بحث بعنوان

سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري ورفضه

درجة الدكتوراه في القانون العام

إعــداد الباحث

محمد علي إبراهيم محمد

تحت إشراف

أ.د / وليد محمد الشناوى

أستاذ القانون العام وعميد الكلية

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

ملخص البحث

إن للإدارة سلطة خاصة في التعامل مع التظلم الإداري، وفق ما تراه مناسباً لها في تسيير المرفق العام، فلها وفق ما يمنحها القانون أن تقبل التظلم الإداري، ولها أن ترفضه أيضاً، وفق ظروف كل حالة تعرض عليها.

تكمن مشكلة البحث في الاختلاف في رؤية الإدارة في قبول التظلم الإداري، واختلاف المبررات التي تعتمد عليها الإدارة في بناء قرارها في قبول التظلم الإداري أو رفضه، وعليه يمكن بلورة المشكلة في التساؤل التالي: ما مدى سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري أو رفضه؟

يعتبر البحث من البحوث المهمة كونه يبين حدود سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري ورفضه، كما أنه يبين موقف المشرع الإماراتي من مسألة رفض الإدارة للتظلم الإداري.

ومن أبرز النتائج التي توصلنا لها في نهاية البحث إن مسألة قبول الإدارة لتظلم الموظف العام أو رفضه هو أمر تقديري، يرجع للإدارة حيث أن الإدارة تتوخى الحذر في هذه المسألة فهي تقبل أو ترفض وفق واقع الحال بما يحقق المصلحة العامة.

الكلمات الدالة: التظلم الإداري- سلطة الإدارة – قبول التظلم- رفض التظلم- دعوى الإلغاء.

Abstract

The administration has a special authority to deal with the administrative grievance, as it deems appropriate for it in the management of the public facility, and it may, in accordance with what the law grants it, accept the administrative grievance, and it may also reject it, according to the circumstances of each case submitted to it. The problem of research lies in the difference in the administration's vision in accepting the administrative grievance, and the different justifications on which the administration relies in building its decision to accept or reject the administrative grievance, and therefore the problem can be crystallized in the following question: What is the extent of the administration's authority to accept or reject the administrative grievance? The research is considered one of the important researches as it shows the limits of the administration's authority to accept and reject the administrative grievance, and it also shows the position of the UAE legislator on the issue of the administration's rejection of the administrative grievance. One of the most prominent results that we reached at the end of the research is that the issue of the administration's acceptance of the grievance of the public employee or its rejection is a matter of discretion, due to the administration, as the administration is careful in this matter, as it accepts or rejects according to the reality of the situation in the public interest.

Keywords: administrative grievance - management authority - acceptance of grievance - rejection of grievance - cancellation lawsuit.

مقدمة:

هناك عدة آثار قانونية لتظلم الموظف العام من قرارات الإدارية وتقسم تلك الآثار على آثار قانونية مباشرة وأخرى غير مباشرة.

حيث أن آثار تظلم الموظف العام من قرارات الإدارة يمكن إرجاعها لثلاثة أنواع، الأول هو الآثار القانونية الخاصة بالإدارة، والثاني الآثار القانونية الخاصة بالموظف العام، والثالثة هي الآثار القانونية الخاصة بالقرار الإداري محل التظلم

من حيث الآثار القانونية لتظلم الموظف العام على الإدارة يتمثل في إما قبول الإدارة للتظلم المقدم من الموظف، أو رفضه مع ذكر مسبباته

وفي حال قبول الإدارة لتظلم الموظف فعليها التزام قانوني بأن تبين أسباب القبول وأن تبين المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في قبول التظلم في حين أن أثر تقديم الموظف للتظلم على الموظف ذاته قد يكون أثر إيجابي، كما أنه قد يكون أثر سلبي، فالأثر الإيجابي يكون من خلال إلغاء القرار أو سحبه أو حتى تعديله، أما الأثر السلبي يكون برفض الإدارة للتظلم

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في الاختلاف في رؤية الإدارة في قبول التظلم الإداري، واختلاف المبررات التي تعتمد عليها الإدارة في بناء قرارها في قبول التظلم الإداري أو رفضه، وعليه يمكن بلورة المشكلة في التساؤل التالي: ما مدى سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري أو رفضه؟

تساؤلات البحث:

١) ما تعريف التظلم الإداري.

٢) ما هي شروط قبول الإدارة للتظلم الإداري وماهي الآثار القانونية المرتبة عليه؟

٣) ما هي المعايير التي تعتمد عليها الإدارة في رفضها للتظلم الإداري، وما هي آثار رفض الإدارة للتظلم الإداري؟

٤) ما هي فعالية الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري او رفضه؟

أهمية البحث:

١) الأهمية النظرية: تكمن في أنه يبين ماهية التظلم الإداري من الناحية الفقهية والقانونية، كما أنه يبين الحالات التي يحق فيها للإدارة معالجة التظلم الإداري من حيث القبول أو الرفض.

٢) الأهمية العلمية: يعتبر البحث من البحوث المهمة كونه يبين حدود سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري ورفضه، كما أنه يبين موقف المشرع الإماراتي من مسألة رفض الإدارة للتظلم الإداري.

أهداف البحث:

١) بيان ماهية التظلم الإداري.

٢) تحديد معايير قبول الإدارة للتظلم الإداري.

٣) بيان شروط قبول الإدارة للتظلم الإداري.

٤) تحديد موقف القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة من قبول التظلم الإداري ورفضه.

منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الموضوع من الناحية النظرية وتحليل قواعد التظلم الإداري وشرطه وتحليل موقف المشرع الإماراتي من مسألة قبول التظلم الإداري أو رفضه.

تقسيم البحث:

- المبحث الأول: ماهية التظلم الإداري
- المبحث الثاني: سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري
- المبحث الثالث: سلطة الإدارة في رفض التظلم الإداري

المبحث الأول

ماهية التظلم الإداري

سنبين في هذا المطلب تعريف التظلم الإداري لدى فقهاء القانون الإداري، ومن ثم نعرفه في القوانين المقارنة في دول مجلس التعاون الخليجي على النحو التالي:

المطلب الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للتظلم الإداري

يعرف التظلم في اللغة العربية في أنه مشتق من كلمة (مظالم) وأصل الكلمة هو (الظلم) وهو الجور والتعدي بما يجاوز الحد.[١]

بينما يعرف التظلم في الاصطلاح بأنه: "تقديم صاحب المصلحة طلباً لجهة معينة يطلب فيه رفع الظلم الواقع عليه[٢]".

أما في الفقه القانوني يعرف التظلم بأنه:" تقديم الموظف العام لطلب إلى الجهة الإدارية المختصة بهدف إلغاء قرار إداري صادر بحقه أو رفعه أو حتى سحبه عندما يرى الموظف أن القرار الإداري الصادر بحقه غير محق".[٣]

---

[١] لسان العرب: للإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن منصور المصري، دار صادر بيروت، ج ٢، ص٣٧٣.

[٢]موسى مصطفى شحادة، حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرين ربيع الآخر ١٤٢٥ه يونيو ٢٠٠٤م، ص١٧٤.

[٣] محمد خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء أراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٠.

كما أن التظلم الإداري يقوم على مبدأ إلزام الموظف بأن يقدم تظلم وجوبي للإدارة حول قرار إداري يضر بمصلحته قبل توجهه إلى القضاء وهو من حقوق الموظف وفرض عليه[٤] ".

وعلى الرغم من أن تعريف التظلم الإداري من التعريفات المختلف فيها بين فقهاء القانون الإداري إلى أنه بطبيعة الحال ينصرف على مدلول قيام الموظف بإجراء يحمي مصالحه التي يشعر أنها مهددة.

كما ان التظلم الإداري من حيث التعريف يقوم على إجراء من قبل الموظف يوجه من خلاله طلب للإدارة وان بعض التشريعات منه الإماراتي ألزم الموظف بالتظلم أمام الإدارة قبل اللجوء للقضاء

المطلب الثاني

التعريف الفقهي للتظلم الإداري

[٤] زكي محمد النجار، الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية ١٩٩٣م، ص٣٢.

يعرف التظلم من وجهة نظر الفقه الإداري بأنه:" إحدى الوسائل المتاحة للموظف العام الذي يصدر بحقه قرار إداري لا يرضيه، حيث أنه يلتمس من جهة الإدارة تعديل هذا القرار أو حتى إلغاؤه، أو إعادة النظر فيه من حيث الاسباب والحيثيات بهدف التخلص من تبعاته القانونية"[٥]

وهناك من الفقه الإداري من يعرفه بأنه:" اعتراض من الموظف العام يقدم بشكل كتابي إلى الإدارة يكون موضوعه الاعتراض على ما صدر من الإدارة من قرارات إدارية تمس المركز القانوني للموظف العام"[٦].

كما يعرفه آخر بأنه:" إحدى الطرق التي نص عليها القانون وكفل حمايتها يتمكن الموظف العام من خلالها بالطعن بقرار أصدرته الإدارية بهدف العدول عنه بسحبه أو تعديله أو حتى الإلغاء".[٧]

المطلب الثالث

تعريف التظلم الإداري في القانون الإماراتي

---

[٥] د. أحمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٢٣٦.

[٦] د. شريف الطباخ : التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦ ، ص٢٥٧.

[٧] د/ إبراهيم محمد علي – القضاء الإداري – دار النهضة العربية –سنة ٢٠٠٤– ص٣٦٧.

بينت المادة (٩٥) من قانون الموارد البشرية الاتحادي المقصود بموضوع التظلم **ومن هذا النص يرى الباحث:** أن المشرع الإماراتي قد عرف التظلم الإداري بأنه طريقة تتبعها الحكومة للحد من الإشكالات والنزاعات الوظيفية التي تحدث في بيئة العمل دون الإخلال بحقوق وواجبات الموظف العام في الدولة.

ومن هذا النص يتضح أن المشرع الإماراتي لم يحدد تعريفاً للتظلم الإداري ولكنه اعتبره طريقة ووسيلة للنظر في الجزاءات الإدارية التي تصدرها الإدارة تجاه الموظف العام".

وقد درجت التشريعات المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة بأنها لم تعرف التظلم الإداري بل بينت أنه أحد وسائل النظر في ما يقع على الموظف من قرارات قد تؤثر على وضعه القانوني

كما بينت المادة (١٤٢) من المرسوم الأميري رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن الموارد البشرية الحكومية في إمارة رأس الخيمة أيضاً المقصود بالتظلم الإداري بأنه طريقة يتمكن من خلالها الموظف العام من مراجعة الإدارة في قرارها

ومنه يستنتج الباحث: أن التشريعات الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة لم تعرف التظلم الإداري وإنما ألمحت إلى أنه طريق يمكن للموظف أن يسلكه للتظلم من أي قرار إداري يصدر بحقه.

المبحث الثاني

سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري

نبين في هذا المبحث سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

مبررات سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري

أولاً: سلطة الإدارية المطلقة في الرقابة على أعمالها:

إن للإدارة سلطة واسعة في تقدير ما تقوم به من أعمال قانونية وفق ما يمنحها القانون فلها أن تراقب أعمالها بهدف تصحيح ما تصدره من قرارات ولها أن لغي تلك القرارات أو تسحبها[٨]

ثالثا: ثنائية المصدر:

يحق للإدارة أن تمارس رقابتها على مشروعية القرارات الإدارية ولها أن تنظر في التظلمات التي تقدم من الموظف العام ولها سلطة تصحيح ما يرد في القرارات الإدارية من غلط أو إجحاف بإرادتها[٩]

رابعاً: سهولة الإجراءات:

إن ما يميز سلطة الإدارة في نظر التظلم هو سهولة هذا الإجراء ولها أن تصححه بإجراءات أكثر سهولة من إجراءات القضاء عن طريق إما الرقابة الداخلية في الإدارة ذاتها أو الرقابة الخارجية عن طريق القضاء الإداري[١٠]

---

[٨] الدكتور محمد إبراهيم خيري الوكيل، مرجع سابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

[٩] د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٢٥.

[١٠] – د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٥.

أولاً: الرقابة الخارجية:

إن الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة تضطلع بها جهات رقابية محددة مثل ديوان المحاسبة والوزارة وتكون إما رقابة مركزية أو رقابة لا مركزية يمثل في رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية، محلية كانت أم مرفقية، وهو ما يعرف برقابة نوعية معينة من الأنشطة الإدارية المختلفة، بالنسبة لجميع منظمات الإدارة العامة في الدولة، سواء كانت مركزية أو لا مركزية[١١]

ثانياً: الرقابة القضائية

هي رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وتكون عن طريق دعوى الإلغاء التي يرفعها الموظف العام بعد رفض تظلمه وهذا النوع من الرقابة هام في مجال تحديد سلطة الإداري في التصرف بالتظلم الإداري[١٢].

---

[١١] د. أحمد ممدوح الراوي: القرارات الإدارية والتظلم منها والطعن فيها، المتدون للنشر، القاهرة، دون تاريخ، ص٤١.

[١٢] د. أحمد السيد محمد اساعيل، المخالفات التاديبية، اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢م، ص ١١٢.

المطلب الثاني

سلطة الإدارة في قبول التظلم في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة

إن محـــور الـــتظلم الولـــائي يكـــون مـــن خلـــال قيـــام الموظـــف العـــام بتقـــديم طلـــب الـــتظلم للجهـــة الإداريـــة المختصـــة التـــي أصـــدرت القـــرار المـــتظلم منـــه وهـــو

يقترب إلى شكل الشكوى ويطلب خلاله إلغاء القرار المتظلم منه أو حتى تعديله[١٣]

كما ورد تعريف فقهي له بأنه:" طلب يتقدم به موظف يرى أن قرار الإدارة غير عادل يطلب من الإدارة مصدرة القرار إعادة النظر في القرار أو إلغاؤه أو تعديله إن أمكن[١٤]

لتوضيح المنهج الذي انتهجه المشرع الإماراتي عند تقريره لحق الموظف في التظلم من قرارات لجنة المخالفات التأديبية، والصادرة بحقه بعد انتهائها من إجراء التحقيق الإداري، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف:

إن حق الموظف العام في تقديم التظلم الإداري للإدارة هو حق كفله القانون الإماراتي حيث أن المشرع الإماراتي خصص لجان متخصصة للنظر في التظلمات التي تقدم من الموظفين كما ان المشرع الإماراتي ضمن حق الموظف العام في التظلم من قرارات لجنة التظلمات ذاتها ما يصدر بحقه من قرارات إدارية حيث أن المشرع الإماراتي منح لجان التظلم صلاحيات واسعة تستطيع خلالها إجبار الإدارة على تنفيذ قرارات اللجان وللموظف الحق في الاعتراض على قرارات تلك اللجان ولكن المشرع الإماراتي قيد

---

[١٣] شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦م، ص١٢٢.

[١٤] خليفة عبد العزيز، ضوابط التحكيم في المنازعات الإدارية، دار الكتب الحديث (دون سنة نشر)، ص١٢٣.

تلك الاعتراضات على قرارات اللجان بأن يقدم طلبه خلال أسبوعين وتكون اللجان مختصة بنظر التظلم ويكون قرارها في بعض الأحيان قطعياً.[١٥]

ثانياً: ميعاد التظلم:

حدد المشرع الإماراتي مدة التظلم الإداري بأنها لا تتجاوز أسبوعين من علم الموظف بما وقع عليه من جزاء

ثالثاً: شروط التظلم:

يمكن إجمال شروط التظلم الإداري على النحو الآتي:

١. يجب أن يصدر التظلم في قرار تأديبي نهائي صادر من لجنة المخالفات:

لابد أن يتم تقديم التظلم من قبل الموظف خلال الميعاد المحدد بنصوص القانون وعلى أن يكون القرار المتظلم منه نهائي لا يمكن فيه للإدارة أن ترجع عنه أو حتى تعدله، وتنظر اللجان بالتظلم وفق ما يمنحها القانون من سلطات وصلاحيات[١٦]

---

[١٥]) د. أحمد السيد محمد اساعيل، المخالفات التاديبية، اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢م، ص ١١٢.

[١٦] – يؤكد ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩١٩ لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩ م، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١٥، مرجع سابق، ص ٦٧.

٢- ضرورة أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى:

حتى يتم النظر بتظلم الموظف العام ضد القرار الصادر بحقه يجب أن يكون التظلم واضحاً لا لبس فيه من حيث بيان طبيعة القرار محل التظلم والجهة التي أصدرته وأثره على الموظف العام وبيان نوع الجزاء التأديبي الواقع على الموظف[١٧]

٢. يجب تقديم التظلم إلى الجهات أو اللجان التي نص عليها القانون:

حتى ينظر في تظلم الموظف العام لا بد أن يكون التظلم قد تم في ميعاده وأن يكون قد تم تقديم التظلم للجنة المختصة بالنظر فيه وبيان الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه بشكل دقيق[١٨]

٤. أن يتم تقديم التظلم في ميعاده القانوني:

حدد القانون الإماراتي مدة تقديم التظلم وهي اسبوعين بعد ان يتم إبلاغ الموظف بقرار لجنة المخالفات، ومدة ثلاثة أسابيع تالية لإبلاغ الموظف المتظلم بقرارات اللجان المختصة ويعتبر قرارها قطعيا[١٩]

---

[١٧] – الدكتور محمد إبراهيم خيري الوكيل، مرجع سابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

[١٨] – الدكتور محمد إبراهيم خيري الوكيل، مرجع سابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

[١٩] الدكتور سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٤، والدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء ٢، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

كما أن مسألة وجوبية التظلم تتوقف على مدى قبول الإدارة له وإن الوجوبية هي من يحدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء التي لا يجوز رفعها إلا بعد استنفاذ فرصة التظلم الوجوبي

المطلب الثالث

شروط قبول الإدارة للتظلم في القانون الإماراتي

سنبين إجراءات التظلم الإداري على ضوء ما جاء به قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، وعلى ضوء ما جاء به قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية على النحو التالي:

أولاً: إجراءات التظلم في دولة الإمارات العربية المتحدة.

على الرغم من الإجراءات التي حددها القانون الإماراتي هي خاصة بالتظلم الوجوبي إلا أن نفس الإجراءات وفق المتعارف عليه هي التي تطبق في كافة أنواع التظلم سواء كان جوازي او حتى تظلم وجوبي كما ان المشرع الإماراتي قد حدد التظلم في العديد من المواد الواردة في القانون على سبيل المثال المواد الخاصة بتنظيم التظلم من قرارات الترقية أو العلاوات المالية أو النقل أو الندب والإجازات وغيرها [٢٠]

وهناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها فيما يتعلق بالتظلم على قرارات الترقية وهي كالتالي:

أولا: من الناحية الشكلية:

إن ميعاد تقديم التظلم الإداري محدد في القانون وهو ستون يوم من تاريخ علم الموظف العام بالقرار الإداري محل التظلم، حيث أن تقديم التظلم من قبل الموظف العام يقطع هذا الميعاد وخاصة في قرارات الترقية حيث أن طلب التظلم له العديد من البيانات الواجب توافرها فيه وهي التالي:[٢١]

١) اسم المتظلم من القرار الإداري.

---

[٢٠] د. محمد الأمين البيانونى: ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، سنة ١٩٨٥، ص

[٢١] سوزان الصعيدي: المسلك الإيجابي للإدارة في بحث الظلم الإداري، مجلة جامعة البعث، كلية الحقوق جامعة دمشق، العدد ٣٧، عام ٢٠١٦.

٢) وظيفته.

٣) عنوانه.

٤) تاريخ صدور القرار المتظلم منه.

٥) تاريخ نشره.

٦) أسباب التظلم.

ثانيا: من الناحية الموضوعية (أسباب التظلم)

حدد القانون الإماراتي شروط التظلم الإداري من الناحية الموضوعية أي الشروط الموضوعية بأن يكون التظلم نتيجة عدم اختصاص الجهة الإدارية مصدرة القرار أو أن تكون الجهة الإدارية قد خالفت القوانين واللوائح أو أخطأت في تطبيقها أو إساءة الإدارة لسلطتها[٢٢]

في حين أن التظلم في نوع الآخر هو التظلم الرئاسي ويعرف بانه:" تظلم يتقدم به الموظف ممن أصاب الضرر من قرار الإدارية بحيث يقدم الطلب إلى رئاسة الجهة الإدارية مصدرة القرار بهدف تعديله أو سحبه أو إلغاؤه وهو من أعمال الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة

كما يعرف بأنه:" تظلم يقدمه الموظف المضرور إلى الرئيس المباشر للجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري، بحيث يطلب أن يكون القرار مطابق

---

[٢٢] سيف سالم السعيدي – النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني ((دراسة مقارنة))، جمهورية مصر العربية ، سلطنة عمان ، الإمارات العربية المتحدة – رسالة دكتوراه– سنة ٢٠٠٦–ص٦٩٦

للقوانين والأنظمة حيث يتولى الرئيس الإداري من ذاته النظر في هذا النوع من التظلمات".

ومنه فإن حقيقة التظلم الرئاسي هو من حقوق الموظف العام الذي تكفله القوانين المنظمة للوظيفة العامة في حال قيام الإدارة بإصدار قرار إداري مخالف للقوانين واللوائح والأنظمة كما أنه بالمقابل فمن حق الإدارة رفض التظلم [٢٣] كما أن التظلم الرئاسي له أثره على دعوى الإلغاء من حيث أنه يقطع الميعاد وفق ما أكده القانون المصري وأكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية

وقد نظم المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة أهمية التظلم الرئاسي وحدد ميعاده بأن يقدم الموظف العام التظلم للجنة المختصة خلال خمسة أيام عمل من تاريخ علمه بالقرار محل التظلم وله الحق في الاعتراض على قرار اللجنة خلال ١٠ أيام عمل ويكون قرار لجنة الاعتراض بمستوى تقييم (١) الاعتراض على قرار اللجان المتخصصة بحيث يكون قرار اللجنة قطعي.

هناك عدة انتقادات وجت إلى التظلم وهي الآتي[٢٤]:

---

[٢٣] د/ سيف سالم السعيدي – النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني ((دراسة مقارنة))، رسالة دكتوراه- سنة ٢٠٠٦-ص٦٩٦.

[٢٤] سيف سالم السعيدي – النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني ((دراسة مقارنة))، رسالة دكتوراه- سنة ٢٠٠٦-ص٦٩٦.

١) المبدأ العام هو عدم جواز نظر التظلم أمام نفس الجهة لأكثر من مرة، وهو ما يجعل الضمانات القانونية في حالة الهدر

٢) هذا النوع من التظلمات لا يستند إلى أية اعتبار قانوني وهو يسيء للمتظلم وعزز دور وسلطة الرئيس الإداري

٣) إعادة النظر في القرار الإداري حتى لا يرفع أمام ذات اللجنة التي يكون أحد أعضاء لجنة التظلمات من بين أعضاءها.

ومنه يرى الباحث: أنه على الرغم هذه الانتقادات إلا أن هناك بعض الفقه من رأى أن الواقع يدل على أن تلك الانتقادات لا تؤثر في أهمية التظلم الإداري باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع. كما أن الرأي القانوني السائد بأن الإدارة هي الخصم وهي الحكم يتعارض مع مبادئ العدالة الإدارية فالإدارة ليست صاحبة الحق في إصدار الأحكام فهي تنظر في التظلمات وفق معايير قانونية منحها لها القانون

ومما سبق يتبين لنا أن هناك جهات رقابية تراقب الجهة الإدارية وتبدي رأيها في التظلم المرفوع من الموظف بما يتفق مع الواقع والقانون، إلا أن رأي الفتوى والتشريع غير ملزم للجهة الإدارية، ويَجوز لها أن تخطر المتظلم برفضها للتظلم شريطة أن يكون مسبباً.

المبحث الثالث

سلطة الإدارة في رفض التظلم

نبين في هذا المطلب سلطة الإدارة في رفض التظلم من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

مبررات سلطة الإدارة في رفض التظلم

بين الفقه الإداري أن الموظف العام له الحق في التظلم من القرارات التي تصدر بحقه سواء للإدارة أو رئيسها ومنه فإن تقديم التظلم الإداري وفق ما جاءت به تشريعات تحتم لأن يكون التظلم واقعا قبل تحديد موعد الطعن[٢٥]

وعلى الرغم من أن العديد من القوانين التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة أوجبت على الموظف العام أن يتقدم بالتظلم إلى الجهة الإدارية بشكل وجوبي فما الحكمة من ذلك؟

١. التظلم يمنح الموظف العام الفرصة السانحة للطعن بما يصدر في حقه من قرارات تتضمن جزاء تأديبي بحقه بهدف الابتعاد عن اللجوء للقضاء
٢. التظلم الإداري يمنح الإدارة فرصة لمراجعة القرارات الإدارية بما يحق التوازن في المراكز القانونية للموظفين والإدارة
٣. التخفيف من عبء القضايا أمام المحاكم.

كما تعرض التظلم الإداري للعديد من الانتقادات من قبل فقهاء القانون الإداري من حيث أنه لا فائدة منه كون الإدارة لن تعترف بما ينسب لها من أخطاء

---

[٢٥] د. مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الإداري، طبعة سنة ١٩٧٨(الطبعة الثانية) – مطبعة الأمانة، ص١٧٠.

يتوجب أن يكون التظلم ذو دلالة قطعية بحيث يفهم المقصود منه دون لبس ن مثل هذا التظلّم غير مجدٍ ولا يعتد به.[٢٦]

المطلب الثاني

رفض الإدارة التظلم الإداري في التشريع الإماراتي

إن للإدارة سلطة مطلقة في قبول التظلم، وعادةَ ما يكون هذا هو الهدف من ورا التظلم وهو الغاية التي يسعى الموظف لتحقيقها وهذا الأمر أجمعت عليه إلغاؤها.تشريعات الخاصة بتنظيم التظلم الإداري[٢٧].

---

[٢٦] أعاد حمود القيسي : الرقابة على أعمال الإدارة ، أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٨م ،ص٧٦

[٢٧] د سعد نواف العنزي : الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص٣٩٦.

كما أن صدور القرار الإداري معيباً ليس معناه أن الإدارة هي من تقصد ذلك بهدف إهدار حقوق الموظف، حيث أن القوانين المنظمة للوظيفة العامة منحت الإدارة سلطة تعديل القرارات الإدارية ولها أيضاً إلغاؤها . وعليه فإن سلطة الإدارة في قبول التظلم الإداري تكون ذات طابع إيجابي فوري في حال اقتناع الغدارة بأن الإلغاء هو الذي يحقق مصلحة الموظف

ولكن على الرغم من سلطة الإدارة في قبول التظلم وإلغاء القرار الإداري المتظلم منه، فإن لها سلطة رفض التظلم ويكون الرفض وفق إحدى الطرق الآتية[٢٨]:

الفرع الأول: رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم إليها

يعرف الرفض الصريح من قبل الإدارة للتظلم الإداري بأنه قيام الإدارة بالتعبير عن رفضها لتظلم الموظف العام بشكل صريح علني لا يحتمل معه العكس

كما أن المشرع الإماراتي نظم قواعد سلطة الإدارة في رفض التظلم الإداري وفق نصوص ما جاء به قانون الموارد البشرية الاتحادي

ويترتب على رفض الإدارة للتظلم العديد من الآثار القانونية وخاصة ما يتعلق منها بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء حيث أن الرفض قبل رفع الدعوى

---

[٢٨] د عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، مرجع سابق ، ص٩٠

وخلال المدة المحددة لا يقطع ميعاد الطعن وعليه فإن مدة الطعن تبدأ من جديد ويجوز رفع دعوى الإلغاء خلال المدة التي يحددها القانون تبدأ من اليوم التالي لرفض الإدارة للتظلم.[٢٩]

وبالرجوع لموقف المشرع الإماراتي نرى أنه سكت عن هذا الأمر ولم ينظمه بأية مادة قانونية وترك الأمر لسلطة القضاء وآراء الفقه الإداري حيث أنه لم ينظم مسألة قطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء وهو ما يمكن اعتباره قصور في التشريع ، وعلى عكس ذلك فإن المشرع المصري نص على حل لهذه المسألة في المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة الذي أوجب التسبيب من قبل الإدارة لقرار الرفض.

الفرع الثاني: عدم إجابة الإدارة على التظلم المقدم إليها

في بعض الأحيان تعمد الإدارة إلى الصمت وعدم الرد على التظلم بالقبول أو الرفض سواء بشكل صريح أو بشكل ضمني حيث أن المشرع الإماراتي لم ينظم هذه المسألة أيضاً بينما نظمها المشرع المصري في نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة.

ولكن في بعض الأحيان قد يلتبس الأمر على الإدارة حيث أن مسألة عدم تصريح الإدارة عن موقفها من رفض التظلم يؤثر على شرط الموعد القانوني للطعن حيث أن سكوت الإدارة لا يمكن ان تتطلق عليه دائماً صفة الرفض الضمني وفي هذا الصدد قد تأخذ الإدارة وقتاً طويلاً للرد على

---

[٢٩] حمدة علي البلوشي: إشكاليات تعدد اللجان التأديبية، بحث مقدم لجامعة الشارقة، كلية القانون، قسم القانون العام، ٢٠١٦م، ص ٥.

المتظلم وهو ما يجعل ميعاد الطعن بالإلغاء قائما من تاريخ اليوم التالي للرد للبت فيه، إذ لا معنى للانتظار في هذه الحالة.[٣٠]

وعلى الرغم من أن دور لجان التظلم تأتي بعد أن يطبق الجزاء الإداري على الموظف ولكن لها دور حيوي في قرار الإدارة بقبول التظلم أو عدم قبوله بشكل صريح أو ضمني وسوف نتحدث عن دور اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام على النحو الآتي:

أولاً: اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام في القانون الاتحادي.

بالنسبة لانواع لجان التظلم فقد حددها المشرع الإماراتي بنوعين من اللجان الأول هو لجان فرعية داخلية تابعة للوزارة وأخرى محايدة تابعة لهيئة الموارد البشرية ولكل منها اختصاصه وسوف نتطرق لهذين النوعين على النحو الآتي[٣١]:

١- اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام الداخلية.

❖ **اختصاص لجنة التظلم.**

---

[٣٠] دولة الإمارات العربية المتحدة – مرسوم بقانون اتحادي – رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-٠٣ نشر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-١٠ يعمل به إعتبارا من ٢٠٢٣-٠١-٠٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. الجريدة الرسمية ٧٣٧ "ملحق" السنة الثانية والخمسون

[٣١] أحمد السيد محمد إسماعيل: إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل القوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠١٤م، ص ٤٥.

تختص هذه اللجنة بالنظر فيما يقدمه الموظف من تظلمات بخصوص ما يقع عليه من جزاءات من لجنة المخالفات

حيث أن المشرع الإماراتي قد منح هذه اللجان صلاحيات واسعة من حيث سلطتها في نظر التظلم وقبوله أو حتى رفضه أو تعديله

❖ **ميعاد تقديم التظلم أمام اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام.**

حدد المشرع مدة التظلم وميعاده بمدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ علمه بالقرار الإداري محل التظلم بشرط أن يكون علم الموظف بالقرار الإداري المتظلم منه هو علم يقيني

❖ **تشكيل اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام.**

إن المشرع الإماراتي لم يحدد عدد أعضاء اللجان بل تركها للجهات المختصة وهي من يحدد شروطها وآلية عملها في نظر التظلم الإداري

وحتى يتم الوصول للعدالة الإدارية لابد أن يكون هناك شرط في تشكيل تلك اللجان بان لا تضم في تشكيلها أي شخص كان عضواً في لجان المخالفات المتظلم منها

❖ **آلية عمل اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام.**

تقوم اللجنة بنظر التظلمات المقدمة إليها بشأن الجزاءات الإدارية من خلال الآتي[٣٢]:

١- تقوم اللجنة بالاطلاع على ملفات التحقيق وما ورد فيها من وقائع.

٢- للجنة الحق في ان تستمع لكل ذي شأن في مجال التحقيق.

٣- إعادة الملف إلى الجهة المختصة في حال وجود أية نواقص لاستكمالها.

❖ **تصرف اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام في التظلم.**

بالنسبة لسلطة تلك اللجان فقد حددها المشرع الإماراتي على سبيل الحصر وذلك في نص المادة (١١٠) من التشريع الإماراتي في اللائحة التنفيذية للقانون حيث أعطى قرارات تلك اللجان صفة القطعية بحيث لا يمكن الطعن بها بأي شكل

٢-لجنة النظر في الاعتراضات التابعة لهيئة الموارد البشرية.

إن الجهة المختصة بتشكيل هذه اللجنة هي رئاسة الهيئة الاتحادية للموارد البشرية وهي مختصة بنظر التظلمات التي يقدمها الموظف العام

---

[٣٢] دولة الإمارات العربية المتحدة – مرسوم بقانون اتحادي – رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-٠٣ نشر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-١٠ يعمل به إعتبارا من ٢٠٢٣-٠١-٠٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. الجريدة الرسمية ٧٣٧ "ملحق" السنة الثانية والخمسون

ممن صدر قرار من لجنة لا يكون لصالحه ولم يحدد المشرع عدد أعضاء تلك اللجان[٣٣]

ومما سبق يتضح لنا أن تعدد لجان التظلم هو امر في غاية الخطورة وقد ينطوي على العديد من الآثار القانونية التي تؤثر على ضمانات الموظف العام

ثانياً: اللجان المتخصصة بنظر تظلم الموظف العام في القانون المحلي لإمارة دبي.

كما أن قانون الموارد البشرية المحلي في إمارة دبي لم يحدد آلية عمل لجان التظلم بل اكتفى بأن اللجان هي من يفحص صحة التظلم وهو أمر غير كافي في تحديد اختصاص اللجان

الخاتمة

تناول البحث سلطة الإدارة في قبول ورفض التظلم الإداري، وبين أن للإدارة مطلق الحرية في قبول التظلم أو رفضه وفق ما تراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة، وفي نهاية البحث توصلنا للعديد من النتائج والتوصيات وهي التالي:

أولاً: النتائج

---

[٣٣] د/رأفت فوده – النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة) – دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٩٨–ص١٦٧

١. إن مسألة قبول الإدارة لتظلم الموظف العام أو رفضه هو أمر تقديري، يرجع للإدارة حيث أن الإدارة تتوخى الحذر في هذه المسألة فهي تقبل أو ترفض وفق واقع الحال بما يحقق المصلحة العامة.

٢. في حال استكمال التظلم الإداري لكافة شروطه ومسبباته وهو ما يستلزم بالإدارة قبوله وعليها أن تبين الأسباب التي أدت إلى قبول التظلم الإداري.

٣. حينما ترى الإدارة أن التظلم الإداري لا طائلة منه وانه غير مستكمل لشروطه وعناصره فهي تقوم برفض التظلم الإداري ولكن عليها أن تقدم مبررات لهذا الرفض.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة الحد من سلطة الإدارة في رفض التظلم الإداري لما يحقق مصلحة الموظف العام والإدارة والصالح العام.

٢. لابد من وجود معايير قانونية خاصة برفض الإدارة للتظلم الإداري يمكن من خلالها تقديم التظلم الإداري بعيداً عن مسببات الرفض.

٣. زيادة البحوث والدراسات الخاصة بسلطة الإدارة في قبول أو رفض التظلم الإداري لما لها من أهمية كبيرة في بيان أهمية التظلم.

قائمة المراجع

- المرسوم بقانون اتحادي – رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-٠٣ نشر بتاريخ ٢٠٢٢-١٠-١٠ يعمل به إعتبارا من ٢٠٢٣-٠١-٠٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. الجريدة الرسمية ٧٣٧ "ملحق" السنة الثانية والخمسون
- إبراهيم محمد علي – القضاء الإداري – دار النهضة العربية –سنة ٢٠٠٤-

- أحمد السيد محمد اساعيل، المخالفات التاديبية، اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢م،
- أحمد السيد محمد اساعيل، المخالفات التاديبية، اكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٢م،
- أحمد السيد محمد إسماعيل: إجراءات التأديب الإداري للموظف العام في ظل القوانين الموارد البشرية الاتحادية والمحلية، أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠١٤م.
- أحمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦
- أحمد ممدوح الراوي: القرارات الإدارية والتظلم منها والطعن فيها، المتدون للنشر، القاهرة، دون تاريخ
- أعاد حمود القيسي : الرقابة على أعمال الإدارة ، أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٨م
- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩١٩ لسنة ٨ قضائية، بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩ م، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١٥، مرجع سابق، ص ٦٧.
- حمدة علي البلوشي: إشكاليات تعدد اللجان التأديبية، بحث مقدم لجامعة الشارقة، كلية القانون، قسم القانون العام، ٢٠١٦م.
- خليفة عبد العزيز، ضوابط التحكيم في المنازعات الإدارية، دار الكتب الحديث (دون سنة نشر)،

- رأفت فوده – النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة) – دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٩٨–
- زكي محمد النجار، الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية ١٩٩٣م
- سوزان الصعيدي: المسلك الإيجابي للإدارة في بحث الظلم الإداري، مجلة جامعة البعث، كلية الحقوق جامعة دمشق، العدد ٣٧، عام ٢٠١٦.
- سيف سالم السعيدي – النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني ((دراسة مقارنة))، جمهورية مصر العربية ، سلطنة عمان ، الإمارات العربية المتحدة – رسالة دكتوراه– سنة ٢٠٠٦
- سيف سالم السعيدي – النظام التأديبي للموظف العام في القانون العماني ((دراسة مقارنة))، رسالة دكتوراه– سنة ٢٠٠٦
- شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦م
- شريف الطباخ : التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦
- طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧
- لسان العرب: للإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن منصور المصري، دار صادر بيروت، ج ٢،

- محمد الأمين البيانونى: ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، سنة ١٩٨٥،
- محمد خيري الوكيل، للتظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء أراء الفقه وأحكام الفضاه، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٨م
- مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الإداري، طبعة سنة ١٩٧٨(الطبعة الثانية) – مطبعة الأمانة،
- موسى مصطفى شحادة، حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرين ربيع الآخر ١٤٢٥ه يونيو ٢٠٠٤م