



بحث بعنوان

التظلم من القرار التأديبي كضمانة للموظف العام في التشريعين المصري والإماراتي

مقدم من الباحثة

خديجة خلف سعيد خلف الكعبي

ضمن متطلبات الحصول على الدكتوراه من كلية الحقوق – جامعة المنصورة

إشراف

أ.د/ شريف يوسف خاطر

أستاذ القانون العام – عميد كلية الحقوق الأسبق

ورئيس جامعة المنصورة

٥١٤٤٥ - ٢٠٢٤م

المقدمة

- أولاً: التعريف بموضوع البحث:

تبدو أهمية المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، كونها مسئولية إدارية وقانونية مستقلة، محورها الموظف العام الذي يشغل وظيفة عامة دائمة في مرفق عام تديره الدولة، كما تكمن أهميتها فيما تحققه من حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي، مما يؤدي إلى استقرار سير المرافق العامة وتنمية الجهاز الإداري، وذلك من خلال وضع القواعد الكفيلة بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة، ومصلحة الموظف^(١).

ونظراً لأهمية الضمانات التأديبية تم زيادتها والتوسع فيها، فإذا استنفذت الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي يبقى هناك الضمانات اللاحقة والتي تتمثل بالنظم الإداري، وتهتم النظم الوظيفية المقارنة بإجراء تحقيق إداري مع الموظف العام قبل فرض العقوبة التأديبية ضماناً لعدالة العقوبة، فالتحقيق يمثل وسيلة أساسية للحفاظ على كرامة الموظف العام المتهم بارتكاب المخالفة الإدارية^(٢). وفي نهاية التحقيق التأديبي لا يخرج الأمر عن إحالة الأمر للسلطة المختصة بتوقيع العقاب للتصرف في التحقيق إما بحفظه، أو بتوقيع العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، أو الإحالة لسلطة أعلى تختص بتوقيع عقوبة أشد.

ولتفادي التعرض للعقوبة قد يلجأ الموظف إلى الطعن الإداري على هذه العقوبة أمام نفس الجهة الإدارية أو أمام الجهة الرئاسية لها، وهنا لابد من توافر بعض الضمانات لكفالة مشروعية العقوبة التأديبية التي قد تفرض على الموظف.

وحسناً فعل المشرع في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بأنه قد عالج إجراءات تأديب الموظف العام ووضع ضمانات للمساءلة التأديبية له، سواء قبل صدور القرار التأديبي (النظم الإداري) أو بعده.

(١) منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الشروق ومكتبتها، عمان، ١٩٨٤، ص ٣.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري بالإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص ٩٧.

كما عالج النظام القانوني بدولة الإمارات العربية المتحدة أمر تأديب الموظف العام بداية من صدور قانون الموارد البشرية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨م والتعديلات اللاحقة عليه، والتي تشمل عدة مراسيم قانونية منها: المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١١م، والرسوم الاتحادي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٦، واللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية والصادرة بقرار من رئيس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠١٨، وصولاً إلى ما تم استحدثه من قواعد قانونية منظمة للعلاقة فيما بين الموظف وجهة العمل وذلك بموجب المرسوم بالقانون الاتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ ولوائحته التنفيذية.

ثانياً: أهمية البحث:

تعتبر دراسة وتحليل الأحكام المتعلقة بإجراءات ضمانة التظلم التأديبي من القرارات الإدارية بالإدانة ذات أهمية ودور واضح في مجال توعية وإرشاد الموظفين لحقوقهم إزاء ما تتخذه السلطات التأديبية من أحكام وقرارات تأديبية، خاصة وأن التأديب أمر يمكن أن يتعرض له الموظف كثيراً طوال حياته الوظيفية ويمكن أن يمتد أثره للكثير من المزايا الوظيفية، وقد يؤدي إلى تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الخطورة.

- ثالثاً: أهداف الدراسة:

يهدف هذا البحث إلى الآتي:

الإلمام بالجوانب النظرية لماهية التظلم الإداري من القرارات التأديبية من حيث الإجراءات والضمانات التأديبية وذلك بإلقاء الضوء على كافة التشريعات المقارنة (المصرية والإماراتية) والآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بالتظلم الإداري المخول لطائفة الموظفين العموميين الخاضعين لقوانين الخدمة المدنية لأجل الإسهام ولو بالقدر القليل في تقييد الإدارة على مستوى الواقع بهذه الضمانات، ومن ثم الوصول إلى مساءلة تأديبية عادلة للموظف

رابعاً: إشكالية الدراسة: -

تتمثل هذه الإشكالية فيما إذا كانت الإجراءات والضمانات التأديبية التي أقرها المشرع

- في الدول المقارنة- للموظف العام في ما بعد صدور القرار التأديبي كفيلاً بتحقيق

التوازن المطلوب بين مصلحتين متناقضتين، وذلك بمبدأين: المبدأ الأول؛ مبدأ الفاعلية

الإدارية والذي يقتضي أن يمنح مساحة من الحرية من الإدارة عند تأديب الموظف المخطئ،

والمبدأ الثاني هو مبدأ الضمان الذي يقتضي على الإدارة في نفس الوقت أن توفر لذلك الموظف المخالف كافة الضمانات والأمن الوظيفي في ضوء حماية القانون.

خامساً: منهج البحث بالدراسة:

ستتبع الباحثة في هذه الدراسة المنهج النظري التحليلي، عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء مع المقارنة بالقانون في مصر والقانون التأديبي الإماراتي، كما أنه يمثل أحد الأنظمة المتطورة لضمانات المساءلة التأديبية.

- سادساً: خطة البحث:

للوصول إلى الهدف المنشود من هذا البحث فقد جاءت خطة البحث مقسمة إلى مبحثين متتاليين ثم خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات، فسنتناول التعريف بالتظلم الإداري وبيان ماهيته (المبحث الأول)، وتحديد الجهة المختصة بقبول التظلمات المقدمة من الموظفين وفحصها والبت فيها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التعريف بالتظلم الإداري

تمهيد وتقسيم:

التظلم الإداري يعد أحد الضمانات الضرورية والهامة كباقي الضمانات الأخرى المقررة لمصلحة الموظف، فهو -أي التظلم الإداري- يحقق التوازن الحقيقي بين المصلحة العامة والخاصة، فتقوم الإدارة العامة باتخاذ القرارات الهامة التي من شأنها حماية المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة من جهة، ومن الجهة الأخرى يقوم الموظف بتقديم التظلم من القرار الإداري اعتراضاً عليه والصادر من لجنة أو مجلس تأديبي، ويكون الهدف من ذلك التظلم هو تعديل أو سحب القرار التأديبي أو إلغاؤه. ولكن لا يتم هذا الاعتراض بوسيلة عشوائية وإنما يتم بالطريق الذي رسمه القانون وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات التي يتعين أن يتبناها الموظف عند إجراء التظلم أو الطعن عليه بالقرار التأديبي.

ويعد التظلم الإداري إجراءً مهماً وضرورياً للطعن في القرارات التأديبية بالإلغاء سواء كان تظلماً ولائياً أو رئاسياً، وبغير هذا التظلم تغدو دعوى إلغاء قرار الجزاء غير مقبولة. ولبيان التعريف بالتظلم الإداري، يتسنى لنا تناولها بالدراسة في مطلبين، وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: بيان التظلم الإداري

المطلب الثاني: شروط وآثار التظلم الإداري.

المطلب الأول

بيان التظلم الإداري

تمهيد وتقسيم:

تعتبر القواعد الإجرائية أمام القضاء وسيلة لتطبيق القواعد الموضوعية من أجل الوصول إلى العدل القضائي، ويأتي على رأس هذه القواعد التظلم الإداري الذي يحتل مكانة بارزة في مجال دعوى الإلغاء باعتبارها أهم الدعاوى الإدارية، فالتظلم الإداري وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة مما يساعد على إنهاء المنازعات الإدارية قبل السير في طريق الطعن القضائي^(٣). وقد يؤدي التظلم الإداري إلى التسوية وإطالة مدة النزاع، خاصة في حالات التظلم الوجوبي لأنه يمنع اللجوء للقضاء مباشرة. وبالنظر إلى السلطة المنوط بها ينقسم التظلم إلى: تظلم ولائي وتظلم رئاسي، ويأتي على نوعين: جوازي ووجوبي، مع مراعاة توفر عدد من الشروط عند تقديم التظلم.

وعلى ذلك سنتناول موضوع التظلم أو الطعن الإداري في فرعين على النحو الآتي:

- الفرع الأول: ماهية التظلم من القرار الإداري التأديبي.
- الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري.

(٣) محمد زياد جرادات: الطعن في القرارات والأحكام التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٦.

الفرع الأول

ماهية التظلم من القرار الإداري التأديبي

يتقدم الموظف صاحب الشأن بالتظلم الإداري - وهو يسمى أيضاً بالالتماس - لجهة الإدارة المصدرة للقرار الإداري، وذلك بهدف إعادة النظر في الأمر، إما بأن تسحب جهة الإدارة القرار أو تقوم بالتعديل عليه، أو تقوم باستبداله بآخر، لما تملكه جهة الإدارة من صلاحية في هذا الشأن^(٤).

وقد عرف جانب من الفقه^(٥) التظلم الإداري بأنه تلك الوسيلة التي يلجأ إليها ذوو الشأن المتضررون من ذلك القرار الإداري أو التأديبي، ويتم تقديمه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار وذلك من أجل أن تقوم تلك الجهة بتعديل القرار أو أن تقوم بسحبه، أو يلجأ الطاعن إلى القضاء طالباً بإلغاء القرار الإداري.

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه شكوى يقدمها الموظف العام إلى جهة الإدارة المصدرة للقرار التأديبي موضوع التظلم ويسمى هنا بالتظلم الولائي، فيتقدم الموظف إلى الجهة مصدرة القرار المخالف للقانون يطلب في ذلك التظلم إعادة النظر في القرار الذي صدر ضده وذلك إما بالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو استبدال غيره به، حسب السلطة المملوكة للرئيس الإداري، أو يقدم التظلم إلى الرئيس الذي أصدر القرار فيتولى بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو الإلغاء أو التعديل لجعله مطابقاً للقانون. وقد يتولى الرئيس الإداري ممارسة السلطة بإعادة النظر في القرار التأديبي موضوع ذلك التظلم من تلقاء نفسه دون أن يتم التظلم من ذوي الشأن^(٦).

(٤) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الناشر/ مكتبة الجامعة، الشارقة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م. ص ٢٩٥.

(٥) د. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الناشر/ مكتبة الجامعة، الشارقة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م. ص ٢٩٥.

(٦) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية سنة ٢٠٠٤، ص ٢٣.

وقد عرف بعض الفقهاء التظلم الإداري بأنه: "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته، يعتقد بأنه معيب، ويطلب إلغائه جزئياً أو كلياً"^(٧).

وعرفه آخرون بأنه "اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة، يبدي فيه المعارض عدم رضاه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه، لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه للقضاء، ويمثل قطعاً لسريان ميعاد دعوى الإلغاء وحالة من حالات إطالة مدتها"^(٨).

ومن تعريفات الفقه له أنه "وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلى الطعن قضائياً"^(٩).

وقد عرف أحد الفقهاء التظلم الإداري بأنه تلك الطريقة التي يمنحها القانون للموظف ليتمكن من الاعتراض المناسب على القرار التأديبي الذي أصدر ضده، خلال المدة المحددة ليعاد النظر في التظلم الإداري بهدف السحب أو التعديل، أو الإلغاء^(١٠).

وللطعن في القرارات الواردة في المادة ١٠ بند ثالثاً ورابعاً وتاسعاً، فنصت عليها المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة، والتي قضت بالالتزام بالمواعيد المقررة للتظلم، وتقديمه إلى الجهة مصدرة القرار الإداري أو رئيس الجهة والانتظار لحين البت والفصل فيه، كما أوضحت هذه المواد إجراءات التظلم، والفصل في هذا التظلم يكون بقرار من رئيس مجلس الدولة.

(٧) د. منال رفعت، العقوبة التأديبية في مصر القديمة حتى نهاية الدولة الحديثة، رسالة الماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م، ص ١.

(٨) د. محمد إبراهيم خيرت الوكيل، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١م، ص ١٦.

(٩) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣.

(١٠) د. آمنة شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١١٨.

أما عن الأحكام العامة والخاصة بالتظلم التي فرضها المشرع الإماراتي في المرسوم بالقانون الاتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولوائحه التنفيذية وذلك وفقاً لما استحدث بموجب المادة رقم ١٠٢ من اللائحة التنفيذية آنفة البيان.

كما بين المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم ١٧ لسنة ٢٠١٦م، الهدف من التظلم الإداري وسند ذلك من خلال منطوق المادة ٩٥ منه، كما تهدف هذه المادة إلى تحقيق غاية المشرع الاتحادي بتحقيق هذه الضمانة المهمة لتحقيق العدالة، ولحماية الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه في مواجهة قرارات التأديب الصادرة بحقه من السلطات الإدارية، والتي قد تضر بمركز الموظف واستقراره النفسي.^(١١) أما المحكمة الاتحادية العليا فقد عرفت التظلم "بأنه طريقة من طرق التشكي من القرار الإداري، به تراجع الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه، أو جهة إدارية أعلى منها القرار، لإعادة النظر فيه أو لفحص ما قد يعزوه إليه المتظلم من عيوب توصلت إلى سحبه أو إلغائه إدارياً"^(١٢). وبالتالي فإنه وجب لصاحب الشأن أن ينتظر لحين صدور نتيجة لذلك التظلم قبل رفع الدعوى إلى أن يقضى فيها، ومن المحتمل أن يجاب طلبه من الإدارة، فيصبح غير ذي مصلحة في رفع دعوى الإلغاء أو أي مبرر لذلك، أما في حالة رفض جهة الإدارة تظلم صاحب الشأن صراحة أو ضمناً، بالامتناع عن إصدار رأيها في المواعيد المحددة قانوناً، مما يدل على عدم نيتها في التسوية الودية للنزاع، وبالتالي يستنفد التظلم الغاية منه، وبذلك يبدأ بمرحلة بداية اللجوء للطعن القضائي على ذلك الجزاء التأديبي.

يعد التظلم أمام الإدارة هو الطريق القانوني الذي يحد من المشاكل الوظيفية المتروكة دون حلول ويساعد ذلك على عدم تفاقمها؛ فيكون الغرض من ذلك الحفاظ على العلاقات بين الموظفين والإدارة بشكل فعال وعادل، ويمكن الموظف من إبداء الدفاع حتى يقوم - أي الموظف - بالدفاع عن وجهة النظر التي يطرحها والتعبير عنها بالأسلوب اللائق، وبذلك يتحقق

(١١) د. سعيد سالم المظلوم سويدي، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 م، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2013 م، ص ١١ وما بعدها.

(١٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في الطعن رقم ٢٤٢ لسنة ٢٩ق، جلسة ٢٠٠٧/١٢/٣٠م.

الغرض من التظلم دون حاجة للجوء إلى القضاء ويكون التظلم الطريقة الأسرع لحل المنازعات.

التظلم يوفر الوقت والمال ويرفع العبء الذي وقع على عاتق القضاء، ويعد فرصة مناسبة لإتاحة ومراجعة الإدارة مصدرة القرار لقرارها وإعادة النظر فيه على ضوء ما قدمه صاحب الشأن، أما اللجوء إلى القضاء فيزيد من مدة الرد مما ينعكس بالسلب على أداء ونفسية الموظف (١٣).

الفرع الثاني

أنواع التظلم من القرار الإداري

يوجد نوعان للتظلم من القرار الإداري أولهما: تظلم اختياري، وثانيهما: تظلم إجباري. أولاً: التظلم الاختياري من القرار الإداري:

تناول فقهاء القانون تعريف التظلم الاختياري بأنه^(١٤): "التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري، سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني".

ويرى جانب آخر من الفقه^(١٥) أن التظلم اختياري ويلجأ إليه الموظف إذا رأى وجهاً للجوء إليه وذلك يعد الأصل، فإذا سلك ذلك الطريق – بالتظلم – فله أن يطعن على ذلك القرار إدارياً دون الانتظار لرد الإدارة على التظلم، والعكس كذلك إذا طعن قضائياً فله أن يتقدم بالتظلم ويشترط في ذلك أن يقوم بتقديم تظلمه خلال مدة محددة قانوناً بستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، وفي حالة عدم تقدمه به فيقطع موعد الطعن في القرار بالإلغاء.

(١٣) د. آمنة شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ١١٨.

(١٤) د. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ١٥١.

(١٥) د. طعمية الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ١٨١.

وحسناً فعل المشرع الإماراتي بأن قام بتنظيم التظلم الاختياري، فاستهل في المادة رقم ١١٠ من اللائحة التنفيذية الصادرة بشأن المرسوم الاتحادي للموارد البشرية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣م بأنه: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم وفقاً لإجراءات الموارد البشرية.....".

ثانياً: التظلم الوجوبي من القرار الإداري

عرف جانب من الفقه التظلم الوجوبي بأنه^(١٦): "التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن في حالات محددة قانوناً كشرط إجرائي سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا رفعت الدعوى قبل تقديمه فإنها تعتبر غير مقبولة".

وتعرضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩١/٧/٦ إلى تعريف التظلم الوجوبي بقولها^(١٧) "هو ذلك النظام الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار الإداري أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج الدعوى القضائية ويترتب على عدم تقديمه قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون".

وتناولت المادة ١٠ من القانون رقم ١٩٧٢/٤٧ التظلم الوجوبي، ما يشير إلى أهمية التظلم للجهة الإدارية في حالة كان التظلم ولاتياً أو رئيسياً، حيث قررت المادة السابقة رفض طلبات الطعن بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، قبل تقديم تظلم للجهة الإدارية سابقة الذكر.

ولما يكفي مجرد تقديم التظلم لرفع دعوى الإلغاء، وإنما على صاحب الشأن أن ينتظر ليعرف نتيجة التظلم، فإما أن تجيبه الإدارة إلى طلبه وبالتالي لا يكون هنالك محل لرفع دعوى الإلغاء، وإما أن ترفض طلبه صراحة أو ضمناً مما يعني أن الإدارة لا ترغب بتسوية النزاعات بصورة ودية مما يجعل لصاحب الشأن أن يطعن قضاءً على القرار التأديبي.

(١٦) د. محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٤ - ص ٧٧٨.

(١٧) حكم **الإدارية** العليا في الطعن رقم ٣٠٩٩ بتاريخ ١٩٩١/٧/٦ - ٣٣ ق - مجموعة أحكامها السنة الثلاتين -

ونلاحظ أن موقف المشرع الإماراتي من التظلم الوجوبي لم يتطرق لأية نصوص أو أحكام توجب على الموظف المتضرر أن يقدم التظلم الإداري قبل رفع الطعن بالقضاء الإداري المختص، حيث إن الثابت عملاً هو ندرة النزاعات الإدارية في تلك الدولة، فإن الواقع الفعلي هو تعدد الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الاستئنافي الاتحادي والدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، فيستحيل مع ذلك التعداد الجزم بما يتجه إليه القضاء فيها نحو مبادئ مرساة بشأن تلك النزاعات الإدارية، أو تحديد ما إذا كان هناك ضرورة من إنشاء هيئة قضائية تفصل في تلك النزاعات الإدارية أم لا.

وفي ضوء تلك الحقيقة القضائية أصبح من الحتمي وجود نظام التظلم الإداري بصفة عامة وبمختلف صوره وأنواعه، والتظلم الوجوبي بصفة خاصة، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه الإداري الذي عني بالبحث في القانون والقضاء الإداريين في دولة الإمارات إلى تقرير أهمية العمل بنظام التظلم الوجوبي، وخاصة في الدول التي لا تعرف نظام القضاء الإداري، ومن بينها دولة الإمارات العربية المتحدة. الأمر الذي بات يحتم على المشرع الإماراتي الاتجاه نحو تبني تنظيم إجرائي وموضوعي أمثل للتظلم الإداري، وتحديد الوجوبي منه^(١٨).

(١٨) د. محمد خليفة خبيلي، التظلم الإداري: دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، ٢٠٠٩م، ص ٥٨ وما بعدها.

المطلب الثاني

شروط التظلم الإداري وآثاره

تقسيم:

أحاط المشرع والقضاء التظلم الإداري بمجموعة من الشروط يجب توافرها لكي ينتج آثاره القانونية، ولا يصح بدونها، وبتوافر هذه الشروط يؤدي التظلم الإداري دوره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري التأديبي.

وعلى هذا سنتناول شروط التظلم الإداري وآثاره في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

شروط التظلم الإداري

حتى يكون التظلم الإداري الوجوبي والجوازي صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية، ينبغي توافر الشروط الآتية:^(١٩)

١. تقديم صاحب الشأن أو من يمثله التظلم إلى الجهة المختصة.

يشترط أن يقدم التظلم الإداري ممن يمسه القرار المتظلم منه بصورة مباشرة، وأن يؤثر في مركزه القانوني وأن يؤثر في مصلحة شخصية مباشرة له، كما يجوز أن يقدم التظلم من ممثل صاحب الشأن تمثيلاً قانونياً صحيحاً كالنائب أو الوكيل.

ولكي يتم قبول التظلم فيجب أن يتقدم به المتضرر من القرار الإداري إلى الجهة المصدرة أو التي ترأسها للقرار الإداري وفقاً للمواعيد المحددة للتظلم حسب القانون، ويكون التظلم صحيحاً منتجاً لآثاره في حالة تقديمه للجهة الرأسية لجهة إصدار القرار، وبالتالي يعمل التظلم أثره في قطع ميعاد الطعن في القرار. وهذا وفقاً لما قضت به المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأنه: (٢٠) "... متى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات

(١٩) د. عمر عبد الرحمن البوريني: التظلم الإداري كوسيلة بديلة لفض المنازعات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد ٣، العدد ٤، تشرين أول ٢٠١١، ص ٤؛ د. هاني الطهراوي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص ٢٠٠١، ص ١١٨.

(٢٠) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤ بتاريخ ٢٦/١١/١٩٦٦، ١٠ق، مجموعة أحكامها السنة الثانية عشرة.

الرئاسية لها في الميعاد القانوني، فإنه يعتد به كتظلم صحيح منتج لأثره، ولهذا فإن تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية يكون منتجاً لأثره متى أحالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني".

وفي الإمارات يتم تقديم التظلم إلى لجنة التظلمات وتعد تلك هي المرحلة الأولى، ثم يقدم إلى لجنة النظر في الاعتراضات في المرحلة الثانية.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز تقديم التظلم إلى الجهة الاتحادية كونها هي الجهة التي أصدرت القرار التأديبي؟

وفي ذلك أوضحت المادة ١٠٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بعدم جواز تقديم التظلم من قرار الجهة الاتحادية إلى نفس الجهة التي أصدرته.

٢. يجب أن يكون القرار المتظلم فيه نهائياً:

يشترط على المتظلم أن يقوم بتقديم التظلم في القرار الإداري النهائي الصادر عن الجهة مصدرة القرار.

ويقصد باشتراط المشرع أن يكون القرار نهائياً أن يكون صادراً مستنفذاً كافة مراحل التسلسل الإداري، وأن يكون صادراً من الجهة المخولة بإصداره وأن لا يكون بحاجة للتصديق عليه من سلطة أعلى وإن احتاج فلا يجوز التظلم منه، وذلك أن السلطة التي ستصدق عليه يمكن لها أن تقوم بتعديل القرار أو إلغائه أو سحبه وبالتالي يصبح التظلم بلا جدوى^(٢١).

وفي الإمارات يحق للموظف التظلم من كافة الجزاءات التي تفرض عليه وكذا كافة الإجراءات أو القرارات التي تتخذ في حقه من قبل جهة العمل حيث يتقدم الموظف المتظلم وذلك وفقاً للمدد والإجراءات التي نظمها المرسوم بقانون اتحادي رقم (٤٩) لسنة ٢٠٢٢ بشأن

(٢١) د. عبد العزيز السيد الجوهري: الطعن الإداري، التظلم الإداري، مجلة المحاماة، العدد التاسع والعاشر، السنة السابعة والستون، نوفمبر وديسمبر، ١٩٨٧، ص ٤٣.

الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمنفذ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٤٨ لسنة ٢٠٢٣ بشأن اللائحة التنفيذية على أن يتقدم بتظلمه هذا قبل اللجوء إلى لجنة الاعتراضات . حتى يتسنى للسلطة الإدارية أن تقوم بمسئوليتها في النظر للتظلمات التأديبية في قرارات لجنة المخالفات وإعادة النظر في ذلك القرار التأديبي الصادر بالفعل حسب الصلاحيات التي منحها لها قانون الموارد البشرية الاتحادي على أن يكون التظلم الإداري واضحاً وظاهراً.

٣. يجب تقديم التظلم في الميعاد:

يقضي التشريع المصري بشأن هذا الشرط بوجوب تقديم ذلك التظلم في الميعاد الذي رسمه القانون والمقدر بستين يوماً من تاريخ النشر للقرار أو الإعلان أو من التاريخ الذي علم صاحب الشأن به.

ومفهوم العلم اليقيني لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية هو^(٢٢): "...العلم الشامل لصاحب الشأن بجميع العناصر التي يمكن له على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقة الطعن فيه....".

ويتحدد تاريخ تقديم التظلم بوقت الوصول الفعلي إلى جهة التظلم، وليس بالتاريخ المودع فيه بالبريد إذا أرسل من خلاله، وفي حالات التأخير غير المألوف في الوصول، وكان التأخير راجعاً إلى قصور من هيئة البريد في أداء عملها أو قصور من جهة الإدارة نفسها في إجراءاتها وتسجيل التظلم في السجلات المعدة لذلك، ودائماً ما يؤخذ بعين الاعتبار ويخضع لتقدير المحكمة^(٢٣).

وفي الإمارات أوضحت لائحة قانون الموارد البشرية في مادتيها ١١٠ و ١١٢ من حيث ما بينهما من حقوق الموظف الموظف في التقدم بتظلمه إلى لجنة التظلمات والمدة القانونية للتظلم وكذا الأثر القانوني للقرارات الصادرة عن لجنة التظلمات المبينة بهما.

(٢٢) حكم الإدارية العليا في الطعن ٣٥٤٨ بتاريخ ١٢/٣١/١٩٩٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٤٦، ص ٨٣٤.

(٢٣) د. عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن من العقوبات التأديبية، إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، د. س. ن، ص ٣٥.

٤. أن يكون التظلم مجدياً: أي أن يصب التظلم على قرار إداري أصدرته الجهة الإدارية، وبالتالي لها السلطة في إعادة النظر فيه سواء بالتعديل أو السحب، لزوم عدم ثقة الإدارة في رأي سابق لها وتمسكها به.^(٢٤)

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن^(٢٥) "...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 - لاستنفادها ولاية إصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدره، أو إذا لم يكن هنالك جدوى من التظلم بأن يتبين أن الجهة الإدارية متمسكة برأيها في عدم إجابة صاحب الشأن لطلبه - كان التظلم غير منتج".

٥. أن يكون التظلم واضحاً في تحديده للقرار المتظلم منه.

يقضي هذا الشرط وجوب تضمين التظلم الإداري تحديداً واضحاً للقرار المتظلم منه مع الإشارة إلى العيوب التي تشوبه، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٤/١٢/٣١ والذي جاء فيه: "...ينبغي للاعتداد بالتظلم الإداري كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى، أن يكون من شأنه تحقيق الغرض منه، بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه، وهو ما لا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع تقدير الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار...."^(٢٦).

وهذا الشرط يوضح الهدف الحقيقي من التظلم؛ فيفترض أن يوضح التظلم للجهة المتظلم إليها موضوع التظلم والشخص المتظلم من القرار، وبيان القرار المتظلم منه والأسباب الدافعة للتظلم منه، وتحديد الهدف من تقديم هذا التظلم.

(٢٤) د. فؤاد محمد عبد الكريم: التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٥٥.

(٢٥) حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٥٨ بتاريخ ١٣/٢/١٩٩٦، ٣٤ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ٤٦، ص ٨٤٠.

(٢٦) حكم الإدارية العليا في الطعن ٣٥٤٨ بتاريخ ٣١/١٢/١٩٩٤، ٣٨ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ٤٦، ص ٤٣٠.

وقد جعل مجلس الدولة المصري من اعتراض جهة إدارية مختصة غير التي أصدرت القرار خلال مدة الطعن فيه بمثابة تظلم مقدم من الأفراد، حيث يؤدي إلى نفس النتائج المترتبة عليه من حيث إطالة مدة الطعن، كما جعل سقوط الحق للإدارة في أن تسحب القرار الإداري بفوات مدة الطعن يقاس على سقوط الحق في طلب إلغاء القرار لانقضاء نفس الميعاد (٢٧). ولا ترى الباحثة أن اعتراض الجهة الإدارية على القرار يمكن أن يعد تظلماً حسب مفهوم التظلم، وبالتالي فإنه لا يرتب أثره القاطع لمدة رفع دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني

أثر التظلم الإداري

إذا استوفى الاستئناف الإداري الشروط المذكورة أعلاه، فإن النتيجة المهمة جداً للأطراف هي قطع فترة الاستئناف عن طريق إلغاء القرار الإداري. وتوضح المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي أن: ميعاد رفع الدعوى أمام محكمة مجلس الدولة لطلب الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إخطار الطرف. وتتقطع صلاحية هذه المدة بتقديم الطرف بالشكوى إلى الجهة الإدارية أو الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار. ولذلك يجب البت في الاستئناف خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا رفض القرار فيجب أن يكون الرفض مسبباً. وإذا لم تُجب الجهة المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الاستئناف اعتبر مرفوضاً، ويكون ميعاد رفع الدعوى على قرار الاستئناف ستين يوماً من انقضاء الميعاد المذكور أعلاه:

أما عن المحكمة الإدارية العليا المصرية، فاستقر قضاؤها على نفس الرأي حيث جاء حكمها: (٢٨) "إن المحكمة قد استقر رأيها على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عليه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المتظلم منه ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة أي افترضت أنها

(٢٧) د. عبد الغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣ ص ٤٧٢.

(٢٨) حكم الإدارية العليا في الطعن ١٦٦٠ بتاريخ ٢٧/٤/١٩٩١، ٣٣ق، مجموعة أحكامها، السنة السادسة والثلاثون.

رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلم".

والتظلم القاطع لميعاد دعوى الإلغاء هو التظلم من القرار الأصلي وليس من القرار الصادر في التظلم، وإذا ما تكررت التظلمات فإن العبرة بالتظلم الأول لحساب ميعاد الطعن والاعتداد به وإذا تم تعديل القرار لتخفيض الجزاء أثناء نظر الطعن أمام المحاكم التأديبية يبقى الطعن قائماً لما لم يتم سحبه من القرار (٢٩).

بالإضافة إلى ذلك رتب الفقه (٣٠) آثاراً عديدة على تقديم التظلم إلى السلطة مصدرة القرار قبل رفع دعوى الإلغاء ومنها:

- ١- إثبات اعتداء الإدارة وموقفها من المتظلم
- ٢- في حالة رفض التظلم المتقدم به المتظلم سواء صراحة أو ضمناً؛ يلجأ للقضاء للطعن في القرار التأديبي.
- ٣- تحقق ثبوت علم المدعي بالقرار المطعون فيه، أو بوقائع الدعوى ومنها الفعل الضار الموجب للمسئولية.
- ٤- قيام الإدارة نتيجة قبولها التظلم، بإلغاء القرار وفقاً للشروط والقواعد المقررة لذلك وإذا رفضت التظلم وجب أن يكون مسبباً.

(٢٩) د. عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٣٠) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مرجع سابق، ص ٢٦٥

المبحث الثاني

الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف والبت فيها

تمهيد وتقسيم:

حدد المشرع المصري والإماراتي الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف وميعاداً يجب التقيد به لتقديم التظلم الإداري، كما بين الإجراءات اللازمة لذلك، وطرق البت في هذا التظلم نبين ذلك في مطلبين على النحو الآتي:

- المطلب الأول: الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف.
- المطلب الثاني: ميعاد التظلم الإداري والبت فيه.

المطلب الأول

الجهة المختصة بتلقي تظلمات الموظف

تختص لجنة التظلمات بفحص تظلمات الموظفين بشأن الجزاءات التأديبية.

أولاً: تشكيل لجنة فحص التظلمات:-

تناولت المادة ٤٣ من المرسوم الاتحادي للموارد البشرية والمعدل بالمرسوم ١٧ لسنة ٢٠١٦م، فنصت في فقرتها الأولى، وكذا المادة ١٠٨ من لائحته التنفيذية على عدم جواز تقديم التظلم من قرار الجهة الاتحادية إلى نفس الجهة التي أصدرته، وأيضاً ما نظمته المادة ١١٠ من ذات اللائحة من حيث تبيان تشكيل لجنة فحص التظلمات وتقديم التظلم إليها في مدة لا تتجاوز (٥) خمسة أيام عمل وذلك وفقاً لآخر التحديثات القانونية الصادرة في دولة الإمارات.

وعلى صعيد إمارة دبي نصت المادة ٢٠٤ في البندين ١، ٢ من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي على أن: "١ تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى لجنة التظلمات والشكاوى تتألف.....".

ثانياً: اختصاصات لجنة التظلمات: -

نصت المادة ١٠٩ من لائحة قانون الموارد البشرية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣ على اختصاصات لجنة التظلمات من حيث سلطاتها في الاطلاع على ملف التحقيق وسماع أقوال من

ترى سماع أقواله وكذا بحث التظلم من كافة أوجهه واستصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض أو التخفيف وذلك وفقا لما ارتأته اللجنة بعد اتخاذ كافة الإجراءات المخولة لها قانونا بشأن التظلم.

ثالثاً: لجنة التظلمات والاعتراض على قراراتها:

١. تشكيل لجنة الاعتراضات:

نصت المادة ٢٥ من لائحة قانون الموارد البشرية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣ م على أن: "يجوز للموظف الاعتراض خطياً على قرار لجنة التظلمات.....".
اختصاصات لجنة الاعتراضات:

حيث نظمت المادتان ١٢٧ و ١٢٨ من لائحة قانون الموارد البشرية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣م تشكيل لجنة الاعتراضات واختصاصها من حيث النظر في الاعتراضات وبينت البيانات الهامة التي استوجب القانون أن يحتوي عليها الاعتراض المقدم مثل اسم الموظف وجهة عمله ووظيفته وعنوانه، وبيان الإجراءات والقرارات التي صدرت بحقه، والإجراءات والقرارات الصادرة بحقه، والقرار الذي صدر من لجنة التظلمات بشأن ما نسب إليه والتاريخ الذي صدر والإبلاغ به، وموضوع الاعتراض والأسباب التي بني عليها، مرفق بذلك الاعتراض المستندات الهامة.

لجنة الاعتراضات وآلية عملها:

تناولت المادة ١٢٩ من اللائحة السابقة آلية عمل هذه اللجنة، حيث نصت على أن: "تتلقى اللجنة الاعتراض المقدم من الموظف في ضوء القرار الصادر من لجنة التظلمات.....".

المطلب الثاني

ميعاد التظلم الإداري والبت فيه وأوجه التصرف فيه

تقسيم:

نتناول في هذا المطلب ميعاد التظلم الإداري والبت فيه في فرع أول، وأوجه التصرف فيه في فرع ثان، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ميعاد تقديم التظلم الإداري وإجراءات البت فيه

أولاً: ميعاد التظلم:-

حدد الميعاد المتظلم فيه من الجزاءات الإدارية التي وقعت على المتظلم من قبل لجنة المخالفات خلال مدة لا تتجاوز (٥) خمسة أيام عمل من تاريخ الإبلاغ بقرار الجراء من الموظف المتظلم وذلك وفقاً لما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣ في المادة ١١٠ منها والتي نصت على أنه "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات.....".

وحددت المادة ١٢٥ من لائحة قانون الموارد البشرية رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣ م ميعاد الاعتراض على قرار لجنة التظلمات حيث نصت على أنه: "يجوز للموظف الاعتراض خطياً على قرار لجنة التظلمات.....".

أولاً: إجراءات البت في التظلم الإداري.

أشار قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٢م إلى أن إجراءات البت في التظلمات الإدارية تكون على الوجه التالي:

١- يتم إرسال التظلمات إلى جهة إصدارها، فتُبدى رأيها فيه مشفوعاً بالأوراق والمستندات اللازمة، ثم تقوم بإرساله إلى جهة فحص التظلمات لفحصه في مدة مقدارها ١٥ يوماً من تاريخ تقديم التظلم أو من تاريخ الوارد للتظلم.

٢- يقوم بمهمة فحص التظلم مفوضو الدولة سواء كانوا في رئاسة الجمهورية، أو في رئاسة الوزراء، أو في الوزارات والمحافظات، أو في الهيئات العامة، أو أي من يندب لهذه المهمة من الجهات السابقة، ويتم فحص التظلم وعرض نتيجته على الجهة المختصة في مدة ثلاثين يوماً من تاريخ وروده.

٣- يجب فحص التظلم وإجراءاته وفقاً للمواعيد القانونية، وإبلاغ نتيجته لصاحب الشأن وأسباب قرار نتيجة الفحص، ويكون ذلك بخطاب موصى عليه بعلم الوصول.

ثانياً: قرار لجنة الاعتراضات في الإمارات

حيث نظمت اللائحة التنفيذية المشار إليها في المادة ١٣٠ منها الكيفية التي تتخذ من خلالها قرارات لجنة الاعتراضات وماهية القرارات الصادرة عنها حيث نصت على أنه: ١- تصدر لجنة النظر في الاعتراضات.....

ثالثاً: مواعيد البت في التظلم الإداري

وجه المشرع المصري لجهة الإدارة موعداً للبت في التظلم الإداري وهو ٦٠ يوماً من تاريخ التقديم للتظلم وقيده في السجل الخاص به، وليس من تاريخ تحريره، وإذا أرسل التظلم في البريد فإن التأخير غير العادي في وصوله إلى جهة الإدارة لا يجوز أن يضار به المتظلم، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الذي جاء فيه أنه^(٣١): "إذا بعث العامل بتظلمه من القرار الإداري، إلى الجهة الإدارية بطريق البريد الموصى عليه وقبل انتهاء ميعاد تقديم التظلم بأيام تسمح بوصول التظلم إلى الجهة المذكورة فإن التراخي غير العادي في ميعاد تقديم التظلم عن طريق البريد لا يسأل عنه المتظلم ومتى كان ذلك وقد أرسل المدعي تظلمه قبل انقضاء الميعاد بأربعة أيام وكان المفروض أن يصل إلى الجهة المشار إليها خلال يوم أو يومين على الأكثر لاسيما وأنه مرسل من ذات مدينة القاهرة التي بها الجهة المرسل إليها- فلا يقبل الاحتجاج في مواجهة المتظلم بأنه لم يلتزم المواعيد القانونية المقررة للتظلم".

(٣١) حكم الإدارية العليا في الطعن ٣١٦ بتاريخ ١٤/٤/١٩٧٤ - ١٥ ق، مجموعة أحكامها السنة التاسعة عشرة.

"وفي خلال هذا الموعد - ٦٠ يوما- تملك جهة الإدارة أحد خيارين؛ فإما أن تستجيب إلى طلب صاحب الشأن وتقوم بإلغاء القرار أو تعديله إذا ما تبين لها عدم مشروعيته، أو أن تصر على عدم الإجابة وترفض التظلم صراحة، وهنا يجب أن يكون الرفض مسببا، أو أن ترفضه ضمنا دون الإجابة للتظلم.

ويجدر القول إن: (٣٢) "هنالك فارق بين مسلك الإدارة الإيجابي "لبحث التظلم" ومسلكها الإيجابي "للاستجابة للتظلم"، فالأول مهما طال أمده الزمني ليس من شأنه أن ينفي قرينة الرفض الضمني للتظلم والمستفادة من فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون رد عليه، فمسلك الإدارة الإيجابي لهو أمر طبيعي وهو واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم لها ومن ثم فلا ينفي القرينة المذكورة، أما المسلك الإيجابي الواضح في سبيل الاستجابة للتظلم فمن شأنه نفي قرينة الرفض الضمني للتظلم ما دام هذا المسلك قائما وإلى أن يحسم الأمر".

الفرع الثاني

أوجه التصرف في التظلم الإداري

حسب المقرر قانوناً ترفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوما من تاريخ النشر للقرار، أو من تاريخ العلم اليقيني به، أو من تاريخ إخطار ذوي الشأن به، وفي حالة إذا لم تقم الجهة الإدارية بالرد خلال تلك المدة من تقديم التظلم يعتبر عدم الرد بمثابة الرفض.

وتجدر الإشارة إلى أن: "فوات المدة السابقة من دون رد ليس قرينة مطلقة على رفض التظلم، بل هو قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس قد تنتفي بقرائن أخرى تستفاد من مسلك الإدارة ذاته".

وهناك عدة فروض لتصرف الإدارة في التظلم الإداري من حيث البت فيه وميعاده وهي:

الفرض الأول: أن ترد الإدارة برفضها التظلم من القرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية

(٣٢) محمد عبد الله محمد محمود: الأحكام الجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية - رسالة ماجستير - جامعة طنطا - ١٩٩٤ - ص ٩٥.

الفرض الثاني: أن ترد الإدارة على التظلم بالإيجاب، إما بسحب القرار الصادر بالعقوبة، أو تعديله، أو استبداله بقرار آخر.

الفرض الثالث: القرار الضمني^(٣٣) بالرفض، أو "الصمت الرفض" وفيه تلتزم الإدارة جانب الصمت، فإذا انقضت الستون يوماً فيعتبر بمنزلة الرفض.

وقد يحدث الخلط بين القرار السلبي^(٣٤) والقرار الحكمي بالرفض لأن كلا منهما يعد من حيث الأصل موقفاً سلبياً لجهة الإدارة، فالسكوت الذي ينتج عنه قرار سلبي ناتج عن التزام جهة الإدارة بالصمت إزاء موقف معين، وعدم صدور أي تعبير عن إرادتها بوسيلة خارجية يفهم منه قصدتها ومضمونها، وهو موقف خلاف الذي ألزمها المشرع بالتعبير عن إرادتها باتخاذ قرار بالقبول أو الرفض.

أما السكوت في الحالة الثانية وهو الذي ينتج عنه قرار حكمي بالرفض ففيه تعبر الإدارة عن إرادتها فتؤثر الصمت ولا ترد على التظلم المقدم لمدة ستين يوماً طبقاً لنص المادة السابعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م: "بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية".

فسكوت الإدارة هنا يختلف عن حالة رفضها، فرفض الإدارة اتخاذ قرار البت في التظلم يعد إفصاحاً صريحاً منها عن نيتها في عدم إصدار القرار، أو عدم الاستجابة للطلب المقدم إليها بمراجعة القرار وسحبه أو إلغائه أو استبداله، أما السكوت فهو "حالة سكون توجد فيها الإدارة مما لا يمكن معه التنبؤ بما إذا كانت قد قبلت أو رفضت الطلب المعروض عليها"^(٣٥).

(٣٣) القرار الضمني هو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال - دون إفصاح - على أن الإدارة تتخذ موقفاً حيال أمر معين، ويستدل على وجوده إما بفعل إيجابي يصدر عن السلطة الإدارية المختصة، أو سكوتها أو امتناعها عن إعلان إرادتها بصدد هذا الأمر.

(٣٤) د. عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠١٧، ص ١٤٥.

(٣٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٢.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع البحث "التظلم من القرار التأديبي كضمانة للموظف العام في التشريعين المصري والإماراتي"؛ تبين أن ثمة ضمانات تكفلها جهة التأديب القضائي لا مثيل لها في الجهات الأخرى التي تضطلع بتوقيع الجزاء التأديبي لا سيما جهة التأديب الرئاسي، أو حتى مجالس التأديب، كما هو معمول به في الإمارات العربية المتحدة. إلا أن تلك الأخيرة قد وضعت آليات أخرى تكفل عدالة العقوبة التأديبية التي توقعها على الموظف العام المخالف.

وتأسيساً على ما تقدم، توصلت الباحثة من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: نتائج البحث:

١. نظراً لأهمية الضمانات التأديبية تم زيادتها والتوسع فيها، فإذا استنفذت الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي يبقى هناك الضمانات اللاحقة والتي تتمثل بالتظلم الإداري، وتهتم النظم الوظيفية المقارنة بإجراء تحقيق إداري مع الموظف العام قبل فرض العقوبة التأديبية ضماناً لعدالة العقوبة، فالتحقيق يمثل وسيلة أساسية للحفاظ على كرامة الموظف العام المتهم بارتكاب المخالفة الإدارية.

٢. قد يلجأ الموظف العام إلى الطعن الإداري على العقوبة التأديبية لتفادي التعرض للعقوبة أمام نفس الجهة الإدارية أو أمام الجهة الرئاسية لها، وهنا لابد من توافر بعض الضمانات لكفالة مشروعية العقوبة التأديبية التي قد تفرض على الموظف.

٣. التظلم من القرار التأديبي يعد من أهم الضمانات المقررة لمصلحة الموظف فضلاً عن باقي الضمانات الأخرى، والتظلم الإداري يقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة.

٤. يعد التظلم أمام الإدارة هو الطريق القانوني الذي يحد من المشاكل الوظيفية المتروكة دون حلول ويساعد ذلك على عدم تفاقمها؛ فيكون الغرض من ذلك الحفاظ على العلاقات بين الموظفين والإدارة بشكل فعال وعادل، ويمكن الموظف من إيداء الدفاع حتى يقوم - أي الموظف - بالدفاع عن وجهة النظر التي يطرحها والتعبير عنها بالأسلوب اللائق، وبذلك يتحقق الغرض من التظلم دون حاجة للجوء إلى القضاء ويكون التظلم الطريقة الأسرع لحل المنازعات.

٥. أن الاعتماد على التقاضي يجعل مدة الرد أطول مما قد ينعكس بالسلب على الموظف وأدائه ونفسيته. أما التظلم فهو يقوم بتوفير الوقت والمال، ويرفع العبء الواقع على عاتق القضاء، فهو يعد أنسب فرصة للإتاحة ومراجعة الإدارة لقراراتها وإعادة النظر فيها في ضوء المقدم لها من صاحب الشأن.

٦. أن أسلوب التظلم الإجباري يحقق المصلحة للجهة الرقابية غير الإدارية القضائية بصفة خاصة، أكثر مما يحققه أسلوب التظلم الاختياري للتخفيف من أعباء الطلبات والاطعون المقدمة أمامها بعدم المشروعية للأعمال والتصرفات الإدارية .

٧. أن مناط الحكم بصحة التظلم الإداري الذي لا يقدم إلى الإدارة مباشرة هو اتصال علمها بتقديمه وذلك حتى يتسنى لها فحصه، فإذا لم يتحقق لها ذلك فلا أثر للتظلم الإداري من القرار التأديبي الذي يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء وإنما يكون مجرد شكوى من القرار لا ترقى إلى مرتبة التظلم.

٨. أن الحكمة التي توخاها المشرع بأن اشترط عدم تقديم التظلم إلى الجهة المصدرة هي رغبته في الحرص على حق ومصلحة الموظف، فضلاً عن الضمانات الإضافية له، حيث كلف جهة محايدة عن اللجنة المصدرة للقرار التأديبي بأن تتظر في التظلم المقدم من قبل الموظف العام، وهو ما يحسب للمشرع في القانون الإماراتي لدولة الإمارات العربية المتحدة.

- ثانياً: توصيات البحث:

١. يتحتم وجود نظام التظلم الإداري بصفة عامة بصوره وأنواعه المختلفة، فالتظلم الوجوبي بصفة خاصة في الإمارات له أهمية شديدة في العمل به؛ نظراً لأن أسلوب التظلم الإداري يعد الوسيلة المتاحة الوحيدة أمام كل من يريد الحصول على طلباته، ومن ناحية أخرى فذلك الأسلوب للتظلم الوجوبي يجد غرضه المحقق بالنسبة لجهة الإدارة، والمتمثلة في إعطائها الفرصة العظيمة لإصلاح تلك الأخطاء غير المتعمدة ذاتياً، بدلاً من أن تكون قراراتها محلاً للبطلان أو الإلغاء بواسطة سلطة أخرى ملزمة لها، وذلك أصبح يحتم على المشرع بدولة الإمارات أن يتبنى تنظيمًا إجرائيًا أمثل وموضوعيًا للتظلم الإداري وتحديدًا الوجوبي منه.

٢. يجب أن يتم تقديم التظلم بناءً على قرار تأديبي نهائي في حق الموظف المتظلم من لجنة المخالفات بعد التحقيق في الواقعة الإدارية المعروضة أمامها، وتصدر الجزاءات التأديبية التي منحها لها القانون، وبناءً على ذلك لا يجوز التظلم من القرار الذي لا يزال يحتاج إلى التصدي أو الاعتماد، ولكن يجب أن يكون القرار نهائياً مستنفذاً جميع إجراءات صدوره؛ حتى يتسنى للسلطة الإدارية أن تقوم بمسئوليتها في النظر للتظلمات التأديبية في قرارات إدارة الموارد البشرية وإعادة النظر في ذلك القرار التأديبي الصادر بالفعل حسب الصلاحيات التي منحها لها قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣م ولوائحته التنفيذية أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً.

٣. يجب أن يكون التظلم الإداري حال كونه قاطعاً لسريان ميعاد الطعن عليه بالإلغاء محدداً واضحاً في معناه قاطعاً في مضمون عباراته بحيث إذا جاءت عباراته عامة دون تحديد للقرار المتظلم منه أو لطلبات الطاعن من حيث الإلغاء أو السحب أو التعديل فإن هذا التظلم لا يكون من شأنه قطع سريان الطعن على القرار محل التظلم، حيث ينبغي أن يتبين من عبارات التظلم وبشكل محدد وقاطع يتضح منه أن الطاعن لم يرتضِ هذا القرار بحيث يكون هناك موضع لاحتساب ميعاد الطعن بالإلغاء في مواجهة الطاعن والجهة الإدارية المصدرة للقرار المراد الطعن عليه.

ملخص البحث

تعتبر القواعد الإجرائية أمام القضاء وسيلة لتطبيق القواعد الموضوعية من أجل الوصول إلى العدل القضائي، ويأتي على رأس هذه القواعد التظلم الإداري الذي يحتل مكانة بارزة في مجال دعوى الإلغاء باعتبارها أهم الدعاوى الإدارية، فالتظلم الإداري وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة مما يساعد على إنهاء المنازعات الإدارية قبل السير في طريق الطعن القضائي.

وقد يؤدي التظلم الإداري إلى التسوية وإطالة مدة النزاع، خاصة في حالات التظلم الوجوبي لأنه يمنع اللجوء للقضاء مباشرة. وبالنظر إلى السلطة المنوط بها ينقسم التظلم إلى: تظلم ولائي وتظلم رئاسي، ويأتي على نوعين: جوازي ووجوبي، مع مراعاة توفر عدد من الشروط عند تقديم التظلم.

وحتى يكون التظلم الإداري الوجوبي والجوازي صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية، ينبغي توافر الشروط الآتية: تقديم التظلم إلى الجهة المختصة من صاحب الشأن أو من يمثله، وأن يكون ضد قرار نهائي ومجدياً، وتم التقدم به طبقاً للمواعيد القانونية المحددة، وأن يكون التظلم واضحاً بتحديد القرار المتظلم منه.

فإذا توافرت الشروط السابقة في التظلم الإداري، تترتب نتيجة بالغة الأهمية بالنسبة لصاحب الشأن تتمثل في قطعه لميعاد الطعن بأن يقوم بإلغاء القرار الإداري، وقد أوضحت المادة (٢٤) من القانون المصري الخاص بمجلس الدولة الميعاد الخاص برفع الدعوى أمام المحكمة بمدة ستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون عليه بالجريدة الرسمية أو التي تصدر عن المصلحة العامة أو من تاريخ إعلان الموظف صاحب الشأن بذلك القرار، فإذا تم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة رئاستها، فيكون قد تم انقطاع هذه المدة، وبالتالي يجب البت في التظلم قبل ٦٠ يوماً من تاريخ تقديم التظلم، فإذا انتهت المدة دون أن تجيب السلطة المقدم لها التظلم اعتبر التظلم مرفوضاً.

كما أن هناك عدة فروض لتصرف الإدارة في التظلم الإداري من حيث البت فيه وميعاده وهي: **الفرض الأول:** أن ترد الإدارة برفضها التظلم من القرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية؛ **الفرض الثاني:** أن ترد الإدارة على التظلم بالإيجاب، إما بسحب القرار الصادر بالعقوبة، أو تعديله، أو استبداله بقرار آخر؛ **الفرض الثالث:** القرار الضمني بالرفض، أو "الصمت الرفض" وفيه تلتزم الإدارة جانب الصمت، فإذا انقضت الستون يوماً فيعتبر بمنزلة الرفض.

قائمة المراجع

- أولاً: الكتب:

١. أمنة شمل، الضمانات التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة وتطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة: مكتبة الجامعة، ٢٠١٣ م.
٢. سعيد سالم المظلوم سويدي، إجراءات وضمانات تأديب الموظف العام وفقاً لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 11 لسنة 2008 م، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2013 م.
٣. طعمية الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
٤. عادل الطبطبائي، النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠١٧.
٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٦. عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للطبوعات، الإسكندرية، ١٩٩٥.
٧. عبد الغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣.
٨. عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن من العقوبات التأديبية، إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، ب س ن.
٩. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية سنة ٢٠٠٤.
١٠. فؤاد محمد عبد الكريم: التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
١١. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.

١٢. محمد إبراهيم خيرت الوكيل، التظلم الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١١م.
١٣. محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٤. منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الشروق ومكتبتها، عمان، ١٩٨٤.
١٥. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الناشر/ مكتبة الجامعة، الشارقة بالإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.
١٦. هاني الطهراوي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
- ثانياً: رسائل الماجستير:**

١. محمد خليفة خيلي، التظلم الإداري: دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، ٢٠٠٩م.
٢. محمد زياد جرادات: الطعن في القرارات والأحكام التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٣. محمد عبد الله محمد محمود: الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية – رسالة ماجستير – جامعة طنطا – ١٩٩٤.
٤. منال رفعت، العقوبة التأديبية في مصر القديمة حتى نهاية الدولة الحديثة، رسالة الماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م.

- ثالثاً: الأبحاث والمقالات

- عبد العزيز السيد الجوهري: الطعن الإداري، التظلم الإداري، مجلة المحاماة، العدد التاسع والعاشر، السنة السابعة والستون، نوفمبر وديسمبر، ١٩٨٧.
- عمر عبد الرحمن البوريني: التظلم الإداري كوسيلة بديلة لفض المنازعات الإدارية في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد ٣، العدد ٤، تشرين أول ٢٠١١.