٤) راجع تلك الحالات الواردة في المادة (١٢) في قانون مجلس الدولة المصري.

(٤٥) د. علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٧٩.

الهيئة التي أصدرته أو إلى الهيئات الرئاسية، بشرط أن يتم تقديمه قبل انقضاء ميعاد الطعن المحدد لرفع الدعوى" (٤٦).

وتأكيداً على ذلك، فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أن التظلم الذي يقطع المدة هو التظلم المنصوص عليه قانوناً سواء على سبيل الجواز أو الوجوب بالقول: "إن التظلم الذي يقطع هذه المدة (مدة الطعن) هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم منها أمام الجهات الإدارية ذاتها" (٤٧). وقضت أيضاً: "إن التظلم الذي يقطع المدة القانونية هو التظلم المنصوص عليه في القانون، وليس في القانون نص يجيز التظلم من قرار الطبيب إلى وزير الصحة" (٤٨).

ومن تطبيقاتها كذلك ما مفاده: "إن التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، أي أنه يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك سحب القرار أو تعديله أو إلى الجهات الرسمية إذا كانت هي المرجع" (٤٩).

من هذه الأحكام السابقة وغيرها الكثير بهذا الشأن، يتضح بأن اتجاه محكمة العدل العليا قد استقر على أن تقديم التظلم الجوازي الخاضع لرغبة واختيار المتظلم له أثر في قطع ميعاد الطعن بالقرار المتظلم منه أمام القضاء، ولا يستأنف بدء ميعاد جديد - كما سنرى ذلك تفصيلاً - إلا بعد علم المتظلم بقرار رفض التظلم الصريح أو بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التظلم في حال سكوت الإدارة عن البت فيه.

وذاً الوضع في مصر، فقد انتهى الفقه المصري إلى أن القضاء قد استقر على أن التظلم الجوازي المقدم من الموظف ذي المصلحة هو من مقتضيات قطع مدة الطعن القضائي، طالما أن هذا التظلم قد قدم في الميعاد المحدد قانوناً وهو ٦٠ يوماً من تاريخ العلم بالقرار بالوسائل القانونية المقررة (٥٠).

(٤٦) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

(٤٧) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٥٦/١١)، مجلة نقابة المحامين، العدد (٣)، السنة (١٥)، ص ١٦١.

(٤٨) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٦٣/٦٠)، مجلة نقابة المحامين، العدد (٧)، السنة (١١)، ص ٣٩٣.

(٤٩) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٩٣/٧١)، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، ص ٢٣٧٨.

(٥٠) العميد محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٩٧. و د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

وعلى الصعيد القضائي، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن تقديم طلب التظلم - سواء أكان جوازيًا أم وجوبيًا - من شأنه قطع ميعاد الطعن القضائي بالقرار محل التظلم، وفي هذه الحالة يتم احتساب مدة طعن جديدة مقدارها ستين يوماً تبدأ من تاريخ رفض الإدارة لطلب التظلم صراحةً أو بعد مضي ستين يوماً في حال سكوتها وعدم ردها^(٥١) - وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً -.

نخلص مما تقدم، أنه في حالة وجود نص قانوني يجيز لصاحب الشأن ويعطيه الحرية في تقديم طلب التظلم من عدمه، ويجعل ذلك خاضعاً لمحض إرادته واختياره، وطالما أنه قدّم ضمن المدة القانونية للطعن، فإن هذا الإجراء الاختياري يترتب عليه قطع ميعاد الطعن القضائي، ذلك لأن المتظلم قد استخدم حقاً مخولاً له من قبل القانون، مادام أن القانون قد رخص له بسلوك هذا المسلك، وأي سلوك وتصرف قانوني يجب أن يترتب عليه أثر قانوني يتبعه.

أما إذا قدّم التظلم بعد انقضاء المدة القانونية المسموح بها وهي ٦٠ يوماً من تاريخ العلم بالقرار، فإن هذا التظلم لا يترتب عليه قطع ميعاد الطعن القضائي، وذلك لمخالفة القيد الزمني المحدد في القانون لتقديم التظلم. ذلك أن تفويت المدة القانونية للطعن من شأنه أن يحصّن القرار الصادر ضد الإلغاء، فلا أثر يترتب عليه في ذلك ويعد كأن لم يكن.

ثانياً : التظلم الوجوبي

١ - مفهومه :

يقصد بالتظلم الوجوبي أن يُلزم القانون بنص صريح أصحاب الشأن بتقديم تظلماتهم إلى الجهة الإدارية - ولائية أو رئاسية - قبل إقامة دعوى الإلغاء أمام القضاء، وذلك في المدة المقررة قانوناً للطعن بالقرار محل التظلم، كشرط شكلي من شروط قبول الدعوى^(٥٢).

وأجمع الفقه على أن التظلم الوجوبي ليس إجراءً مقصوداً لذاته، وإنما هو افتتاح

(٥١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعين رقم (١١٨٩) و (١٣٤٦)، جلسة ١٦/٣/١٩٩٦، لسنة ٢٩ ق. مشار إليه لدى د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

(٥٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ولاية قضاء الإلغاء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٠، ص ٧١، وكذلك د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨١.

للمنازعة الإدارية^(٥٣)، فالتظلم قائم على فكرة وجود نزاع، ولا مجال للقول بوجود تظلم ما لم ينازع في سلامة أو ملاءمة قرار إداري معين. وعليه فإن الحكمة من اقتضائه - كشرط مسبق للطعن القضائي - تكمن في تعميق الشعور بالثقة في الإدارة، وإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها ذاتياً وإعادة النظر بمشروعية قراراتها وحسم بعض المنازعات ابتداءً وبشكل ودي، الأمر الذي يغني عن مخاصمة الإدارة أمام القضاء، وضياح الوقت والجهد والمال في مباشرة الدعوى القضائية^(٥٤).

٢ - موقف التشريعين الأردني والمصري من التظلم الوجوبي :

سبق القول بأن المشرع الأردني لم يشترط، بموجب نظام الخدمة المدنية، على الموظفين العموميين تقديم تظلم لقبول الطعن القضائي، فجاء ذلك على سبيل الجواز لا الوجوب، وعليه فإن المشرع الأردني لم يأخذ بفكرة التظلم الوجوبي سواء بموجب نظام الخدمة المدنية أو بموجب قانون محكمة العدل العليا، وذلك على عكس موقف المشرع المصري الذي تبنى فكرة التظلم الوجوبي في بعض الحالات التي وردت على سبيل الحصر في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري وهي: القرارات المتعلقة "بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش والاستിاداع والفصل بغير الطريق التأديبي، بالإضافة للقرارات النهائية للسلطات التأديبية"، فإذا ما صدر أحد هذه القرارات بحق الموظف بطريقة غير مشروعة أو غير ملائمة، فإنه يتعين عليه قبل التوجه إلى القضاء للطعن بالقرار أن يتظلم منه خلال ٦٠ يوماً من تاريخ علمه بالقرار^(٥٥).

وإذا خلا نظام الخدمة المدنية الأردني من فكرة التظلم الوجوبي في أحكامه، فإن هذه الفكرة تجد لها أساساً في قوانين أخرى، كقانون الزراعة الأردني - على سبيل المثال - والذي اشترط فيه التظلم المسبق من قرارات الحاكم الإداري المتعلقة بصيانة

(٥٣) انظر على سبيل المثال، د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٩، ود. مصطفى أبو زيد فمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦١٩ ود. فهد الدغثير، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ١١٥.

(٥٤) د. علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٤.

(٥٥) ويرى جانب من الفقه المصري أن المشرع استحدث منذ عام ١٩٥٥ أسلوب التظلم الوجوبي، حيث اشترط أن يسبق الطعن أو رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية، انظر في ذلك: د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٧٩-١٨٠.

الأشجار والمزروعات قبل رفع دعوى الإلغاء^(٥٦). وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها بما يلي: "لا يقبل قرار الحاكم الإداري المتعلق بصيانة الأشجار والمزروعات الطعن مباشرةً أمام محكمة العدل العليا، وإنما يستأنف أمام المحافظ خلال ثمانية أيام، عملاً بالمادة ٨٥ من قانون الزراعة رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٣، وعليه فقد كان على المستدعين أن يستأنفوا قرار مدير القضاء إلى الحاكم المختص، ويكون قرار المحافظ هو الذي يقبل الطعن في هذا الحالة أمام محكمة العدل العليا، باعتباره قراراً إدارياً نهائياً تنفيذياً"^(٥٧).

٣ - موقف القضاء المصري من التظلم الوجوبي:^(٥٨)

استقر القضاء المصري بضرورة قيام صاحب الشأن بتقديم تظلمه كشرط لقبول الطعن القضائي، وإلا فإن الأثر المترتب على ذلك هو رد الدعوى شكلاً، لانتفاء شرط من شروط صحتها.

وإذا كان المشرع المصري قد حدد حصراً الحالات الموجبة للتظلم في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة وهي: القرارات المتعلقة "بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش والاستبعاد والفصل بغير الطريق التأديبي، بالإضافة للقرارات النهائية للسلطات التأديبية"، فإنه بذلك يكون قد استبعد القرارات المتعلقة بالنقل والإعارة والانتداب والاستقالة من الخضوع لشرط التظلم الوجوبي. وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية عندما قضت بأن حالة التظلم الوجوبي لا تنطبق على القرارات الإدارية المتعلقة بنسب ونقل العاملين، والقرارات الصادرة

(٥٦) المادة ٨٥ من قانون الزراعة الأردني رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٣، انظر في ذلك، د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة، العدد ٦٠، الرياض، ١٩٨٨، ص ١٨٧-١٨٨.

(٥٧) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٩٨/٣٩٣)، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، العدد (٢-١)، ص ١٦٥، تنص المادة ٨٥ من قانون الزراعة الأردني على أن "تستأنف قرارات الحاكم الإداري إلى المحافظ خلال ثمانية أيام من صدورها إذا كانت وجاهية، أو من تاريخ تبليغها إذا كانت غيابية، ويكون قرار المحافظ قطعياً"، وكذلك الحال بالنسبة لقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، والذي أوجب على المتضرر من قرار الترخيص التظلم منه أمام اللجنة اللوائية كشرط مسبق قبل الطعن به بدعوى الإلغاء.

(٥٨) من البديهي أن يقتصر الحديث هنا عن القضاء المصري فقط، لأن المشرع الأردني لم يأخذ - كما أسلفنا - بفكرة التظلم الوجوبي في نطاق أحكام نظام الخدمة المدنية، وجعله اختيارياً دائماً، وبالتالي لا تطبيقات تذكر للقضاء الأردني بهذا الخصوص، وإنما طبقه في قوانين أخرى - كما أشرنا -.

بالموافقة على الإعادة أو الحرمان منها^(٥٩)، وكذلك القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل^(٦٠).

فاقتضاء شرط التظلم الوجوبي - كاستثناء على الأصل وهو التظلم الجوازي - محصور في الحالات السابقة المحددة من قبل المشرع فقط، وعليه فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرارات النهائية للسلطات التأديبية يتعين على الموظف العمومي التظلم منها قبل التقدم بطلب إلغائها، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة^(٦١).

والجدير بالذكر في هذا المقام، أن منطوق قاعدة التظلم الوجوبي هو دعوى الإلغاء دون دعوى القضاء الكامل، فكل دعاوى القضاء الكامل سواء أكانت دعوى تعويض عن قرار إداري باطل، أم دعوى عقدية، لا تخضع لهذه القاعدة، ويستطيع المدعي فيها أن يلجأ إلى مجلس الدولة مباشرة دون اشتراط تقديم تظلم^(٦٢).

كذلك الحال بالنسبة للتعينين في الوظائف العامة عن طريق أوامر التكليف، حيث لا ينبغي على الموظف أن يتظلم من قرار التكليف قبل الطعن فيه أمام مجلس الدولة، وذلك لاختلاف النظام القانوني للتكليف بالتعيين في وظيفة عن التعيين ذاته، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا على أن "التكليف مستقل بنظامه القانوني الذي يتميز به عن التعيين في كيانه وآثاره، ومن ثم فإنه لا يخضع للتظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين المنصوص عليها على سبيل الحصر في قانون مجلس الدولة"^(٦٣).

(٥٩) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٥٢١) لسنة ٢٧ ق، جلسة ١٢/٨/١٩٩٢.

(٦٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٥٠٨) لسنة ٣٤ ق، جلسة ٢٣/١/١٩٩٣.

(٦١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المنشور بالموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤٢، ص ١٠٠٨، مشار إليه لدى د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٣.

(٦٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٢١.

(٦٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في السنة ١٣، بند ٥٩، ص ٤٣٢، مشار إليه لدى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦١٨.

المبحث الثالث شروط التظلم الإداري

لكي يعتد بصحة التظلم الإداري - بشقيه الجوازي والوجوبي - يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط الأساسية التي لا يصح من دونها، وفيما يلي بيان أهمها:

أولاً: الشروط المتعلقة بالشخص المتظلم

لابد من توافر بعض الشروط في الشخص المتظلم من أهمها:

- ١ - يجب أن يقدم التظلم باسم الشخص المتظلم مباشرةً أو عن طريق نائب له موكل بموجب وكالة معتمدة قانوناً، كما يمكن أن يقدم التظلم عن طريق محام، يتضمن اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه^(٦٤).
 - ٢ - يجب أن يكون الشخص المتظلم كامل الأهلية، متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه وأكمل ثماني عشرة سنة شمسية كاملة، ويعتبر هذا الشرط بديهياً، حيث لا يتصور أن يزاول وظيفة عامة من هو فاقد الأهلية القانونية لذلك^(٦٥).
 - ٣ - يجب أن يكون للموظف المتظلم مصلحة مشروعة في تقديم تظلمه، وتقوم المصلحة في وجود الموظف ذي الشأن في مركز قانوني يؤثر فيه القرار محل التظلم تأثيراً مباشراً، بحيث يكون القرار المتظلم منه قد مسّ حالة قانونية خاصة بالموظف، تجعل له مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أم أدبية في طلب التظلم^(٦٦).
- ولا يقتصر حق التظلم على الأشخاص الطبيعيين فقط، بل يشمل أيضاً الأشخاص الاعتباريين بما لهم من شخصية معنوية قانونية، كالوزارات والمؤسسات العامة والنقابات^(٦٧).

(٦٤) د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشئون الموظفين، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٦٥) المادة ٤٣ من القانون المدني الأردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦، والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧٦/٨/١.

(٦٦) د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٢٣.

(٦٧) د. عبد العزيز السيد الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، العدد (٩-١٠)، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٧.

ثانياً: الشروط المتعلقة بشكل التظلم

الأصل أن التظلم لا ينطوي على شكل محدد وليس له صيغة معينة، إلا إذا نص القانون على غير ذلك، فيجوز التظلم بعريضة عادية أو إنذار على يد محضر أو عن طريق البريد.

إلا أن التظلم يجب أن يشتمل على البيانات الأساسية حتى يكون واضحاً في مدلوله، كاسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ علمه بالقرار عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، وكذلك موضوع القرار ومضمونه والأسباب القانونية التي بُني عليها التظلم، وذلك ليكون واضحاً حتى يتسنى للإدارة فهمه ومعرفة المتظلم والقرار المتظلم منه وأسباب التظلم وما يهدف إليه^(٦٨).

وقد اشترط المشرع الأردني، بموجب نظام الخدمة المدنية، أن يكون التظلم مكتوباً، وبهذا نصت المادة ١٦٥/أ من النظام المذكور أن "يقدم طلب التظلم خطياً"، كذلك الأمر بالنسبة للمشرع المصري، حيث اشترط الشكل الكتابي لاسيما في حالة التظلم الوجوبي، وذلك بموجب المادة الأولى من القرار التنظيمي لرئيس مجلس الدولة المصري رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣، الخاص بالإجراءات الضابطة للتظلم الوجوبي، حيث ذكرت هذه المادة عبارة " ... بطلب يقدم إليها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول " (٦٩).

وترجع أهمية الشكل الكتابي في التظلم لإثبات وجود نزاع قائم بين الموظف المتظلم والإدارة سواء التي أصدرت القرار المتظلم منه أو سلطتها الرئاسية، فمن خلال صياغة التظلم الإداري يمكن للإدارة والقضاء تكييف الطلب المقدم للإدارة فيما إذا كان تظلاً إدارياً بالمعنى القانوني أم أنه مجرد التماس أو استرحام^(٧٠).

ثالثاً: الشروط المتعلقة بوقت تقديم التظلم

يجب أن يقدم التظلم في الميعاد المحدد وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في كل دولة.

(٦٨) العميد محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة بالمقارنة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٣٤٧.

(٦٩) نصت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ما يلي " ... وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة ".

(٧٠) د. علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨٠.

ففي الأردن، ووفقاً لنظام الخدمة المدنية، فإن الموظف إذا ما أراد أن يقدم تظلمه (كونه تظلماً اختيارياً)، فإن النظام المذكور قد حدد له مدة عشرة أيام لتقديمه من تاريخ علم الموظف أو وقوع الحالة أو من تاريخ صدور القرار موضوع التظلم، على أن يتم البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه^(٧١). ولكون المشرع الأردني وفقاً للنظام السابق قد جعل التظلم اختيارياً للموظف، فإنه يجب التفريق بين حالتين:

الحالة الأولى: حالة إذا لم يرغب الموظف بتقديم التظلم، فإنه يستطيع مباشرة في هذه الحالة التوجه إلى القضاء للطعن في القرار الصادر بحقه خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للموظف، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو بأية طريقة أخرى مقرر قانوناً^(٧٢).

الحالة الثانية: حالة إذا قدّم التظلم من قبل الموظف باختياره، في هذه الحالة يبدأ ميعاد الطعن خلال ٦٠ يوماً من تاريخ الرفض الصريح للتظلم من قبل الإدارة، وبعد انقضاء ٣٠ يوماً في حالة عدم رد الإدارة على التظلم من تاريخ تقديمه لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار^(٧٣). فيعتبر انقضاء مدة ٣٠ يوماً دون الرد على التظلم من قبل الإدارة بمثابة قرار ضمني برفض التظلم، يستطيع الموظف المتظلم أن يطعن بالقرار المتظلم منه خلال مدة ٦٠ يوماً بعد انتهاء مدة ٣٠ يوماً الممنوحة للإدارة.

أما في مصر، ولكون التظلم وجوبياً في الحالات التي حددها المشرع - آنفة الذكر - في قانون مجلس الدولة المصري، فإن التظلم يجب أن يقدم خلال ٦٠ يوماً من تاريخ النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، وعلى الإدارة المعنية أن تبت فيه خلال تلك المدة، فإذا كان الرفض صريحاً من جانب الإدارة وجب أن يكون مسبباً، بحيث تورّد فيه الإدارة أسباب هذا الرفض، وهنا يجوز للمتظلم أن يطعن بالقرار محل التظلم خلال ٦٠ يوماً من تاريخ قرارها الصريح برفض التظلم، أما إذا مضت مدة الستين يوماً دون أن تبت الإدارة في طلب التظلم، فيعد ذلك رفضاً ضمناً للتظلم المقدم إليها، ويحق للمتظلم في هذه الحالة أن يطعن بالقرار خلال فترة ستين يوماً التالية لانتهاؤ فترة الستين يوماً الأولى، أما في حالة عدم تقديم التظلم الوجوبي خلال الميعاد، فإن

(٧١) المادة (١/١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٧٢) المادة (١/١٢) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

(٧٣) المادة (١٢/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

القرار الإداري يتحصن ضد الطعن بالإلغاء حتى لو كان معيباً بعيب من عيوب الإلغاء^(٧٤).

وأوضح القضاء المصري أن العبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم هو تاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة التي قدّم إليها التظلم، وليس بتاريخ إيداعه بالبريد إذا أرسل التظلم بريدياً، ولذلك يجب على المتظلم أن يرسل تظلمه قبل انتهاء الميعاد المقرر بستين يوماً بوقت كاف، حتى يتقين من وصوله إلى الجهة الإدارية المختصة قبل انقضاء هذه المدة، أما إذا تأخر وصول التظلم للجهة الإدارية المعنية لسبب يعود لهيئة البريد أو للإدارة، فإن من مقتضيات العدالة أن لا يسأل المتظلم عن هذا التأخير، طالما أنه لم يحدث بسببه، إذ أن الموظف لا يسأل إلا عن أعماله هو لا عن أعمال هيئة البريد أو جهة الإدارة، وهذا يعود لتقدير هيئة المحكمة إعمالاً لسلطتها التقديرية كمحكمة إدارية^(٧٥).

وتبرز أهمية السلطة التقديرية للقضاء في هذا الخصوص من جانب آخر، وهي في حال تعجل المتظلم برفع دعوى الإلغاء أمام القضاء قبل انتهاء فترة الستين يوماً وانتظار رد الإدارة، ففي هذه الحالة استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن تستمر في نظر الدعوى في حالتين^(٧٦):

الحالة الأولى: إذا ردت الإدارة برفض التظلم خلال نظر الدعوى وقبل انقضاء الميعاد المقرر للبت في التظلم (٦٠ يوماً).

الحالة الثانية: إذا انقضى الميعاد المقرر للبت في التظلم (٦٠ يوماً) أثناء سير الدعوى دون أن تبت الإدارة فيه نهائياً.

في هاتين الحالتين، فإن المحكمة تستمر في نظر الدعوى دون أن تقضي بعدم قبولها للدعوى، أما الحالة الوحيدة التي توقف فيها المحكمة الدعوى وتحمل المتظلم المصاريف هي حالة استجابة الإدارة للتظلم وسحب قرارها نتيجة لذلك.

(٧٤) د. رمضان بطيخ، قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، مرجع سابق، ص ١٤١، ويستثنى من ذلك الحالات التي يجوز الطعن فيها أمام القضاء دون التقيد بميعاد، كحالة صدور القرار بناءً على غش من صاحب الشأن أو إذا كان القرار منعديماً.

(٧٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٥٤٨ لسنة ٣٨ ق، جلسة ١٢/٣١/١٩٩٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء (٤٦)، ص ٨٤٣.

(٧٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة السنة الخامسة، ص ٢٠٨، مشار إليه لدى د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٢٩.

رابعاً: الشروط المتعلقة بالجهة المختصة بنظر التظلم^(٧٧)

على نحو ما أوضحناه - في موضوع التظلم من حيث السلطة المختصة به - فإن نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون مجلس الدولة المصري قد حددا الجهات المختصة بنظر التظلم، وهي الجهة الإدارية مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية بالإضافة للجان الوصائية.

وبناءً عليه، ينبغي لصاحب الشأن أن يقدم التظلم إلى الجهات ذات الصلاحية القانونية للبت فيه، وهي إما السلطة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، أو إلى جهات أخرى منحها القانون حق الرقابة على السلطة مصدرة القرار كديوان الخدمة المدنية في الأردن^(٧٨) وإدارات قسم الفتوى بمجلس الدولة في النظام المصري^(٧٩).

خامساً: الشروط المتعلقة بمحل التظلم

تتمثل الشروط الخاصة بمحل التظلم بما يلي:

١ - أن ينصب التظلم على قرار إداري نهائي متنازع فيه^(٨٠)

إن مناط التظلم هو مخاصمة مشروعية قرار إداري، ولذلك فهو ينصب على وجود قرار إداري بالمفهوم القانوني له وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين.

ففي الأردن، تصدرت محكمة العدل العليا لتعريف القرار الإداري بأنه: "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 المصلحة العامة"^(٨١).

وأجمع الفقه الأردني على تعدد صور القرار الإداري: فممكّن أن يظهر بصورة

(٧٧) منعاً للتكرار، لن نتوسع في هذه النقطة، حيث تم التطرق إليها في هذا البحث تحت بند "التظلم من حيث السلطة المختصة به".

(٧٨) راجع المادة (١٦٤) والمادة (١٦٥/ب/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٧٩) راجع المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٨٠) إن مجال الحديث هنا يقتصر على الشروط الخاصة بمحل التظلم ولا يشمل كافة شروط القرار الإداري.

(٨١) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٣٧/١٩٨٠)، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٠، ص ١٤٨٠، وذات التعريف ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٣٢) لسنة ٢٣ ق، جلسة ١٩٧٩/١/٢٧، مجموعة الخمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص ٧٥.

صريحة أو ضمنية، أو بطريقة إيجابية أو سلبية، أو في شكل مكتوب أو شفوي، وقد يصدر على هيئة قرار فردي أو تنظيمي^(٨٢).

كما يجب أن يكون القرار الإداري المتظلم منه قد صدر بصورة نهائية حتى يكون مؤثراً في مركز الموظف المتظلم، وبالتالي فإن القرارات التمهيدية والتحضيرية لا تكون محلاً للتظلم لأنها لم ترتب أثراً على صاحب الشأن، فالتظلم هو بداية نزاع إداري شأنه في ذلك شأن الطعن القضائي وعليه يجب أن يكون قراراً نهائياً، بحيث يحدث أثره بمجرد صدوره ودون الحاجة للتصديق عليه من قبل سلطة إدارية أعلى، وبعبارة أخرى يكون التظلم سابقاً لأوانه، فقد يعدل القرار أو لا يتم التصديق عليه من قبل السلطة المختصة بالتصديق على القرار، الأمر الذي يجعل التظلم منه بلا معنى^(٨٣).

وتأكيداً على ذلك، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "إن القرار الذي يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار النهائي الذي تصدره اللجنة بوضع المشروع التنظيمي موضع التنفيذ، أما القرار الصادر بإيداع المشروع للاعتراض عليه فهو قرار تحضيرى غير نهائي"^(٨٤).

وقد أفصحت محكمة القضاء الإداري المصرية بضرورة أن ينصب التظلم على قرار إداري نهائي كونه بداية لنزاع إداري، بالقول: "... فالتظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية، والقرار النهائي هو القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره، دون حاجة إلى التصديق عليه من سلطة أخرى"^(٨٥).

ومن ناحية أخرى، يجب أن يكون التظلم محل نزاع قانوني، مناطه مخاصمة مشروعية القرار أو عدم ملاءمته، فهو ينصب على قرار إداري معيب بعيب أو أكثر من عيوب المشروعية (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراء، عيب مخالفة القانون، وعيب انحراف السلطة)^(٨٦)، أو ينصب على عدم ملاءمة محل القرار المتخذ مع سببه. فالتظلم يقوم على فكرة واحدة مفادها أن التظلم الإداري يقدم إلى الجهة

(٨٢) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٧٨.

(٨٣) د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(٨٤) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٨٢/٣)، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص ١٠٥٧.

(٨٥) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ ق، س ٦، ص ٦٢٧.

(٨٦) وردت هذه العيوب الأربعة في المادة ١٠ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ والمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

مصدرة القرار أو إلى جهتها الرئاسية بغية إصدار قرار أكثر اتفاقاً مع القانون يحل محل القرار الأول (المعيب)، على اعتبار وجود نزاع بين الإدارة وصاحب المصلحة (المتظلم)^(٨٧).

٢ - أن ينصب التظلم على قرار إداري قابل للسحب

إن الغاية من التظلم سواء أكان جوازيًا أم وجوبيًا هو فض النزاع القائم في مراحله الأولى وقبل اللجوء إلى القضاء، وذلك بتبصير الجهة الإدارية عن أخطائها في القرار المتخذ ومن ثم قيامها بسحبه أو إلغائه، ولذلك يجب أن يكون القرار محل التظلم قابلاً للسحب من الناحية القانونية، حتى تتم الغاية المرجوة منه، فإذا كان القرار غير قابل للسحب، بحيث يمتنع عن الجهة الإدارية سحبه أو تعديله بمجرد صدوره، فإنه والحالة هذه لا جدوى من تقديم التظلم، لأنه لن يحقق النتائج المرجوة منه حتى لو أرادت الإدارة واقتنعت بسحبه^(٨٨). ولا يكون أمام صاحب الشأن في هذه الحالة إلا اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى الإلغاء، وذلك خلال مدة السنتين يوماً المقررة في النظامين الأردني والمصري.

وقد أجمع الفقه الأردني والمصري على السواء، على أن التظلم لكي يكون مجدياً يجب أن يوجه إلى قرار إداري نهائي تملك الإدارة إعادة النظر فيه بسحبه أو بتعديله^(٨٩).

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إن التظلم الوجوبي على القرارات الإدارية لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستئنافها ولاية إصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدره ... كان التظلم غير منتجاً"^(٩٠).

(٨٧) د. علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٤٤٧

(٨٨) العميد محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، مرجع سابق، ص ٦٠٤.

(٨٩) ينظر على سبيل المثال في الفقه الأردني، د. علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨٧ و د. عمر الشويكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤١، وفي الفقه المصري، د. صبري السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٧، و د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٢١.

(٩٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٥٨ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٣/٢/١٩٩٦، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء (٤٦)، ص ٨٤٠.

وتأكيداً على ذلك 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" (٩١).

وعلى ذات النهج سار القضاء الأردني، إذ قررت محكمة العدل العليا أن التظلم إلى لجنة التقاعد المدني أو إلى لجنة التقاعد العسكرية لا جدوى منه، وذلك لأن لجان التقاعد تستنفذ ولايتها بإصدار قرار الفصل في الحقوق التقاعدية، وفي هذا تقول المحكمة: "إن قرارات لجنة التقاعد هي قرارات إدارية نهائية لها صبغة القرارات القضائية، ولا تملك الجهة التي تصدر عنها أن تعيد النظر فيها ولو كانت باطلة، ذلك لأنه بمجرد إصدار هذه الجهة لتلك القرارات تستنفذ ولايتها ولا يكون الطعن في قراراتها إلا بالطريق الذي نظمته المشرع" (٩٢).

وبذات المضمون قضت محكمة العدل العليا في حكم آخر: "إن لجنة التقاعد العسكرية لا تملك الحق بإعادة النظر بما فصلت به بقرارها الأول الذي أصبحت له قوة القضية المقضية" (٩٣).

بالإضافة إلى ما سبق، هناك حالات لا يجدي معها التظلم الإداري - جوازيًا كان أم وجوبيًا - حيث لا يؤدي تقديم طلب التظلم إلى غايته في العدول عنه أو تعديله، وبالتالي لا يؤثر في قطع ميعاد الطعن القضائي، وتتمثل أهم تلك الحالات فيما يلي:

الحالة الأولى: التحصين التشريعي لبعض القرارات

قد ينص المشرع أحياناً على تحصين بعض القرارات الإدارية من العدول عنها أو تعديلها بمجرد صدورهما، كأن ينص على اعتبار القرار الصادر قطعياً، بحيث لا تملك أية سلطة إدارية التعقيب عليه بالإلغاء أو التعديل، ففي هذه الحالة يكون التظلم غير مجد، ومثال ذلك في الأردن، ما نصت عليه المادة ٢٣ من قانون تنظيم شئون المصادر الطبيعية رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ من اعتبار قرار سلطة المصادر الطبيعية فيما

(٩١) حكم المحكمة الإدارية المصرية في القضية رقم (١٦/٢) لسنة ٨ ق، جلسة ١١/٦/١٩٦٦، مشار إليه لدى محمد عبد الله الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٩٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٥٩/٨)، مجلة نقابة المحامين، العدد (١)، السنة (٨)، ص ١٠.

(٩٣) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٧٠/٧)، مجلة نقابة المحامين، العددان (٤، ٣)، السنة (١٨)، ص ٣٤٣.

يختص بمنطقة المشروع قطعياً، غير قابل للاعتراض عليه أو التظلم منه أمام أي مرجع إداري آخر.

وقد استقر القضاء الأردني على أن التظلم والاعتراض على قرارات غير قابلة أصلاً للاعتراض عليها، ليس من شأنه قطع ميعاد الطعن القضائي، بل يبقى هذا الميعاد سارياً في حق صاحب الشأن من تاريخ تبليغه به. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بما يلي: "وحيث إن المادة ١٤/ب من نظام العلوات الفنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ 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 باعتراضه المذكور حقاً بقطع أو توقيف مرور الزمن للطعن" (٩٤).

وفي التشريع المصري نجد أن قرارات مجلس المراجعة المنصوص عليها في القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ في شأن الضريبة على العقارات المبنية قرارات نهائية لا يجوز الرجوع فيها، حيث إن التظلم منها لا يقطع ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغائها (٩٥).

الحالة الثانية : تتابع التظلمات على ذات القرار

في حال قيام صاحب الشأن بتوجيه أكثر من تظلم لنفس القرار أمام الجهة مصدرة القرار أو لسلطتها الرئيسية، فإن العبرة لا تكون بانقطاع مدة الطعن القضائي إلا في التظلم الأول فقط، أما باقي التظلمات التي تلت التظلم الأول فلا أثر لها في انقطاع المدة القانونية للطعن بالقرار محل التظلم، وينبغي على صاحب الشأن أن يرفع دعواه خلال مدة الستين يوماً التالية للرفض الصريح أو الضمني للتظلم الأول (٩٦).

وعلى هذا الاتجاه استقر اجتهاد محكمة العدل العليا بأن: "متابعة المستدعي تظلماته من القرار المطعون فيه، لا يعتد به ولا يؤثر على الوضع القانوني للطاعن، إذ أن العبرة في مثل هذه الحالة لتاريخ تبليغ قرار رد التظلم الأول" (٩٧). وبذات

(٩٤) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٦٥/١٩٨٢)، مجلة نقابة المحامين، العدد (٦)، ١٩٨٣، ص ٨٠٢.

(٩٥) د. رحاب عبد العزيز الببلي، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، منشور على الموقع الإلكتروني "ar.wikibooks.org"

(٩٦) د. عبد الرؤوف كساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، مرجع سابق، ص ٤٦٤.

(٩٧) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٣٧/١٩٥٤)، بتاريخ ١/١/١٩٥٤، منشورات مركز عدالة.

المضمون قضت في حكم آخر: "إن تكرار التظلمات ... لا يبيقي باب الطعن مفتوحاً" (٩٨).

وعلى ذات الاتجاه استقر قضاء مجلس الدولة المصري، مقررًا بما يلي: "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، فالميعاد لا يقطع إلا مرة واحدة، وإلا اتخذ المتظلم من تكرار تظلماته وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى" (٩٩).

واستقر الفقه والقضاء على أن الإدارة إذا ما استجابت لطلب التظلم المقدم إليها واستبدلته بقرار جديد حل محل القرار الأول، فإن ذلك لا يحول دون التظلم من القرار الجديد وفقاً للإجراءات المقررة، إذ أن التظلم هنا انصب على قرار آخر هو القرار البديل الذي حل محل القرار المستبدل (١٠٠).

ونرى بأن الحكمة من الاعتداد بالتظلم الأول دون باقي التظلمات المتعاقبة له، تكمن في الغاية منه، حيث إن القانون قد فرض التظلم قبل رفع الدعوى ليفسح المجال أمام الجهة الإدارية حتى تعيد النظر في صحة قرارها ومدى ملاءمته، وبما أن تتابع التظلمات على ذات القرار يفترض لزماً رفض الإدارة للتظلم الأول، سواء أكان الرفض صريحاً أم ضمنياً، فإن ذلك لا يجدي نفعاً لصاحب الشأن في تقديم أكثر من تظلم على ذات القرار، حيث إن التظلم الأول يكون قد أدى غرضه في الكشف عما شاب القرار من بطلان أو مخالفة للقانون، وعليه إذا أصرت الإدارة على موقفها فقد تحققت الغاية التي أرادها المشرع من وراء التظلم، وليس ثمة ما يدعو إلى تظلم جديد بعد إصرار الإدارة على موقفها برفض التظلم الأول، وتفويت الفرصة لتصحيح ما شاب قراراتها من أخطاء.

ومن جانب آخر حتى لا يتخذ المتظلم من التظلمات التي يقدمها بالتعاقب سبباً

(٩٨) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٩٨/٥٢٢)، بتاريخ ١٣/٦/١٩٩٩، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

(٩٩) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٦٩٩)، لسنة ٢ ق، جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧، ص ٦٠٥.

(١٠٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٣/٦/١٩٧٦، مجموعة المبادئ القانونية، ص ٢٠٧٢، مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٠٧.

وهدفًا لإطالة أمد ميعاد الطعن القضائي، الأمر الذي يجرد التظلم من غايته السامية التي أرادها المشرع في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى.

الحالة الثالثة : إفصاح الإدارة مسبقاً عن عدم استجابتها لأي تظلم

استقر القضاء المصري على أن الإدارة إذا ما أفصحت مسبقاً على عدم استجابتها لأي تظلم يقدم إليها من ذوي الشأن، فإنه في هذه الحالة لا جدوى ولا فائدة تعود على المتظلم من تقديم تظلمه، حيث سيكون مآله الرفض - سواء أعلنت الإدارة رفضها بشكل صريح أم التزمت الصمت ولم ترد عليه، وفي هذه الحالة أعلن القضاء بأنه لا سبيل أمام صاحب الشأن إلا سلوك طريق الطعن بالقرار أمام القضاء في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء، فإذا أصر المتضرر على الرغم من ذلك على الالتجاء للإدارة متظلماً من قرارها، فلا أثر لهذا التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء^(١٠١).

(١٠١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (٨٧) لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٦/٢/٢٣، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص ٢٢٤. ولا يوجد ذكر للفقه والقضاء الأردني بخصوص هذه الحالة.

المبحث الرابع الآثار المترتبة على التظلم الإداري

يترتب على تقديم صاحب الشأن تظلمه إلى الجهة الإدارية خلال المهلة القانونية المتاحة له أثاران: إما قبول التظلم أو رفضه، وفيما يلي بيان ذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول قبول التظلم الإداري

يعد قبول التظلم من قبل الإدارة التي أصدرت القرار المتظلم منه أو من سلطتها الرئاسية الهدف الأساسي الذي من أجله قُدِّم التظلم، ويظهر هذا القبول الإداري للتظلم في ثلاث صور أساسية على النحو الآتي:

الصورة الأولى: سحب القرار المتظلم منه

يقصد بسحب القرار الإداري رجوع الإدارة عن القرار بعد اتخاذه وتجريده من قوته القانونية الإلزامية بالنسبة للماضي والمستقبل، بحيث يصبح القرار كأن لم يكن^(١٠٢).

وفي حال قبول التظلم الإداري تستطيع الجهة الإدارية مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية القيام بسحب قرارها محل التظلم خلال مدة الطعن البالغة ٦٠ يوماً بأثر رجعي من تاريخ صدوره واعتباره كأن لم يكن، وهنا يكون التظلم قد رتب آثاره المرجوة منه، ولم تكن هناك حاجة لرفع الدعوى^(١٠٣).

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "وحيث إن السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الخاطئ تملك حق سحبه ضمن مدة الطعن القضائي، فإن قرار رئيس الوزراء بسحب قراره المذكور ولزوم طرح العطاء محدداً يعتبر قراراً سليماً"^(١٠٤).

وباستعراض الأحكام الحديثة لمحكمة العدل العليا، نجد بأن تلك المحكمة قد

(١٠٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٤٦١.

(١٠٣) د. محمود الجبوري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤.

(١٠٤) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الصادر بتاريخ ١١/٢/١٩٨٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥، ص ٣٠٤. مشار إليه لدى د.علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٨٧.

خرجت عن اجتهادها السابق، وأقرت بجواز سحب القرار الإداري غير المشروع في أي وقت ودون التقيد بمدة الطعن المحددة، ومن أمثلة تلك الأحكام قرارها الذي جاء فيه: "... للإدارة الحق في سحب قراراتها إذا كانت مخالفة للقانون ... فإذا استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً، فحق السحب هذا يتقرر للإدارة دون تقيد بموعد محدد، ولا يمكن الاحتجاج تجاهها بالحقوق المكتسبة، إذ ليس هناك حق مكتسب يتمتع عليها المساس به، لكون القرار الخاطئ لا ينشئ حقاً" (١٠٥).

وقد درجت أحكام القضاء المصري على اعتبار أن القرار، وإن بُني على تسوية خاطئة، فإنه لا يجوز سحبه بعد مضي ٦٠ يوماً من صدوره، وهذا الأمر أضحى أصلاً عاماً ... مادام لم يصل إلى درجة الانعدام الذي يجعل منه عملاً مادياً بحثاً لا يتمتع بالحصانة... (١٠٦).

وقد استقر الفقه والقضاء - سواء في الأردن أو في مصر وغيرها من الدول - على عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة، وأن سلطة السحب تقتصر على القرارات غير المشروعة فقط، وذلك مراعاةً للحقوق المكتسبة التي تتولد عن القرارات الإدارية المشروعة، ومن البديهي أن الحافز على قيام الإدارة بسحب قراراتها يرجع لكونها مشوبة بالبطلان أو مخالفة لمبدأ المشروعية أو الملاءمة.

الصورة الثانية: تعديل القرار المتظلم منه

قد يتمثل قبول الإدارة للتظلم المقدم إليها في صورة تعديل للقرار الذي يتضمنه سواء بالإضافة إليه أو بالحذف منه.

وتعني سلطة التعديل هنا أن القرار المعدل يبقى قائماً ومنتجاً لآثاره، وبالتالي لا يجوز استبداله بقرار إداري آخر، لأنه لو تم استبدال القرار بقرار آخر فإن ذلك يعني سحب القرار الإداري وليس تعديله، فالتعديل يبقي القرار الأصلي قائماً مع إجراء بعض التعديلات عليه إما بالحذف أو بالإضافة (١٠٧).

والتعديل يشكل إلغاءً جزئياً للقرار الإداري، أي أنه يتعلق بجزء من القرار

(١٠٥) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٢٠٠٤/١٤٩)، بتاريخ ٢١/٦/٢٠٠٤، منشورات مركز عدالة، وبذات المعنى قرارها رقم (٢٠٠٥/٢٩٠)، بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٥، مجلة نقابة المحامين، العدد (١) لسنة ٢٠٠٦، ص ١٢٧.

(١٠٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٢١٣) لسنة ٣٥ ق، جلسة ٢٣/١٢/١٩٩٠.

(١٠٧) د. علي خنجر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٩٨.

الإداري، فيتم حذف الجزء المعيب والإبقاء على الجزء الصحيح منه^(١٠٨). وهو ما أكدته الفتوى الصادرة من مجلس الدولة المصري الذي جاء فيها: "... إلغاء القرار قد يكون إلغاءً جزئياً يقتصر على شطر منه أو أثر من آثاره"^(١٠٩).

وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية للرؤساء الإداريين صلاحية تعديل القرارات الإدارية، حيث قضت في حكم لها: "أن هذا الترخيص بالإقامة هو تصرف إداري يتم بالقرار بمنحه، وهذا التصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك"^(١١٠).

الصورة الثالثة: إلغاء القرار المتظلم منه

يقصد بإلغاء القرار الإداري زوال الآثار المترتبة على القرار بالنسبة للمستقبل فقط، دون أن يترد ذلك إلى الماضي، ويتم الإلغاء الإداري عن طريق صدور قرار جديد يلغي القرار المعيب محل التظلم، ويكون ذلك من قبل الجهة مصدرة القرار المعيب أو من قبل سلطتها الرئاسية التي لها حق التعقيب على القرارات^(١١١).

وتستطيع الإدارة إلغاء القرار بدلاً من سحبه إذا ارتأت الاحتفاظ بالآثار التي رتبها القرار في السابق، حيث إن إلغاء القرار يختلف عن سحبه، فسحب القرار يؤدي إلى إزالة القرار مع كافة الآثار التي رتبها في الماضي والمستقبل، ويصبح القرار المسحوب في حق الإدارة ومن صدر بحقه كأن لم يكن، بينما يقتصر إلغاء القرار على زوال آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، في حين تبقى الآثار التي رتبها القرار قبل إلغائه قائمة، وفي هذا الصدد تستطيع الإدارة ممارسة صلاحية إلغاء القرار محل التظلم في حالة عدم مشروعيته^(١١٢).

وتخضع ممارسة صلاحية إلغاء القرارات الإدارية لذات القواعد التي تحكم ممارسة صلاحية سحب القرارات الإدارية، إلا فيما يتعلق - كما أشرنا - بمحو الآثار القانونية التي يربتها كل من سحب القرار وإلغائه من حيث الزمان^(١١٣).

(١٠٨) د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(١٠٩) فتوى مجلس الدولة المصري رقم (٨٦٥) الصادرة بتاريخ ١٢/٧/١٩٥٩.

(١١٠) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الصادر بتاريخ ١٤/١/١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩١، ١٠٤٠، مشار إليه لدى د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(١١١) د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٠.

(١١٢) د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(١١٣) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٩٦.

وبناءً عليه، فإن مناط سحب وإلغاء أي قرار هو جزاء لعدم مشروعيته، لكونه قراراً غير مشروعاً أو مخالفاً للقانون، وبالتالي لا يجوز إلغاء القرارات المشروعة مراعاةً لمبدأ المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة التي تمخضت عن تلك القرارات السليمة^(١١٤)، بخلاف صلاحية تعديل القرارات الإدارية التي تنصب - كما أسلفنا - على القرارات المشروعة.

ومن هنا يتبين مدى أهمية الصلاحيات الممنوحة للإدارة - الولائية أو الرئاسية - في سحب وتعديل وإلغاء قراراتها بناءً على التظلمات المقدمة إليها، من خلال تصحيح قراراتها غير المشروعة بنفسها، سواء عن طريق الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه أو عن طريق سلطتها الرئاسية بتفعيل وجودها وكيانها في التعقيب على أعمال الجهات الإدارية الخاضعة لها، وعلى هذا الأساس بُنيت أحكام التظلم الولائي والرئاسي.

المطلب الثاني رفض التظلم الإداري

غالباً ما ترفض الجهة الإدارية التظلم المقدم إليها، ويظهر هذا الرفض بصورتين: إما برد الإدارة الصريح برفض التظلم أو بعدم ردها والتزامها الصمت وهو ما يعكس رفضها الضمني للتظلم، وسنعرض هذين الفرضين على النحو الآتي:

الفرضية الأولى: الرفض الصريح للتظلم

أولاً: تماثل النظامين الأردني والمصري في حق الإدارة برفض التظلم صراحةً استقر النظامان الأردني والمصري على أحقية مصدر القرار وسلطته الرئاسية أن يتمسك بقراره في رفض التظلم المقدم من صاحب الشأن بشكل صريح. ففي الأردن، نص المشرع في قانون محكمة العدل العليا على ذلك صراحةً بالقول: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار..."^(١١٥). وذات النص ورد في قانون مجلس الدولة المصري، بالقول: "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية ... اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذها وفقاً للقوانين واللوائح"^(١١٦).

وبموجب نظام الخدمة المدنية الأردني، يترتب على رفض الإدارة الصريح للتظلم

(١١٤) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٩٣.

(١١٥) المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية.

(١١٦) المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري.

خلال مدة ٣٠ يوماً الممنوحة لها وفقاً لهذا النظام^(١١٧)، بداية ميعاد الطعن بالقرار أمام القضاء خلال ٦٠ يوماً من تاريخ علمه بقرار الرفض الصريح أو تبليغه به، سواء أكان التظلم اختيارياً أم وجوبياً.

وفي مصر، يترتب على قرار الإدارة برفض التظلم صراحةً خلال مدة ٦٠ يوماً الممنوحة لها وفقاً لقانون مجلس الدولة المصري، بدء ميعاد الطعن بقرار رفض التظلم الصريح خلال ٦٠ يوماً من تاريخ علم المتظلم بهذا القرار^(١١٨)، سواء أكان التظلم اختيارياً أم وجوبياً^(١١٩).

ثانياً: تباين النظامين الأردني والمصري في وجوب تسبیب قرار رفض التظلم
تقضي القاعدة العامة بأن الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها برفض التظلم إلا إذا ألزمتها القانون ذلك بنص صريح.

وفي الأردن، لا يتضمن قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وكذلك القانون المعدل له رقم ٢ لسنة ٢٠٠٠ فضلاً عن نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته أي نص يلزم الإدارة بتسبیب رفضها للتظلم، وبناءً عليه، فإن الجهات الإدارية في الأردن - ولائية كانت أم رئاسية - لا تلزم بتسبیب رفضها للتظلمات الواردة إليها.

أما في مصر، فإن الوضع مختلف عما هو في الأردن، حيث نص المشرع المصري في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة على وجوب تسبیب قرارات الإدارة المتضمنة رفض التظلم صراحةً، وذلك خلال ٦٠ يوماً من تاريخ تقديمه، بالقول: " إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ".

ثالثاً: تقديرنا لهذا التباين

ونرى من جانبنا بأن فكرة وجوب تسبیب قرار رفض التظلم من عدمه - سواء أكان جوازياً أم وجوبياً - له جانب إيجابي وآخر سلبي:

١ - الجانب الإيجابي لفكرة وجوب تسبیب قرار رفض التظلم.

يتمثل الجانب الإيجابي لوجوب تسبیب قرار الإدارة الصريح برفض التظلم، لما

(١١٧) المادة (١/١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(١١٨) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري.

(١١٩) د. عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، مرجع سابق، ص ٩٣.

يتمخض عن هذا التسبب من فوائد، لا تعود على المتظلم فحسب وإنما تشمل الإدارة ذاتها فضلاً عن القضاء.

فبالنسبة للشخص المتظلم، فإن تسبب قرار رفض التظلم يشكل ضماناً جوهرياً له - لاسيما في حالة التظلم الوجوبي - بحيث يتيح له بوضوح معرفة الأسباب والمبررات التي استندت إليها الإدارة في قرارها بمجرد قراءتها، وتبصرته بما نُسب إليه من أفعال دفعت الإدارة إلى صدور مثل هذا القرار، وهنا سيتيقن المتظلم من مدى صحة هذا القرار، فلما أن يقتنع بفحوى القرار أو يطعن به أمام القضاء^(١٢٠).

وبالنسبة للإدارة، فإن تسبب قرارها برفض التظلم في صلب القرار ذاته يدفعها إلى التمعن والتحصن بشكل دقيق في الوقائع التي انطوى عليها القرار المتظلم منه، وسلامته من كل شائبة تؤدي إلى بطلانه، فهو يحمل الإدارة العامة على احترام مبدأ المشروعية وسلامته من العيوب، ويقودها إلى الحرص على عدم مخالفة القواعد القانونية، وهكذا تحافظ الإدارة على هيبتها كسلطة عامة وعدم المساس بسمعتها أمام القضاء^(١٢١).

أما بالنسبة للقضاء، فإن تسبب القرارات الإدارية يسهل مهمة القضاء الإداري في بسط رقابته على الوقائع المادية والقانونية التي بُني عليها القرار، والكشف عن مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون به، بحيث يصبح القضاء على بيئة من هذه الأسباب والمبررات التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، من ناحية أخرى فإن التسبب يقلل عدد الدعاوى مما يخفف العبء عن كاهل القضاء، هذا بالإضافة إلى أن التسبب يعد شكلية جوهرياً يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري في حالة التظلم الوجوبي^(١٢٢).

٢ - الجانب السلبي لفكرة وجوب تسبب قرار رفض التظلم.

إذا كان تسبب قرار الإدارة برفض التظلم له ما له من فوائد، فإنه ينطوي بالمقابل على بعض الجوانب السلبية من أهمها أن الإدارة إذا ما علمت مسبقاً بضرورة تسبب قرارها في حال رفضه، فإن ذلك سيدفعها لتجنب التصدي للتظلم من أساسه سواء أكان التظلم جوازياً أم وجوبياً، طالما أن القانون لم يلزمها البت في

(١٢٠) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦٦ وما بعدها.

(١٢١) د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(١٢٢) د. علي خنجر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٥٧٦ وما بعدها.

التظلمات المقدمة إليها، وطالما أن تسببها لقراراتها بمحض إرادتها ودون إلزامها بذلك يخضع لرقابة القضاء الإداري كما استقر على ذلك الفقه والقضاء.

ومن ذلك - على سبيل المثال - ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول: "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها، إلا أنها إذا ما ذكرت أسباباً فإن هذه الأسباب، ولو في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر أسباب فيها، تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري" (١٢٣).

كل ذلك سيدفعها لتجنب التصدي للتظلمات الواردة إليها خاصة إذا لم تكن متيقنة من سلامة قراراتها، حتى لا تظهر بمظهر يمس من هيبتها وكيانها كسلطة تتمتع بامتيازات قانونية، لاسيما إذا قُدم التظلم للسلطة الرئاسية للإدارة، الأمر الذي يجبر المتظلم على اللجوء إلى القضاء بعد انقضاء المهلة الزمنية المحددة للرد على التظلم.

وبالموازنة بين الجوانب الإيجابية والسلبية لفكرة وجوب تسبب قرار الرفض، نجد بأن إيجابياته تنغى على سلبياته، وذلك لما تتمتع به فكرة وجوب التسبب من فوائد جمة لا يمكن التضحية بها على حساب تلك السلبيات، خاصة أن الإدارة إذا ما تجنبت التصدي للتظلم، فإن هناك باباً يبقى مفتوحاً أمام المتظلم للطعن بإلغاء القرار إذا كان معيباً حقاً. وبناءً على ذلك، كان من الأجدر للمشرع الأردني أن يلزم الإدارة بتسبب قرارها في حال رفضها للتظلم بشكل صريح؛ وذلك لما سبق ذكره من فوائد وإيجابيات التسبب.

الفرضية الثانية: الرفض الضمني للتظلم

أولاً: تماثل النظامين الأردني والمصري في حق الإدارة بعدم البت في التظلم. تعكس هذه الفرضية الجانب السلبي للإدارة والمتمثل في سكوت الإدارة وامتناعها عن الرد على التظلم المقدم إليها، ولكون هذه الحالة تعكس تجاهل الإدارة للمتظلمين في البت في تظلماتهم، فإن القانون قد وضع حداً زمنياً للإدارة لكي تبت في التظلم، حتى لا يبقى المتظلم تحت رحمة الإدارة أمداً طويلاً دون أن يعلم مآل تظلمه، وتختلف تلك المدة وفقاً لما تقضي به قوانين وأنظمة كل دولة على حدة.

(١٢٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ٢٤/٤/١٩٦٨، مجموعة الثلاث سنوات، ص ٣٠٤، مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

ففي الأردن، حدد نظام الخدمة المدنية مدة ٣٠ يوماً للإدارة لكي تبت في التظلم المقدم إليها من ذوي الشأن^(١٢٤)، فإذا تصدت للبت فيه خلال تلك المدة رافضةً التظلم، كان للمتظلم الطعن بقرار الرفض خلال ٦٠ يوماً من تاريخ علمه بقرار الرفض، وإذا التزمت الصمت ولم ترد على التظلم خلال مدة ٣٠ يوماً الممنوحة لها، فإن القانون اعتبر ذلك بمثابة رفض للتظلم، وجاء تقرير هذا الرفض الحكمي في المادة ١١ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية بالقول: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن أخذه، إذا كان يترتب عليها أخذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

ويحق هنا للمتظلم رفع دعوى الإلغاء طاعناً بقرار الرفض الضمني خلال ٦٠ يوماً تبدأ من تاريخ انقضاء فترة الثلاثين يوماً، وذلك لأن مدة الطعن القضائي تنقطع بتقديم التظلم ولا تستأنف من جديد إلا بعد مضي المدة الممنوحة للإدارة لردّها على التظلم.

أما في مصر، فإن المدة الزمنية لرد الإدارة على التظلم هي ٦٠ يوماً وفقاً لما جاء في قانون مجلس الدولة المصري، فإذا انقضت هذه الفترة دون أن ترد على التظلم، فإن ذلك يعد رفضاً للتظلم وهنا يحق للمتظلم الطعن بالقرار الضمني بالرفض خلال ٦٠ يوماً تبدأ من تاريخ انقضاء فترة الستين يوماً الأولى^(١٢٥).

وتقرير أن سكوت الإدارة وامتناعها عن البت في التظلم خلال مدة الستين يوماً هو بمثابة قرار برفض التظلم قد جاء في المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المصري بالقول: "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها أخذه وفقاً للقوانين واللوائح".

ثانياً: تباين النظامين الأردني والمصري في المهلة المحددة للبت في التظلم.

إذا كان النظامان الأردني والمصري قد اتفقا على القاعدة العامة التي تقضي بعدم إلزام الإدارة بالبت في التظلمات المقدم إليها من ذوي الشأن، فإنهما اختلفا في تحديد المهلة الزمنية الممنوحة للإدارة للبت في تلك التظلمات.

فقد منح المشرع الأردني للإدارة مدة ٣٠ يوماً لكي تنظر في طلب التظلم وتبت فيه، بينما حدد نظيره المصري مدة ٦٠ يوماً للإدارة في هذا الصدد، وعليه فإن

(١٢٤) المادة (١٦٥/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(١٢٥) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري.

موقف المشرع الأردني جاء أكثر تشدداً تجاه الإدارة وأكثر تجاوباً مع مصالح الأفراد من موقف المشرع المصري، ذلك أن مدة ٣٠ يوماً - في تقديرنا - هي مدة كافية للإدارة لتقوم بفحص مدى مشروعية القرار وملاءمته، وهذا يحفز الإدارة على الإسراع في النظر في التظلمات المقدمة إليها والبت فيها إما بقبولها أو برفضها، كما أنه من غير المجدي أن تبقى المعاملات الإدارية والمراكز القانونية للأفراد غير مستقرة لفترة أطول مما ينبغي، وهو ما يستتبع بالضرورة الإسراع في بدء ميعاد الطعن بالقرار أمام القضاء بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم بدلاً من الانتظار لفترة ستين يوماً.

خاتمة :

أولاً : النتائج المستخلصة

- ١ - إن التظلم الإداري هو نظرية قانونية مستقلة بذاتها، لها نظامها القانوني الخاص بها، أفردتها كلا المشرعين - الأردني والمصري - بنصوص خاصة نظراً لما تتمتع به من سمات خاصة تميز طلب التظلم عن غيره من الطلبات.
- ٢ - اهتمام الجانبين الفقهي والقضائي في كلا البلدين (الأردن ومصر) للتصدي لمفهوم التظلم الإداري، واستجلاء أهم الدعائم والمرتكزات التي تقوم عليها فكرة التظلم، لاسيما أن النصوص التشريعية جاءت خالية من التصدي لمفهوم التظلم.
- ٣ - إن التظلم الإداري هي فكرة قائمة بشكل أساسي على تحقيق العدالة الإدارية، من خلال تفعيل دور الرقابة الذاتية للإدارة على تصرفاتها وما تصدره من قرارات غير مشروعة في ممارستها لنشاطها الإداري، فهي وسيلة لاستخلاص نوي الشأن لحقوقهم بطرق ودية مختصرة، تجنب اللجوء إلى إجراءات التقاضي واستبداله بإجراء أكثر سهولة ويسر ودون تحمل أعباء التقاضي.
- ٤ - إن فكرة التظلم الإداري وسيلة قانونية قائمة على أساس موضوعي، مجردة ومنزهة عن أي اعتبارات شخصية قد تمس بها، تتمركز على فحص مدى مشروعية وملاءمة القرارات المتخذة من قبل الإدارة وتكشف عما يعترئها من بطلان.
- ٥ - إن فكرة التظلم الإداري تسهم إلى حد بعيد في إيجاد روح التعاون بين الإدارة وموظفيها، فهي وسيلة لتقريب وجهات النظر والاتصال المباشر بين الإدارة والموظف العامل لديها، ويتوجب هنا على المسؤول الإداري أن يتحلى بأخلاقيات العمل في تعامله مع المتظلم، وينظر إلى طلبه بموضوعية وجدية.

٦ - من أسمى ما يميز فكرة التظلم الإداري، هو ما تتمتع به تلك الفكرة من فوائد ثلاثية الأبعاد :

فمن ناحية، يشكل التظلم وسيلة يلجأ إليها الأفراد للمطالبة بحقوقهم تجاه الإدارة، وإذا كان التظلم لا يجدي أحياناً لعدم استجابة الإدارة له أو عدم الرد عليه، فإنه يسهم بالمقابل في زيادة وعي الفرد وتبصرته بحقه في مخاطبة الجهات الإدارية، وأن القانون قد منحه الحق في الاعتراض على ما تصدره الإدارة من قرارات تمس مركزه القانوني بطريقة غير مشروعة.

ومن ناحية أخرى، فإن فكرة التظلم تحافظ على هيئة الإدارة بعدم تجاهلها وتخطيها واللجوء إلى القضاء مباشرة، كما تلفت نظرها لما قد يشوب تصرفاتها وقراراتها من بطلان، ويتوجب على الإدارة في هذه الحالة، باعتبارها خصماً شريفاً، أن تتلقى تلك الطلبات بعناية واهتمام، أولاً لكي تعطي كل ذي حق حقه، ثانياً لتجنب الوقوف أمام القضاء بموقف يمس من هيبتها وكيانها، ثالثاً لكي تحافظ على استمرارية عمل المرفق الذي تديره.

ومن ناحية ثالثة، فإن التظلم يلعب دوراً أشبه بالدور القضائي في حث الإدارة على الرجوع في قراراتها غير المشروعة وإعادة صفة المشروعية إليها بسحبها أو إلغائها أو تعديلها، وعليه فإن التظلم الإداري يساند وظيفة القضاء ويخفف العبء عن كاهله، خاصة مع تزايد نسبة الدعاوى المرفوعة أمامه.

ثانياً: التوصيات المرجوة

١ - يتطلب الأمر من المشرع الأردني إعادة النظر بشكل عام بالأحكام المنظمة للتظلم في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ مراعيًا ما يلي :

(أ) الأخذ بفكرة التظلم الوجوبي - على غرار الوضع في مصر - على الأقل في بعض الحالات ذات الأهمية، خاصة تلك المتعلقة بشئون الخدمة المدنية للموظفين كقرارات التعيين والترقية والفصل من الخدمة والقرارات التأديبية وغيرها من القرارات، حيث أثبت الواقع أن تلك المسائل تشكل الجانب الكبير من القضايا المرفوعة أمام القضاء، وبإلزام التظلم فيها مسبقاً كشرط لقبول دعوى الإلغاء قد يخفف العبء عن كاهل القضاء إذا ما استجابت الإدارة واقتنعت بمضمون التظلم.

(ب) أن يبقى المشرع الأردني - وكذا المصري - باب الطعن الإداري (التظلم الإداري) مفتوحاً لجميع القرارات دون استثناء، فمن شاء سلكه ومن شاء حجم عنه وتوجه إلى القضاء مباشرة، طالما أن النظامين الأردني والمصري قد استقرا على أن تقديم التظلم الإداري بنوعيه الجوازي والوجوبي، يرتب أثراً في قطع مدة الطعن

القضائي، ولا يترك بعض القرارات بمنأى عن التظلم منها أو الاعتراض عليها، بحجة أنها قرارات قطعية تستنفذ الجهة التي أصدرتها ولايتها بمجرد صدورها، أو لعدم وجود جهة أخرى تملك التعقيب على قراراتها، فمن الجائز أن ينص القانون في مثل هذه الحالة على إحالة طلب التظلم إلى الوزير المختص، كما فعل بشأن القرارات القابلة للتظلم منها بجواز تقديمها إلى الوزير المختص كسلطة رئاسية أو إلى وكيل الوزارة، أو إحالتها - على الأقل - إلى لجان وصائية خاصة لهذا الغرض.

٢ - بالنظر لما سبق عرضه من فوائد وإيجابيات لفكرة تسبب رفض التظلم من جانب الإدارة، نتمنى من المشرع الأردني أن يورد نصاً - على غرار نظيره المصري - يلزم فيه الجهات الإدارية بتسبب قراراتها برفض التظلم، حتى يستطيع ذوو الشأن الإحاطة بأسباب الرفض ومعرفتها، فقد يقتنع بها المتظلم ويحجم عن رفع الدعوى.

المراجع

أولاً - الكتب:

- د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- د. رمضان بطيخ، قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د. عبد العزيز خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٨.
- د. عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- د. عبد العزيز خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
- د. علي خنجر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٥.
- د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.
- د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- د. سعد الشتيوي، المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. صبري السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، دار قنديل للنشر، عمّان، ٢٠٠٩.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ولاية قضاء الإلغاء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٠.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة بالمقارنة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٨.

- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ١٩٩٨.
- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٢.

ثانياً – الرسائل والأبحاث :

- د. أحمد يوسف محمد، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، مصر، ٢٠٠٧.
- د. رحاب عبدالعزيز البيلي سالم، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في الدعوى الإدارية، منشور على الشبكة الإلكترونية: <http://ar.wikibooks.org/wiki>
- د. عبد الرؤوف كساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠١٠.
- د. عبد العزيز السيد الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، العدد (٩-١٠)، القاهرة، ١٩٨٧.
- عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، ١٩٩٤.
- د. علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، العدد (١٢)، عمّان، ١٩٩٨.
- د. محمد البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة، العدد ٦٠، الرياض، ١٩٨٨.
- محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، ٢٠٠٩.
- محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمّان، ٢٠٠١.

