التنسيب كإجراء شكلي لصحة القرار الإداري (النظرية والتطبيق)

الدكتور/ سليمان سليم بطارسة
كلية القانون - جامعة اليرموك
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في التنسيب كإجراء شكلي مهم ومؤثر في صحة القرار الإداري من الزاويتين النظرية والتطبيقية. وقد قسمت الدراسة إلى مبحثين رئيسيين خصص المبحث الأول للكشف عن ماهية التنسيب وصوره وأهميته وعلاقته بالإجراءات الإدارية، بينما تناول المبحث الثاني النظام القانوني للتنسيب وتطبيقاته في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

توصلت الدراسة إلى أن التنسيب هو إجراء إداري لا يرقى إلى مستوى القرار الإداري النهائي، ولا يمكن الطعن به مباشرة وبشكل مستقل عن القرار الإداري الذي صدر استناداً إليه.

كما وضحت أهمية هذا الإجراء لاكتمال القرار الإداري من النواحي الفنية والقانونية، وفن القرار الذي يفتقر إليه أو يستند إليه بصورة مخالفة للقانون هو قرار منعدم بالضرورة.

وأخيراً تبين لنا أن التنسيب إجراء إداري قد يكتنفه أي وجه من أوجه عدم المشروعية التي قد تصيب القرارات الإدارية بالعموم، كعيب الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب المحل... والتي تنسحب تلقائياً للقرار الإداري الذي صدر استناداً إليه.

مقدمة :

يعرف الدكتور سليمان الطماوي القرار الإداري بأنه "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حين يكون العمل لائحة، وإما بانشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي"[(١)] لذا يتجسد في القرار التعبير والإفصاح عن الإرادة، وهو إفصاح مشروط بوجود شكل خارجي يعبر عنه ويسمح له بترتيب أثر في عالم القانون، على الرغم من أنه – في الأساس – لا يلزم الإدارة بأي قيد شكلي في إفصاحها عن إرادتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، كأن يحدد المشرع أشكالاً وإجراءاتٍ معينة لإصدار القرار الإداري، عندها يصبح القيد الشكلي ركناً مهماً كسائر الأركان في القرار الإداري يتوقف عليه مشروعية القرار.

وعليه فهناك العديد من القرارات الإدارية التي تأتي كنتيجة أو محصلة لسلسلة متصلة من الإجراءات الإدارية المتلاحقة والمتتابعة، بحيث يتوقف عليها الحكم بمشروعية هذه القرارات أو بطلانها، تبعاً لمدى استيفائها لتلك الإجراءات كشرط لازم لإصدارها.

إشكالية البحث:

التنسيب إجراء إداري سابق على اتخاذ القرار الإداري وغالباً ما يستند إلى نص قانوني يوجب اتباعه كما ورد في نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧، في الأردن، ومن الملاحظات التي يمكن أن يشار إليها بهذا المجال أن التنسيب مفهوم لم تحدد ماهيته بشكل كاف على المستوى النظري، كما أنه يختلط مع مفاهيم اخرى متقاربة معه إلى حد كبير كالاستشارة والتوصية، هذا بالإضافة إلى أنه وعلى الرغم مما يتمتع به من أهمية باعتباره رأياً فنياً يقدم من جهة

(١) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص٢٨.

معينة تملك المعلومات والمعرفة إلى الجهة المختصة بإصدار القرار، إلا أن هناك العديد من المدراء الذين يتجاهلون هذا الإجراء الجوهري ولايلتزمون بطلب الرأي، ويتغاضون عنه إما قصداً منهم في تجاهله وإهماله أو نتيجة لخطأ في تطبيق هذا الرأي على الوجه الصحيح، ونظراً لكون المشرع لم يقرر وجود التنسيب عبثاً إنما وضعه بهدف تقريب القرار الإداري من الاكتمال والصحة والموضوعية فإننا نعتقد أن هذا الموضوع – ونظراً لقلة الدراسات المباشرة التي بحثت فيه – يستحق أن ينصب عليه في هذا البحث.

هدف البحث ومنهجه:

نهدف من خلال هذا البحث إلى توضيح مفهوم التنسيب وطبيعته وعلاقته بالقرار الإداري، وتمييزه عن غيره من المفاهيم التي يختلط معها، كما نحاول التوصل إلى تحديد موقعه في التشريعات واستجلاء أحكام القضاء المتصلة به، وما أعطته من أهمية في اكتمال صورة القرار الإداري.

أما منهج البحث فهو منهج وصفي وتحليلي نركز فيه على التشريع الأردني، ونستفيد مما قدمه الفقه والقضاء الإداري في الأردن بهذا المجال على وجه الخصوص، وقد أوردنا العديد من القضايا الصادرة عن محكمة العدل العليا لإضفاء صبغة تطبيقية على هذا البحث، تدعم فكرة اكتمال وصحة القرار الإداري النهائي من الجوانب القانونية والفنية التي تسعى الإدارة دوماً إلى الوصول إليها.

ومن هنا انطلقت هذه الدراسة في معالجة موضوع البحث المتعلق بالتنسيب الإداري كجزئية مهمة تمثل نقطة التقاء حساسة بين القرارات الإدارية كأعمال إدارية قانونية وبين الإجراءات الإدارية باعتبارها أعمالاً إدارية مادية لا ترتب أي آثار قانونية، وعلى الرغم من أن موضوع الإجراءات الإدارية قد حظي بالعديد من الدراسات وتناولته الكثير من المؤلفات بالبحث والمعالجة إلا أن موضوع التنسيب بالذات والذي يطلق عليه الفقه الفرنسي "Proposition" أي "الاقتراح" لم يحظ بالاهتمام الكافي والدراسة المعمقة اللازمة لإدراك ماهية هذا الإجراء بشكل جيد وبصورة تكفي للإحاطة بجوانبه المختلفة.

لذا جاء هذا البحث لتسليط الضوء على التنسيب كإجراء إداري جوهري سابق على إصدار القرار الإداري بكل ما يشمله ذلك من تحديد للمفهوم والطبيعة القانونية والأهداف والأنواع والأشكال الخاصة به، وصولاً بذلك لمعرفة حقيقة علاقته بالقرار الإداري ومدى رقابة محكمة العدل العليا عليه كإجراء تمهيدي لا يجوز الطعن به إلا عن طريق الطعن بالقرار الإداري النهائي الذي صدر بناءً عليه. وقد فرضت هذه المعالجة أن يتم تقسيم البحث إلى مبحثين أولهما بعنوان التنسيب كإجراء إداري تمهيدي مؤثر في صحة القرار الإداري، وثانيهما النظام القانوني للتنسيب في التشريع الأردني وتطبيقاته لدى محكمة العدل العليا، وقد تم تفصليهما كالتالي:

المبحث الأول: وفيه تم إلقاء الضوء وبصورة عامة على كل ما يتعلق بالإجراءات الإدارية من مفهوم وخصائص وأهداف باعتبارها القاعدة التي ينتمي إليها التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري. وقد جاء هذا المبحث في مطلبين للتركيز وبشكل واضح على التعريف بالتنسيب وطبيعته القانونية انطلاقاً من تحديد علاقته بالإجراءات الإدارية عموماً، وبالإجراءات التمهيدية السابقة لإصدار القرار على وجه الخصوص، وعلاقة هذا كله بالقرار الإداري الذي استند إلى التنسيب كإجراء جوهري سابق لا بد من احترامه والالتزام به، لذا خصص المطلب الأول لتحديد مفهوم التنسيب وحقيقة علاقته بالإجراءات الإدارية عموماً، تمهيداً بذلك للمطلب الثاني الذي جاء لعرض ما يسعى إليه هذا الإجراء من أهداف وما يتجسد به من أشكال وما يُفترض به من شروط وضوابط.

المبحث الثاني: وقد تضمن بمطلبيه بعض ما ورد في نظام الخدمة المدنية من نصوص قانونية أكدت على وجوب التنسيب قبل إصدار القرار الإداري، وتطبيقات محكمة العدل العليا في ذلك كمطلب أول. أما المطلب الثاني فكان استمراراً لعرض ما اجتهدت به محكمة العدل العليا في رقابتها على التنسيب كإجراء يعجز عن إحداث أي أثر قانوني بشكل مستقل عن القرار الإداري الصادر بالاستناد إليه، وقد ركز هذا المطلب على اتجاه محكمة العدل في اعتبار

التنسيب كالقرار الإداري يمكن أن يشوبه أي من العيوب التي قد تصيب القرار فتؤثر في مشروعيته وصحته كإجراء سابق، مما ينسحب تلقائياً إلى القرار الإداري الذي صدر بالاستناد إليه، لذا كان هذا المبحث بكل ما اشتمل عليه من مطالب وفروع بمثابة تحديد للإطار العام للتنسيب بصورة أكثر دقة وتعمق في معالجة بعض التفاصيل المهمة والمفيدة في فهم الموضوع وتكامل عناصره.

المبحث الأول
التنسيب كإجراء إداري تمهيدي مؤثر في صحة القرار الإداري

يقصد بالشكل في القرار الإداري أن تلتزم الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب اتباعها في إصدار القرارات الإدارية(١).

وقبل توضيح مفهوم التنسيب كإجراء إداري نذكر ملاحظة مهمة حول ما ثار من جدال ونقاش في طبيعة الإجراء، هل يعتبر عنصراً من عناصر الشكل فيدمج مع الشكل في ركن واحد يسمى بركن الشكل والإجراءات، أم أنه يفرض وجوده كركن مستقل وقائم بذاته دون حاجة لأي ركن آخر، وكانت النتيجة انقسام الآراء في ذلك إلى اتجاهين متناقضين هما:

الاتجاه الأول: ذهب إلى اعتبار الإجراء أحد عناصر الشكل على أساس أنّ المقصود بالشكل هو المظهر الخارجي الذي يتخذه مصدر القرار للإفصاح عن إرادته المنفردة؛ لذا لا مجال للفصل بين الإجراء المتبع في إصدار القرار وشكله(٢).

أما الاتجاه الثاني: فذهب للتفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري وعدم اعتبارهما مصطلح لركن واحد (أو عنصر واحد كسبب من أسباب الإلغاء) مستندين في ذلك لما يتمتع به كلا المصطلحين من مفهوم خاص ومدلول منفرد، فالإجراءات مجموعة من العمليات أو القواعد القانونية التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في القرار وحتى وضعه في القالب أو الصورة

(١) د. أحمد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣١٠.

(٢) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط١، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٩، ص٢٧٣. د. هاني الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، ص٢٠٩.

النهائية التي ورد فيها، بينما يعرف الشكل بأنه الصورة التي تظهر فيها إرادة الإدارة بشكلها النهائي[١].

وقد جاء هذا المبحث للتركيز على ماهية التنسيب كإجراء تمهيدي له موقع مهم في الإجراءات الإدارية، وذلك من خلال مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: مفهوم التنسيب وتمييزه عن غيره من المفاهيم.

المطلب الثاني: أهداف التنسيب وشروطه وأشكاله.

المطلب الأول

التنسيب ماهيته وتمييزه عن غيره من المفاهيم

لقد ورد مصطلح التنسيب في العديد من التشريعات الأردنية[٢] كجزء من مجموعة الإجراءات التمهيدية التي يُلزم رجل الإدارة بمراعاتها قبل إصداره للقرار الإداري، باعتبارها من أهم الضمانات التي كفلها القانون وحرص على عدم إهدارها أو إغفالها؛ لما يعنيه ذلك من ضياع للضمانات ومخالفة للأوضاع

---

(١) د. هاني الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري (هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد٤، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠١٠، ص ٢٠٨، ٢٠٩.

(٢) نذكر من هذه التشريعات: قانون استقلال القضاء وتعديلاته رقم ٢١/لسنة ٢٠١٠ في المادة (١٤) "يجري التعيين في الوظائف القضائية بتنسيب من الوزير وقرار من المجلس وإرادة ملكية سامية على أن ينسب أكثر من شخص للوظيفة الشاغرة"/ أيضاً المادة (٧) من قانون تنظيم المدن والقرى "ب. يقوم المدير بالتنسيب فيما يتعلق بتعيين خبراء التنظيم أو المؤسسات الاشتشارية للدائرة"/ وورد كذلك في المادة ١١ من قانون المطبوعات والنشر رقم ٢٧/لسنة ٢٠٠٧ "ج. لمجلس الوزراء – بناء على تنسيب الوزير – منح رخصة لإصدار النشرات لكل من الجهات التالية: أ. وكالة الأنباء الأردنية ب. وكالة أنباء غير أردنية شريطة المعاملة بالمثل"/ وهناك أنظمة وقوانين متعددة لا يتسع المجال لذكرها مثل قانون جامعة اليرموك، قانون التربية والتعليم، وأنظمة الخدمة المدنية التي نحن بصددها في المبحث الثاني من هذا البحث...

القانونية التي قد تصل لدرجة القول بعدم مشروعية القرار الإداري[١]. لذا نجد في القوانين والأنظمة الأردنية الكثير من النصوص القانونية المتعلقة بما يسمى في القانون الإداري بالإجراءات الإعدادية، فتجدها تتطلب – أحياناً – لاتخاذ بعض القرارات الإدارية وإصدارها تقديم تنسيب مسبق من جهة أخرى غير الجهة المختصة أصلاً بإصدار القرار، أو بوجوب تقديم توصية إدارية أو رأي استشاري أو تقرير إداري وهي جميعاً إجراءات يفرض المشرع على الإدارة استيفاءها مسبقاً وقبل إصدار القرار الإداري[٢].

لذا ولتحديد المعنى الدقيق للتنسيب ضمن هذه المجموعة الواسعة من الإجراءات التمهيدية، ولتحديد مدلوله وأهدافه وضوابط سلامته. جاء هذا المطلب لعلنا نستطيع من خلاله أن نصل لبعض المميزات التي تخص التنسيب كإجراء إداري تمهيدي، وذلك ضمن فرعين رئيسين على النحو الآتي:

الفرع الأول
موقع التنسيب من الإجراءات الإدارية

ينتمي التنسيب إلى مجموعة واسعة من الإجراءات الإدارية التي تسبق صدور القرار الإداري، وتحديداً إلى فئة الإجراءات التمهيدية وهي فئة تتميز بخصوصية واضحة كونها من أهم الوسائل المستخدمة في توسيع قاعدة المشاركة في اتخاذ وصياغة القرار الإداري، كما تساهم في تقديم آراء وخبرات وتوصيات لمصدر القرار تتمتع بطابع فني أحياناً وعملي أحياناً أخرى[٣].

---

(١) د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة والنشر، عمان، ٢٠٠٥، ص٣٤٨.

(٢) د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ط١، المركز العربي، عمان، ١٩٩٥، ص٦٠٥.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٨١./ د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد ٣٥، عدد٢، مطبعة الجامعة الأردنية، ٢٠٠٨، ص٣٤٦.

فالإجراءات عموماً والمقررة قانوناً لإصدار القرارات الإدارية هي إجراءات متعددة ومتنوعة تبعاً لتنوع القرارات واختلافها، فقد تكون إجراءات سابقة لإصدار القرار أو مطلوبة في مراحل إصدار القرار أو لاحقة على إصدار القرار(١).

والمتتبع لعناصر القرار الإداري يجد أن الإجراءات الإدارية مستبعدة حكماً من نطاق القرارات الإدارية، وإن كانت لازمة أحياناً لصحة القرار كشرط من شروط السلامة السابق ذكرها، وذلك باعتبارها عاجزة عن إنشاء أي نظام قانوني جديد أو حتى التأثير في النظام القانوني القائم بشكل ينعكس على حقوق الأفراد والتزاماتهم(٢).

ومن ضمن هذه الإجراءات ما يسمى بالإجراءات الإعدادية أو التحضيرية وهي ما يهمنا في هذا البحث تحديداً كونها المجموعة التي ينتمي إليها التنسيب كإجراء إداري سابق على إصدار القرار الإداري في الحالات التي يتطلب فيها المشرع ذلك.

وبوضوح أكبر يعتبر التنسيب واحداً من مجموعة كبيرة من القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصداره للقرار الإداري(٣)، بحيث يعد من قبيل الإجراءات السابقة التي يحيط بها المشرع بعض القرارات الإدارية بهدف حماية المصلحة العامة والمصلحة الفردية على حد سواء، إذ يؤدي اتباعها للوصول لقرارات سليمة متأنية تضمن عدم الإخلال بمبدأ المشروعية، ما ينعكس بدوره إيجابياً على الجهاز الإداري في

(١) د. سليمان بطارسة، عيب الإجراءات الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، المجلد ٢٤، العدد٣، منشورات جامعة اليرموك، ٢٠٠٨، ص٧٧٤.

(٢) د.علي شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨، ص٢٥، ٢٦..

(٣) المحامي حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢، ص٣٧٣.

إطاره العام، أي بما يتعلق به من أنشطة إدارية ومرافق عامة لا بد من الاهتمام بها وتسييرها بكفاءة وفاعلية(١).

وهذا ما تضمنته العديد من قرارات محكمة العدل العليا، فقد ورد بالنص في أحد القرارات بأنه: "استقر الاجتهاد على أن التنسيب ليس له مقومات القرار الإداري، وعليه وبما أن صلاحية مدير عام الأراضي والمساحة في الدعوى تقتصر على التنسيب لوزير المالية/ الأراضي والمساحة، فبالتالي لا ينتصب خصماً للمستدعي، وتغدو الدعوى ضده مستوجبة الرد شكلاً"(٢).

كما جاء في قرار آخر لها "من المستقر عليه في الفقه والقضاء أن التنسيب لا يرقى إلى مصاف القرارات الإدارية النهائية التي تقبل الطعن بالإلغاء"(٣).

المقصود بالأعمال التمهيدية أو التحضيرية: هي الأعمال التي يتركز موضوعها في تهيئة القرار اللاحق للصدور، فهي جزء لا يتجزأ من العملية القانونية باعتبارها خطوات تسبق القرار وتهيئ لصدوره بالشكل النهائي(٤).

بمعنى آخر هي أعمال تمهد أو تحضّر لإصدار القرار الإداري الذي سيتخذ لاحقاً كنتيجة لها، كإجراءات إحالة الموظف المخالف على المجلس التأديبي وكالتنسيبات الإدارية، ولا تخضع هذه الإجراءات للطعن بعدم مشروعيتها إلا ضمن القرار الذي صدر استناداً إليها، كونها لا تشكل قرارات إدارية نهائية نافذة المفعول يمكن أن تمس بالمركز القانوني للطاعن(٥).

---

(١) د. علي شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٨١.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٣٦٣/ ١٩٩٨، تاريخ ١٠/ ١١/ ١٩٩٨.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٣٨٥/٢٠٠١، تاريخ ٨/٥/٢٠٠٢، منشورات عدالة.

(٤) د. عبد العزيز خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٩٦.

(٥) د. أعاد القيسي، القضاء الإداري، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٩، ص١٧٦./ د. عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص٤٠.

وتخرج الأعمال التمهيدية في طبيعتها عن إطار القرارات الإدارية وذلك لعدة أسباب:

- أنها تفتقد لعنصر القوة التنفيذية رغم صدورها من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة.
- كما تفتقد عنصر التصرف القانوني لأن إرادة مصدرها لم تكن موجهة لإحداث أي أثر قانوني، فالتعبير عن الإرادة هنا يتجه بالضبط نحو النصح والإرشاد وإبداء الرأي وما يشابه ذلك(١).

إذن هي أعمال لا تملك إحداث أي أثر قانوني بذاتها، بل تصدر فقط في خدمة أحد القرارات الإدارية، وقد تصدر – أحياناً – دون أن ترتبط بأي قرار لمجرد إبداء رغبات أو استفسارات أو بصيغة عامة، وبالتالي فقد يلتزم بها مصدر القرار الإداري وقد يتجاهلها عن قصد أو بسبب التسرع أو يخطئ في تطبيق القرار الإداري نفسه.

الفرع الثاني
مفهوم التنسيب وتكييفه القانوني

أولاً – مفهوم التنسيب:

يستخدم مصطلح التنسيب وبشكل خاص في التشريع الأردني للدلالة على وجود جهة أخرى بجانب الجهة صاحبة الاختصاص بإصدار القرار؛ لتستعين برأيها ومشورتها في الوصول إلى قرار يحقق الصالح العام ويضمن تطبيق القانون(٢).

---

(١) د. عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٤٠٣،٤٠٤/ انظر أيضاً: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، ط٢، حقوق الطبع لجامعة دمشق، ١٩٨٦، ص ٢٧٨,٢٧٩.

(٢) د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٥، ص٥٩٦.

لذا فقد اعتبره البعض مصطلحاً مرادفاً لما يسمى "**بالاقتراح**". **وهو كما عرفه الفقه رأي يرفع من جانب الجهة الاستشارية إلى السلطة المختصة بإصدار قرار يدخل ضمن اختصاصها. أو هو تعاون من جانب الجهة الاستشارية في تكوين العمل القانوني. وقد يكون هذا الاقتراح جوازياً عندما لا تكون الإدارة ملزمة بتطبيقه، وإهماله لا يؤثر بصحة قرارها الإداري، وقد يكون وجوبياً في حال تطلب القانون لمباشرة الاختصاص في اتخاذ القرار أن يكون مبنياً على اقتراح جهة معينة، بحيث يصبح عندها إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار**[١].

ويظهر لنا قصور التشريع الأردني في وضع تعريف واضح ومحدد لمفهوم التنسيب، مكتفياً في ذلك بما أورده الفقه الأردني من تعريفات، حيث قال فيه البعض بأنه إبداء للرأي من الناحية الإدارية أو الفنية أو القانونية في موضوع معين قبل اتخاذ القرار فيه، وتقديم المعلومات والبيانات اللازمة لمتخذ القرار قبل أن يتخذ قراره النهائي[٢].

ويطلق عليه كذلك بأنه تعبير سلطة إدارية معينة عن إرادتها لإخضاع مسألة معينة للبحث والتداول من قبل سلطة إدارية أخرى"[٣].

كما يرى جانب من الفقه أيضاً بأنه إجراء تمهيدي يصدر من الجهة الإدارية الأدنى إلى الجهة الإدارية الأعلى، متضمناً القيام بعمل أو الامتناع عنه، دون أن يرقى لمصاف القرار الإداري[٤].

---

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص١٤٨، ١٤٧.

(٢) د. نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، ط٤، الآفاق المشرقة، الإمارات، ٢٠١١، ص٢٦٥.

(٣) عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري دراسة مقارنة في النظام القانوني الأردني والمصري، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء الخاصة، الأردن، ٢٠١١، ص١١.

(٤) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٤٦.

وتعدد التعريفات السابقة لم يمنع من وجود من يرى بأنها تعريفات موجزة وناقصة يشوبها نوع من القصور والإهمال للعديد من العناصر والأمور الجوهرية التي تم إغفالها في التنسيب رغم أهميتها وهي:

- أنها لم تتضمن الإشارة إلى أن التنسيب غالباً ما يكون بموجب النص التشريعي على اختلاف درجته كما أشارت لذلك محكمة العدل العليا في قرار لها نصه " يتضح من نص الفقرة (ب) من المادة (٤٠) من نظام الخدمة المدنية أن للإدارة صلاحية الاستغناء عن الموظفين تحت التجربة بنهاية مدتها، بشرط أن يكون قرار إنهاء العمل مسبوقاً بالتنسيب المقرر بالنظام...."[١].

- كما لم تتضمن أن التنسيب يستتبع بالضرورة التسلسل الإداري بحيث يكون غالباً في حركة تصاعدية بتقديمه من الجهة الإدارية الأدنى إلى الجهة الإدارية الأعلى، وعادة ما يتم ذلك في إدارات تتبع هيكلاً تنظيماً واحداً، ولكن هذا لا يمنع أن نجد في بعض الحالات تنسيباً بين جهات إدارية من ذات المستوى الوظيفي[٢].

بالنتيجة نرى أن التنسيب هو إجراء تمهيدي يصدر من الجهة الإدارية الأدنى إلى الجهة الإدارية الأعلى، متضمناً اقتراح القيام بعمل أو الامتناع عنه، ولكن دون أن يرقى لمصاف القرار الإداري؛ لهذا تجد أن النص القانوني يحدد – عادة – الجهة المختصة بإعطاء التنسيب والمسائل التي يجري فيها والجهة الإدارية التي يرفع إليها، وقد يتطلب صدوره بشكل معين أيضاً كأن يكون مسبباً مثلاً.

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٣٥/ ١٩٧٦، تاريخ ١/١/ ١٩٧٦.

(٢) عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٢.

ثانياً – التكييف القانوني للتنسيب:

تبين لنا في المطلب الأول أن التنسيب يعد من قبيل الأعمال التحضيرية (الإعدادية) التي تسبق صدور القرار الإداري وتحضر لصدوره، وقد ذكرت أن الأعمال التحضيرية هي تلك الأعمال التي يتركز آثارها أو موضوعها في تهيئة صدور القرار اللاحق فقط دون أن يترتب عليها أي قوة تنفيذية رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة(١).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها فقضت في إحداها "استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن التنسيب لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء لأنه ليس قراراً إدارياً نهائياً، وعليه فإن وزير المياه والري لا ينتصب خصماً للمستدعي في هذه الدعوى؛ لأن ما صدر عنه لا يعدو كونه تنسيباً غير قابل للطعن بدعوى الإلغاء...."(٢).

ومعنى هذا أن التنسيب لا يعد قراراً إدارياً مؤثراً في النظام القانوني أو المراكز القانونية للأفراد في حقوقهم والتزاماتهم(٣).

فالقرار الإداري بدوره وحتى يقبل كشرط أساسي في دعوى الإلغاء لا بد أن يتوافر فيه بعض العناصر يأتي في مقدمتها:

- أن يكون القرار نهائياً قابلاً للتنفيذ دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق له قوة تنفيذية، ولا يكون كذلك إلا إذا صدر عن جهة إدارية تملك حق إصداره دون تعقيب عليها أو تصديق من جهة إدارية أعلى.
- أن يصدر على نحو يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين في المركز القانوني القائم سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء(٤).

---

(١) د. عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٤.
(٢) عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٥/١٢٠، تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٧.
(٣) د. علي شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٥.
(٤) جورج فيدل، القانون الإداري، ج١، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية، بيروت، ٢٠٠١، ص٢٠٣.

إذن لا بد أن يؤثر القرار الإداري في المركز القانوني، ولا يتحقق ذلك إلا إذا ولّد آثاراً قانونية بذاته، كما أكدت محكمة العدل العليا في بعض قراراتها فأوضحت أن القرار الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء هو القرار الذي من شأنه أن يحدث بذاته أثراً قانونياً، كما ورد في أحد قراراتها بأن: "القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في مركز الطاعن القانوني إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً...."(١).

وبناءً على هذا فإن كل ما تقوم به الإدارة من إجراءات أو أعمال بمفردها دون أن تولّد آثاراً قانونية مؤثرة في النظام القانوني هي مستبعدة حكماً من نطاق دعوى الإلغاء(٢).

وبتطبيق الشروط السابقة على التنسيب سنجد ما يلي:

١ – أن التنسيب عبارة عن إجراء إداري صادر عن جهة إدارية مختصة بموجب القانون، وعادة ما يكون على شكل رأي من جهة إدارية يرفع لجهة إدارية أخرى بقصد المعاونة والمساعدة في اتخاذ القرار الصحيح، وهذا يؤكد أن التنسيب ليس عملاً نهائياً بل يحتاج لمصادقة من جهة أخرى.

٢ – كما يتضح أيضاً أن هذا الرأي يبقى في حال صدوره مجرد رأي ليس له أي تأثير في المركز القانوني القائم لا بالإنشاء ولا بالتعديل ولا بالإلغاء إلّا إذا اقترن فيما بعد بصدور القرار الإداري من الجهة المختصة التي رفع إليها التنسيب.

ويترتب على اعتبار التنسيب مجرد إجراء يسبق القرار الإداري وليس قراراً بحد ذاته، أن يصبح الطعن به وبعدم مشروعيته وبشكل مستقل عن القرار الإداري النهائي أمراً غير جائز قانوناً، بل يتعين الانتظار لحين صدور القرار النهائي الذي أوجب القانون أن يكون التنسيب سابقاً له، ثم الطعن بهما سوياً أي

(١) عدل عليا، قرار رقم ٦٤/ ٢٠٠٤، مجلة نقابة المحامين، عدد ١/ ٢/ ٣، ص١٢٨.

(٢) حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٠٣./ جورج فيدل، القانون الإداري، ص.٢٠٧،٢٠٨

بالقرار الإداري وبالتنسيب الذي صدر القرار بناءً عليه[١]. وعلى هذا أكد اجتهاد محكمة العدل العليا فقضت في قرار لها "استقر الاجتهاد على أن التنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء؛ لأنه لا يمس مركزاً قانونياً للطاعن"[٢].

والخلاصة أن التنسيب يسبق نهاية القرار الإداري من جهة، كما أنه يعجز عن إحداث أي أثر قانوني بذاته من جهة أخرى، فهو إذن مجرد إجراء تمهيدي إعدادي يسبق إصدار القرار الإداري، بحيث يأتي القرار كمحصلة أو نتيجة لاستيفاء تلك السلسلة من الإجراءات الإدارية.

الفرع الثالث
التمييز بين التنسيب والاستشارة

يعد العمل الاستشاري إجراء من الإجراءات الإدارية التي تسبق القرار الإداري وتمهد لإصداره من السلطة الإدارية المختصة في شكله النهائي، لذا فهي مرحلة من مراحل إعداد القرار يتم من خلالها استطلاع رأي الجهة الاستشارية التي يحددها القانون ويلزمها بإجراء الاستشارة، بحيث تقوم بإعداد رأيها ثم تقدمه للسلطة المستشيرة التي يترك لها الخيار فيما بعد بين الأخذ بهذا الرأي أو تركه طالما أن القانون لم يلزمها به[٣].

وقد عرفت الاستشارة تبعاً لذلك من قبل البعض أنها تعبير عن رأي فردي أو جماعي يصدر في مسألة معينة بناء على عرض من السلطة المختصة بمقتضى نص أو بدون نص، وذلك قبل صدور القرار الإداري بهدف استطلاع رأي الفرد أو تلك الجماعة في المسالة المعنية[٤].

---

(١) د. علي شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٩.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٥٣/٢٠٠٤، مجلة نقابة المحامين، عدد ١/٢/٣، ص٢٢٩.

(٣) د. حمدي عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٢٤٢،٢٤٣.

(٤) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

والتشابه الكبير بين التنسيب والاستشارة كان سبباً في بعض الأحيان إلى الخلط بينهما لدرجة وصلت لاعتبار التنسيب وجهاً آخر من أوجه العمل الاستشاري يلحق به في المعنى والأهداف، لذا وللتوضيح لابد من الإشارة لأوجه التشابه والاختلاف بين الإجرائين على النحو التالي:

أولاً – أوجه التشابه بين الإجرائين (التنسيب والاستشارة):

١ – يعد كل منهما مجرد إجراء تمهيدي سابق لإصدار القرار الإداري فقط دون أن يكون لأي منهما أي قوة تنفيذية أو أي تأثير في المراكز القانونية القائمة.

٢ – كلاهما يمثل طريق ووسيلة لتوسيع قاعدة التعاون والمشاركة في إعداد واتخاذ وصياغة القرار الإداري(١).

٣ – يسعى كلا الإجرائين للأهداف ذاتها والمتمثلة في تقديم آراء وخبرات أو توصيات ذات طابع فني أو عملي إلى مصدر القرار(٢).

ثانياً – أوجه الاختلاف بين التنسيب والاستشارة:

بالرغم من نقاط الالتقاء السابقة التي يجتمع عندها كلا الإجرائين إلا أن هذا لا ينفي وجود فروق جوهرية تفرض الاعتراف لكل منهما بطابع خاص يتميز به عن الآخر، وتتمثل هذه الاختلافات في:

١ – الاستشارة تطلب عادة من السلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار وذلك بموجب نص قانوني أو بمبادرة من الجهة الإدارية ذاتها(٣). أما التنسيب فيقدم من الجهة المحددة قانوناً حتى من دون طلب من الإدارة، فالمبادرة هنا

---

(١) د. حمدي عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، ص٢٧٥، ٢٨٦، ٢٧٨.

(٢) د. عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٥، ٤٠٤/ د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، ص ٣٤٦.

(٣) د. سليمان بطارسة، عيب الإجراءات الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٨٢.

برفع التنسيب تتم من قبل الجهة المنوط بها تقديم التنسيب قانوناً وليس من السلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار.

٢ – يجوز أن تقدم الاستشارة من جهة إدارية أو من جهات خاصة كالمكاتب الاستشارية أو مكاتب الخبرة أو مستشارين أفراد. أما التنسيب فيقدم فقط من قبل جهة إدارية سواء أكانت مجلساً أم لجنة أم موظفاً إدارياً.

٣ – تطلب الاستشارة من الجهة الإدارية الأعلى لاستطلاع الرأي أو أخذ المشورة من الجهة الإدارية الأدنى التي تتمثل في لجنة أو مجلس أو عضو إداري. أما التنسيب فيرفع في الغالب من الجهة الإدارية الأدنى إلى الجهة الإدارية الأعلى[١].

المطلب الثاني
أهداف التنسيب وأشكاله وشروطه

الفرع الأول
أهداف التنسيب

يعد التنسيب في الكثير من القرارات الإدارية ركناً إجرائياً وشكلياً لا بد من استيفائه قبل إصدار القرار، وله العديد من الأهداف التي تحقق ما تنطوي عليه القواعد الإجرائية والشكلية عموماً من ضمانات تتمثل فيما يلي:

– **أولاً: حماية المصلحة العامة للإدارة** من خلال ضمان صدور قرارات سليمة من الناحية القانونية، إذ تفرض هذه الإجراءات على الإدارة دراسة الموضوع بتأني من غير تسرع أو استعجال أو ارتجال[٢] بحيث تعطى الوقت الكافي للتروي ودراسة وجهات النظر المختلفة قبل إصدار القرار[٣].

(١) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٤٧، ٣٤٦.
(٢) القاضي أكرم مساعدة، القرار الإداري، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٢، ص٩٤.
(٣) د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

- **ثانياً: تحقيق مصلحة الأفراد** والتي تتمثل في تمكين من صدر بحقه القرار من الاطلاع على كافة الخطوات التي مر بها القرار وبشكل يضمن له حقه بالدفاع الذي يعد من أول وأهم الوسائل المؤثرة في نتيجة القرار الإداري أو حتى في منع صدوره أصلاً[١].

وهذا يعني أن مراعاة الأوضاع الشكلية والإجرائية للقرار الإداري هي ضمانة كبرى للمصلحة العامة والمصلحة الفردية على حد سواء[٢] خصوصاً وأننا أمام قرارات إدارية تتمتع بمميزات خاصة يأتي في مقدمتها أنها قرارات تتمتع بقرينة السلامة العامة، أي أنها قرارات تصدر صحيحة إلى أن يثبت العكس، هذا بالإضافة لكونها قرارات قابلة للتنفيذ المباشر، مما دفع المشرع بالمقابل إلى إلزام رجل الإدارة وفي بعض الأحيان بمراعاة إجراءات معينة لا بد من اتباعها ومراعاتها كحاجز ومانع أمام الإدارة، يمنعها من التسرع أو المغالاة أو الاستبداد في إصدار القرارات الإدارية[٣].

وعليه يحقق الالتزام بالتنسيب كإجراء إداري سابق على صدور القرار الأهداف التالية:

- يعد التنسيب ضمانة مهمة لحسن سير المرافق العامة من خلال تحقيق المصلحة العامة ومنع الإدارة من التسرع أو الارتجال في اتخاذ القرار، فعن طريق هذا الإجراء تُعطى الإدارة فرصة أكبر لدراسة الموضوع

---

(١) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣، ص ٦٠./ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٢٦٩./ و د. أحمد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٠.

(٢) د. أحمد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٠.

(٣) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، ج١، ط١، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦، ص١١٣./ حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، ص٣٧٤، ٣٧٣.

وتحليل وجهات النظر المتعددة المتعلقة به، وبمدى تأثيره على الحقوق والحريات[١].

- يساعد التنسيب رجل الإدارة متخذ القرار على إصدار قرار سليم وملائم يرقى إلى درجة عالية من الصحة والمصداقية[٢] باعتباره رأياً محايداً يستند إلى خبرة علمية وفنية متخصصة لا سيّما وأن هناك العديد من القرارات التي تحتاج إلى التخصص في الموضوع، وهي مهارات وقدرات قد لا تتوافر في رجل الإدارة مصدر القرار[٣].
- يساعد في حل ما يمكن أن تواجهه الإدارة من مشكلات وصعوبات فنية، بحيث تتمكن – ومن خلال هذا الإجراء – من إصدار القرار المناسب والسليم.
- يعد وسيلة من وسائل المشاركة في العمل الإداري وأداة من أدوات الإدارة المنفتحة.
- يعد ضمانة مهمة وضرورية من ضمانات حقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة وتوسع صلاحياتها، وبالذات أمام ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة[٤].

وبهذا يحقق التنسيب مصلحة خاصة للأفراد تمنع إصدار أي قرار إداري فيه مساس بمراكزهم القانونية الخاصة أو العامة بصورة سلبية وغير منصفة، ما يعني حماية أكبر وضمانة أقوى لحقوقهم وحرياتهم.

---

(١) د. محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ط٢، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٩، ص ٣٧٣.

(٢) د. سليمان بطارسة، عيب الإجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٨٣.

(٣) عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢.

(٤) د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

الفرع الثاني
أشكال التنسيب وشروطه

بصورة عامة وبالعودة لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تلاحظ وبوضوح أن نظرة القضاء للإجراءات لم تكن على درجة واحدة من الأهمية أو التأثير ودرجة الجسامة، وأقصد بذلك درجة التأثير في صحة القرار الإداري، فقد ميز في ذلك بين نوعين من الإجراءات كوسيلة للتخفيف ورفع العبء عن الإدارة، فلا يرهقها بكثرة القواعد الشكلية والإجرائية التي من شأنها أن تعيق نشاطها ومدى قدرتها على القيام بوظائفها، ولا يطلق يدها في اختيار الشكلية التي ورد عليها نص قانوني معين(١).

لذا ومن قبيل إعطاء هذه المرونة أراد المشرع تصنيف الإجراءات وتمييزها بين إجراءات جوهرية وأخرى ثانوية على النحو التالي:

- **أولاً: الإجراءات الجوهرية** وتشمل كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري ومضمونه(٢) بحيث يؤدي تخلفه إلى التأثير السلبي على المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء(٣)، لذا يعد الإجراء جوهرياً في حالتين:

أ - جوهرياً بموجب القانون بأن ينص القانون صراحة أن هذا الإجراء جوهري ويترتب على مخالفته البطلان، كأن يلزم القانون الإدارة بإجراء تحقيق أو

---

(١) د. هاني الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري...، مرجع سابق، ص٢١٢./ د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٢) المستشار حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج١، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠١، ص٤٩٧./ د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٣) د. عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٠١.

تسبيب للقرار أو ضرورة وجود تنسيب من إحدى الجهات الإدارية، وبهذه الحالة لا بد من العمل بنص القانون[١].

ب – ويعد جوهرياً كذلك بحكم طبيعته في حال كان الإجراء على قدر من الأهمية بحيث يؤثر في مضمون وفحوى القرار. بمعنى أن تجنبه كإجراء يؤدي إلى التأثير على صحة القرار وتغيير مضمونه[٢].

– **ثانياً: الإجراءات الثانوية** وهي الإجراءات التي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري[٣] أي أن تخلفها لا يؤثر على صحة ومشروعية القرار بل يبقى قائماً ومرتباً لآثاره رغم تخلفها[٤]. وهي على نوعين:

أ – إما إجراءات تقرر لمصلحة الإدارة وحدها دون أن يتعلق بها أي ضمانة مقررة لمصلحة الأفراد.

ب – أو إجراءات لا يؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري[٥].

أولاً – أشكال التنسيب:

بناء على ما سبق من تصنيف للإجراءات وباعتبار أن التنسيب هو إجراء إداري بالأساس فهذا يعني إمكانية أن يأتي بصورة ملزمة كإجراء جوهري أحياناً، أو بصورة غير ملزمة كإجراء ثانوي أحياناً أخرى على النحو الأتي:

---

(١) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٢.

(٢) د. أحمد الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط١، المكتبة الوطنية، الأردن، ١٩٩٧، ص١٩٦./ د. محمد الذنيبات، موجز في القضاء الإداري الأردني، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٥٠.

(٣) د. محمد الذنيبات، موجز في القضاء الإداري الأردني، ص ١٤٩.

(٤) د. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٢./ د.عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص١٠١.

(٥) د. أحمد الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط١، المكتبة الوطنية، الأردن، ١٩٩٧، ص١٩٨. / ود. عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص١٠٤.

الصورة الأولى: أن نجد تنسيباً أو رأياً لفرد أو هيئة ولكن دون أن يكون رجل الإدارة مقيداً أو ملزماً بالعمل بموجبه، ودون أن يكون له كذلك وبذات الوقت الحق بالعمل بما يخالفه، بحيث يصدر القرار معيباً من حيث الشكل إن صدر دون الاستناد لهذا الرأي، أي التنسيب في هذه الحالة.

الصورة الثانية: أن يكون التنسيب غير ملزم لرجل الإدارة، عندها يعطى مصدر القرار الخيار بين العمل به أو العمل بما يخالفه، أي أن يخالف ما جاء بالتنسيب، ومع هذا فقد أوجب المشرع ضرورة التنسيب بهذه الحالة ليضمن إحاطة الإدارة بالموضوع قبل إصدار القرار(١).

ونجد أنه وفي كلا الصورتين يعتبر وجود التنسيب إجراءاً جوهرياً يترتب على إغفاله أو إهداره بطلان القرار الإداري، وذلك لما يترتب على هذا من إهدار للضمانات التي كفلها القانون للأفراد من خلال إيجاد سلطة بجانب الجهة مصدرة القرار، تستعين برأيها ومشورتها في الوصول إلى قرار يحقق الصالح العام ويضمن سلامة تطبيق القانون.

وهذا ما أقره اجتهاد محكمة العدل العليا، حيث قضت في قرار لها بأن: "الفقه والقضاء مستقران على أنه إذا اشترط في القرار المنوي إصداره الحصول على تنسيب مسبق من جهة أخرى غير مصدر القرار سواء أكانت هذه الجهة فرداً أم لجنة فلا يجوز إصدار القرار قبل الحصول على هذا التنسيب ولو لم يكن ملزما في موضوعه، وعليه فإذا لم تنسب اللجنة الفنية لمراقبة الأدوية لوزير الصحة بمنع تداول الدواء موضوع الدعوى و/ أو إعادة تصديره، فيكون قرار الوزير المطعون فيه المتضمن إعادة تصدير الدواء معيباً من حيث الشكل، ومستوجباً الإلغاء لخلوه من التنسيب"(٢).

---

(١) المحامي حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص٣٩٥، ٣٩١، ٣٨٨، ٣٤٩.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ١٨٤/ ٢٠٠٠، تاريخ ٠٤/ ١٠/ ٢٠٠٠.

ثانياً – شروط التنسيب:

عندما يفرض القانون أخذ الرأي مقدماً (أي التنسيب) قبل إصدار القرار الإداري فهذا يعني أنه أصبح إجراءً جوهرياً بنص القانون، ويجب أن تتوافر فيه الشروط التالية:

- أن يصدر التنسيب أو الرأي من الجهة المحددة وصاحبة الاختصاص قانوناً بإصداره، ولا يجوز لأي جهة أخرى تقديم التنسيب عوضاً عنها، منعاً من مخالفة قواعد الاختصاص، وقد تكون هذه الجهة فرداً أو لجنة أو مجلساً وفقاً لما يحدده القانون(١).

وبهذا الخصوص فقد قضت محكمة العدل العليا في قرار لها بأنه: "يتم تعيين عضو الهيئة التدريسية في الجامعة وترقيته وتثبيته ونقله من فئة إلى فئة أعلى ضمن الرتبة الواحدة، وإجازته إجازة تفرغ علمي بدون راتب وإعارته وقبول استقالته وإنهاء خدمته بقرار من المجلس، بناء على تنسيب من اللجنة وتوصية كل من القسم ومجلس الكلية، وفقاً للمادة الخامسة من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٧، أي أن قرار إنهاء خدمة المستدعي ينبغي أن يستند إلى التوصية بذلك من مجلس القسم ومجلس الكلية معاً إلى جانب تنسيب لجنة التعيين والترقية..."(٢).

- يجب أن يتم التنسيب وفقاً لأحكام القانون، فإذا أوجب القانون مثلاً أن يكون التنسيب مسبباً، عندها يجب أن تراعى فيه جميع القواعد المتعلقة بالتسبيب(٣).

والتسبيب عموماً هو شرط شكلي يقصد به بيان أسباب القرار، أي الأسباب التي أدت إلى اتخاذه، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على إلزامها بذلك، عندها عليها احترام النص

(١) حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص٣٩٥.
(٢) عدل عليا، قرار رقم ٣٠٢/ ١٩٩٨، تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٨.
(٣) حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

القانوني وإلا كان قرارها معيباً بعيب الشكل[١].

بمعنى أن القانون في حال أوجب تسبيب التنسيب، عندها لابد من ذكر الوقائع والأسباب التي استند إليها مصدر التنسيب؛ ليتمكن مصدر القرار أو من يرفع إليه التنسيب فيما بعد من الرجوع إليها ودراستها والتأكد من أن إصدار التنسيب قد تم بناء عليها، ويجب أن تذكر هذا الأسباب بصورة واضحة وجلية دون أن نكتفي بمجرد القول بأنها تستهدف المصلحة العامة، كونها تعد غاية عامة يجب توافرها في جميع القرارات سواء نص القانون على وجوب تحقيقها أم لا، فوجود التسبيب بهذه الحالة أمر وجوبي لتتمكن المحكمة من بسط رقابتها على صحة الوقائع، وما إذا كُيفت تكيفاً قانونياً سليماً[٢].

وقد أوردت محكمة العدل ما يفيد بوجوب الالتزام بكل ما يفرضه القانون أو النظام من شروط في التنسيب، فقضت "يشترط لصحة القرار الصادر باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته أن يكون بناء على تنسيب من وكيل الوزارة، ولا يكفي لغايات التنسيب أن يوقع وكيل الوزارة على قرار الوزير باعتبار المستدعي فاقداً لوظيفته؛ لأن المادة (١٤٤) من نظام الخدمة المدنية قد أوجبت أن يكون القرار مسبوقاً بتنسيب يفصح فيه الوكيل عن رأيه صراحة"[٣].

- يجب أن يصدر التنسيب خلال مدة معقولة حتى يتمكن رجل الإدارة من الاطلاع على جميع الظروف والوقائع التي تمكنه من إصدار القرار، وقد يشوب القرار البطلان إذا ما انقضى وقت غير معقول بين التنسيب والقرار[٤].

---

(١) د. محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٨٠.

(٢) د. أشرف محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٦٤، ١٦٥./ المحامي حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، ص ٣٨٦، ٣٨.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٣٨/ ١٩٧٩، تاريخ ١٩٧٩/١/١.

(٤) د. عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٩٣.

- في حال أوجب القانون أن يصدر التنسيب من لجنة أو هيئة أو مجلس فهذا يعني وجوب التأكد من سلامة تشكيل هذه اللجان أو المجالس أو الهيئات، وإذا ما تكونت من العدد الذي حدده القانون (أو النظام) وبالطريقة التي أوجبها لانعقاد جلساتها من حيث النصاب القانوني المطلوب(١).
- أن يستهدف التنسيب أو الرأي المقدم تحقيق المصلحة العامة باعتبارها الهدف الأساسي لجميع الإجراءات التمهيدية التي ألزم المشرع الأخذ بها قبل إصدار القرار الإداري، وذلك رغبة منه في ضمان سلامة التصرفات القانونية للإدارة في كل ما يمكن أن يصدر عنها من قرارات، وبصورة تكفل حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء(٢).

الضوابط اللازمة لسلامة الإجراءات (بشكل عام) هي:

أ – الالتزام بوقت الإجراء، بأن يطبق الإجراء السابق لصدور القرار الإداري في الوقت المناسب دون أن تطول المدة بين اتخاذ الإجراء وإصدر القرار، إلا إذا اقتضت الظروف المرافقة للإجراء ذلك(٣).

ب – الالتزام بمضمون الإجراء، وهذا يفرض على الجهة المختصة بإصدار القرار وعند اتباعها للإجراءات القانونية أن تلتزم بجميع عناصر وخطوات هذه الإجراءات ووفقاً لما حدده القانون(٤).

ت – التزام الإدارة بمبدأ الحيادية الذي يقتضي أن يتمتع أعضاء الهيئات

---

(١) د. هاني الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٢.

(٢) المستشار حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٥١٩، ٤٨٣./ د. هاني الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٢، ٢٤٦.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٧٩./ د. مصطفى فهمي، قضاء الإلغاء، دار المهدي للمطبوعات، الإسكندرية، بدون عام، ص٢١٣.

(٤) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٠، ٢٧١.

الاستشارية سواء أكانوا أشخاصاً أم لجاناً، والتي يتطلب القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار بالحياد والنزاهة والاستقلالية، ودون مشاركة من جهات أخرى خارجية[١].

ث – التزام الإدارة بقاعدة توازي الأشكال والإجراءات – أي القرار الصادر بإلغاء قرار سابق يجب أن يصدر بذات الشكل والإجراءات التي صدر بموجبها القرار السابق – وهذا في حال لم يحدد القانون للقرار الجديد شكلاً وإجراءات جديدة[٢].

من هنا يمكن القول أن شروط التنسيب الوارد ذكرها هنا هي مشتقة من الضوابط التي يجب أن تلتزم بها الإدارة للاهتمام بصحة الإجراءات الإدارية.

(١) د. حمدي عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، مرجع سابق، ص٢٥٤.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ص٢٧١ ، ٢٧٠، ٢٦٩.

المبحث الثاني
النظام القانوني للتنسيب في التشريع الأردني وتطبيقاته لدى محكمة العدل العليا في الأردن

استخلصنا من الفروع السابقة أن التنسيب مجرد إجراء إداري ينتمي لسلسلة طويلة من قواعد إجرائية أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها والالتزام بها قبل إصدار القرار الإداري، بل ورتب – أحياناً – على إهمالها أو تجاهلها بطلان القرار الإداري الصادر بناءً عليها معتبراً إياها في هذه الحالة ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري.

بالتالي يعد التنسيب إجراءً شكلياً بالغ الأهمية لصحة القرار الإداري، ويخضع تبعاً لذلك للعديد من الأحكام والقواعد التي تحكم شروطه وأهدافه وطريقة إصداره.

وللوقوف على هذه الأحكام سنخصص ما سيأتي من مطالب للتعريف بالجانب التطبيقي للتنسيب ضمن اجتهادات محكمة العدل العليا ورقابتها القضائية عليه.

المطلب الأول
النظام القانوني للتنسيب في نظام الخدمة المدنية الأردني وتطبيقاته القضائية لدى محمكة العدل العليا في الأردن

ورد التنسيب في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته في أكثر من موقع، ونشير إلى البعض منها وتطبيقات محكمة العدل العليا المتعلق بها.

أولاً – تعيين الموظف العام:

يقصد بتعيين الموظف العام اتخاذ الإجراء القانوني اللازم لجعل شخص ما موظفاً عاماً في إحدى وظائف الدولة بعد توافر الشروط اللازمة لذلك قانونا والتي تكفل القدرة على أداء العمل وحسن إتقانه(١).

ويحكم التعيين في الوظيفة العامة مبادئ أساسية يوجب القانون مراعاتها والالتزام بها تحت طائلة البطلان، كما فرض لإصدار مثل هذه القرارات المرور بمراحل تحضيرية متعددة ومتنوعة لا يجوز تجاوزها أو إهمالها باعتبارها ضمانة مهمة لمشروعية قرارات التعيين، لذا يتعين لمباشرة الوظيفة العامة بصورة قانونية أن يكون التعيين لشاغلها قانونياً ومشروعاً(٢) كما أشارت لذلك نصوص المواد (٤١، ٤٢، ٤٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

ويظهر من تطبيقات محكمة العدل العليا بهذا الشأن أن للتنسيب دوره وأهميته في تقرير صحة التعيين، فقضت في قرار لها بأن: "القرار الإداري المتعلق بتعيين الموظفين والذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري الذي تصدره سلطة الإدارة صاحبة الصلاحية بالتعيين، وهو في هذه الدعوى وزير الصحة وليس ديوان الخدمة المدنية أو رئيس ديوان الخدمة المدنية، أما التنسيب بالتعيين الصادر عن اللجنة المركزية لشؤون الموظفين في ديوان الخدمة المدنية فلا نفاذ له إلا بقرار من الوزير، فتكون مخاصمة ديوان الخدمة أو رئيسه ولجنة شؤون الموظفين في غير محلها"(٣).

---

(١) د. محمد حسن، القانون الإداري، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص١٨٨.

(٢) د. علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٦، ص٢٧٩.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ١٩٩٥/١٧٤، تاريخ ١٩٩٥/٩/٢٤، منشورات مركز عدالة./ انظر أيضاً: قرار رقم ١٩٩٥/٤٢، تاريخ ١٩٩٥/٧/١٩، منشورات عدالة.

ثانياً – نقل الموظف العام:

حدد المشرع صراحة في نظام الخدمة المدنية السلطة المختصة بنقل الموظفين معتمداً معيار الفئة التي ينتمي إليها الموظف أحياناً (فحدد وعلى سبيل الحصر أن نقل موظفي الفئة العليا لا يتم إلا بموجب قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وفقاً لنص المادة (٩٢/أ) من نظام الخدمة)، وأحياناً أخرى يعتمد مكان النقل الذي نقل إليه الموظف (بمعنى هل نقل إلى وظيفة أخرى ضمن نطاق الدائرة نفسها أم إلى دائرة أخرى؟)[١] كما أوضحت المواد (٩٢/أ، ب) (٩٣/أ، ب). فمثلاً نقل أي موظف من موظفي الفئة الأولى أو الثانية إلى وظيفة أخرى داخل الدائرة نفسها لا يتم إلا بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام، ونقل أي موظف من موظفي الفئات (الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة) إلى وظيفة أخرى خارج نطاق دائرته فيكون بموجب قرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام في كل من الدائرتين.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا حول هذا النوع من التنسيبات نذكر ما ورد في قرار لها نصه "يستفاد من المادة (٩٢/ب) من هذا النظام رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته أن هذا النص واجب المراعاة ما دام نص المشرع على كيفية معينة لنقل الموظف، فلا بد من الأخذ بها وعدم إغفالها، وحيث لا يوجد بين أوراق الدعوى ما يشير إلى وجود تنسيب من الأمين العام (المدير العام) بنقل المستدعية بموجب القرار المشكو منه فإن ذلك يشكل عيباً يشوب القرار المشكو منه؛ أما ما يمكن الاحتجاج به بألا يستقيم القول بأن ينسب المدير العام (والذي يقوم مقام الأمين العام حسب التعريف الوارد في المادة الثانية من النظام المذكور) لنفسه بصفته مفوضاً عن وزير المالية فهو قول لا يمكن الأخذ به؛ لأن حكمة النص تكمن في مراعاة المشرع لمقتضيات المصلحة العامة ولمصلحة الموظف معاً، وأن المدير العام عندما يصدر تنسيباً بصفته هذه يكون

(١) د. علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٤٨٣.

تنسيبه موجهاً للوزير، ثم يقوم بصفته مفوضاً عن الوزير بإصدار قرار النقل..."[١].

ثالثاً – الانتداب:

ينتدب شاغلوا الوظائف العليا من دائرة إلى أخرى بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء إن كانت الوظيفة من المجموعة الأولى أو بتنسيب من الوزير إن كانت من المجموعة الثانية.

أما انتداب الفئات الأولى والثانية والثالثة والرابعة إلى وظيفة أخرى فيتم بقرار من وزيري الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام لكل دائرة، وفي حال كان الموظف من الفئتين الأولى أو الثانية وانتدب إلى وظيفة أخرى داخل الدائرة نفسها فيكون قرار الانتداب من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام[٢].

ولمحكمة العدل العليا العديد من القرارات التي تؤكد فيها على أهمية التنسيب في الانتداب خصوصاً وأنه مفروض على الإدارة بموجب نص قانوني كما جاء في أحد هذه القرارات، حيث نص على أن: "انتداب أحد موظفي الصنف الأول بالوزارة ليقوم بمهام وظيفة وكيل الوزارة دون تنسيب من وكيل الوزارة يجعل هذا الانتداب مخالفاً للمادة (٧٥) من نظام الخدمة المدنية"[٣].

كما قضت في قرار آخر بأنه: "يستفاد من المادة (٦٩/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة (١٩٩٨) أنها أجازت انتداب الموظف من الفئات الثانية والثالثة والرابعة ليعمل في دائرة أخرى بقرار من وزيري الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام في كل منهما، ما دام الغاية من الانتداب هي مراعاة المصلحة العامة وضمان حسن سير العمل في دوائر الدولة، وما دام الانتداب لم

(١) عدل عليا، قرار رقم ١٤١/ ٢٠١٠، تاريخ ١٩/ ٥/ ٢٠١٠، منشورات مركز عدالة./ انظر أيضاً: القرار رقم ٤١٩/٢٠٠٩، تاريخ ٣١/٥/٢٠١٠ منشورات مركز عدالة.

(٢) د. علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٨٥.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٤٤/١٩٨٠، تاريخ ١/١/ ١٩٨١، منشورات مركز عدالة.

يمس الموظف في درجته الوظيفية كما تقضي بذلك أحكام المادة (٦٣) من النظام..."[١].

رابعاً – الإعارة:

ويقصد بها وضع وظيفي يسمح لجهة أخرى بالاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقته بوظيفته الأصلية قائمة أثناء مدة الإعارة، بحيث يؤدي الموظف المعار مهمات وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية لدى الجهة التي أعير إليها، لذا تقتضي الإعارة موافقة ثلاث جهات الجهة طالبة الإعارة والموظف المعار والجهة الإدارية التي ينتمي إليها[٢].

وقد تضمنت المادة (٩٥) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته أنه لرئيس الوزراء أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطية إلى أي حكومة أخرى أو منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها بناء على طلبها وكان من شاغلي الوظائف العليا، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي فئات الوظائف الأخرى[٣].

ولمحكمة العدل بعض القرارات التي أكدت فيها على وجوب التنسيب بهذه الحالة، فقضت بقرار لها بأنه: "لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطية إلى حكومة أخرى أو منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها بناء على طلبها، كما يجوز إعارته بالطريقة نفسها إلى سلطة محلية أو مؤسسة ذات نفع عام داخل المملكة أو إلى شركة تساهم فيها الحكومة، عملاً بالمادة ٧٥ من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨... أن المرجع المختص بإصدار قرار إعارة موظف التعليم العالي

(١) عدل عليا، قرار رقم ٤٢٩/ ١٩٩٩، تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٠، منشورات مركز عدالة./ انظر أيضاً: قرار رقم ٤٤٠/ ٢٠٠٠، تاريخ ٢٠٠١/٢/٢١، منشورات مركز عدالة.

(٢) د. علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

(٣) المادة (٩٥)، نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

هو مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير التعليم العالي وبناء على موافقة الموظف المعار خطياً وطلب الجهة المعار إليها، سنداً للمادة ٧٥ من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ...١٩٨٨."[١].

خامساً – تسريح الموظف العام:

إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها مع غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو أي قسم من أقسامها أو إنقاص عدد الموظفين فيها، وتعذر بموجب نص المادة (١٧٤/ ٣) نقل الموظف إلى أي جهة أخرى، عندها يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه المادة[٢].

وقد أشارت إلى ذلك محكمة العدل العليا عندما أوردت في أحد قراراتها أنه: "من الرجوع إلى أحكام المادة (٧٨) من نظام موظفي مؤسسة عالية المتعلقة بحالات التسريح والتي بموجبها جرى تسريح المستدعي نجد أنها تنص على أنه يجوز تسريح الموظف في إحدى الحالات التالية: أ/١. إذا أصبح الموظف لأي سبب كان – يقنع به المجلس بناء على تنسيب اللجنة – غير مفيد للمؤسسة أو عديم الإنتاج في عمله، أو إذا أصبحت خدماته غير لازمة للمؤسسة. وقد عرفت المادة الثانية من النظام المجلس بأنه مجلس إدارة المؤسسة، واللجنة بأنها لجنة شؤون الموظفين التي تؤلف وفق أحكام النظام، وقد نصت المادة (١٠) منه على تشكيلها واختصاصها، حيث ورد في الفقرة (ب) منها بأن تختص اللجنة بتقديم التنسيب في الأمور التالية، ومنها إنهاء خدمات الموظفين. ويتضح من الأحكام المار ذكرها أن صلاحية لجنة شؤون الموظفين تقتصر على التنسيب لمجلس الإدارة في موضوع تسريح الموظفين، وحيث أن التنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن حسبماً استقر على

(١) عدل عليا، قرار رقم ٨٢/ ١٩٩٤، تاريخ ١٨/٥/١٩٩٤، منشورات مركز عدالة.
(٢) المادة ١٧٤/ الفقرة (٣،١)، نظام الخدمة الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

ذلك اجتهاد المحكمة، ولكون طعن المستدعي قد انصب على قرار لجنة شؤون الموظفين ولم يطعن بقرار مجلس الإدارة وهو القرار الإداري النهائي القابل للطعن، فتكون دعواه – والحالة هذه – غير مقبولة ومستوجبة الرد شكلاً"[١].

سادساً – الإحالة على الاستيداع:

أحاط المشرع الأردني الإحالة على الاستيداع – كضمانة لسلامة القرار وحسن استخدام الإدارة لصلاحياتها في هذا الموضوع – ببعض الضوابط والشكليات، أبرزها ما أوجبه من ضرورة في الالتزام بأن يسبق قرار الإحالة على الاستيداع والصادر من مجلس الوزراء تنسيب من الوزير المختص[٢] كما أشارت المادة (١٧٥/أ) من نظام الخدمة المدنية.

وقد ورد في تطبيقات محكمة العدل العليا ما يؤكد هذه الضمانة، فجاء في قرار لها نصه "... يعتبر الاستيداع طريقاً استثنائياً لإنهاء خدمة الموظف ورد النص عليه في المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية، وأن المشرع إذا أورد هذا النص لم يقصد منح مجلس الوزراء سلطة مطلقة بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا أكمل مدة خمسة عشر عاما قابلة للتقاعد بمجرد أن ينسب الوزير المختص بذلك، وأن ما هدف إليه المشرع من حق الإحالة على الاستيداع أن تتوفر بعض الحالات التي تستدعي العجز عن القيام بأعباء الوظيفة لأسباب صحية أو عدم استمرار الموظف بالتمتع بالكفاءة المطلوبة لاستمرارية النهوض بمهام عمله أو بناء على طلبه..."[٣].

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٥٦٢/ ١٩٩٨، تاريخ ١٩٩٩/٥/٢٢، منشورات مركز عدالة.

(٢) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٤٨٢.

(٣) عدل عليا، قرار رقم ٢٧٢/ ٢٠٠٢، تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٦، منشورات مركز عدالة/ انظر أيضاً: قرار رقم ٤٠٧/٢٠٠٧، تاريخ ٢٠٠٧/١١/١٩، منشورات عدالة..

سابعاً – الإحالة على التقاعد:

لا يمكن في هذا المجال حصر الأسباب التي يمكن أن تدعو السلطة المختصة للإحالة على التقاعد خصوصاً وأن الفقه والقضاء الإداريين قد أجمعا على جواز الإحالة هنا في كل مرة يتعارض فيها الوجود في الوظيفة مع مقتضيات الصالح العام.

وعلى هذا استقر الاجتهاد في القضاء الإداري الأردني، بحيث أكد أن السبب الذي تغياه المشرع من منح مجلس الوزراء سلطة الإحالة على التقاعد يرجع لكون بقاء الموظف على رأس عمله يتعارض مع مقتضيات الوظيفة التي يشغلها(١).

وفي القرار التالي لمحكمة العدل العليا ما يوضح ذلك ونصه "يعتبر قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على التقاعد قد بني على وقائع صحيحة إذا استند إلى تنسيب وزير التربية المتضمن بأن الموظف هو من بين موظفي الوزارة الذين تقدمت بهم السن وطالت وأصبحت الوظيفة عبئاً ثقيلاً عليهم وبأنه مصاب بمرض عصبي، وإذا ظهر بإقرار سابق للموظف بأن حالته الصحية لا تحتمل الإجهاد، ومؤيداً بتقرير طبي أن مهنة التعليم جعلت المستدعي عرضه لحالات نفسية شديدة، كما ظهر بأن مدة الخدمة الطويلة المذكورة في التنسيب لا تفيد الخدمة في المملكة الأردنية فقط بل خدمته في الأردن وفلسطين التي تتجاوز ثلاثين عاماً، وإذا ظهر أيضاً بأن مجلس الوزراء لم يصدر قراره بالاستناد إلى إكمال الموظف الستين من عمره بل بالاستناد إلى النص الذي يجيز إحالة الموظف على التقاعد إذا أكمل خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد، ولا يكون ذكر التقدم في السن في التنسيب بقصد التدليل على أنه أكمل الستين من عمره" (٢).

---

(١) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ص٤٨٩.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ١٢٢٠/ ١٩٦٥، تاريخ ١/١/١٩٦٦، منشورات مركز عدالة.

ثامناً – عزل الموظف العام:

تضمنت المادة (١٧١/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته وعلى سبيل الحصر الحالات التي يعزل فيها الموظف، وقد تم الإشارة إليها في اجتهاد محكمة العدل العليا وإلى التنسيب أيضاً كإجراء شكلي سابق له ضرورة وأهمية في إصدار القرار بهذه الحالة، فقد جاء في قرار لمحكمة العدل أنه: "يستفاد من نص المادتين (٦٥، ٦٤/ج) من نظام الموظفين في الملكية الأردنية رقم ١٩٧٩/١٧ أن عزل الموظف في الملكية هو من **صلاحيات المدير العام بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين** التي تشكل بموجب القانون..."[١].

كما قضت أيضاً "بما أن المستدعي ضده الثاني لم يصدر القرار الأول ولم يشترك في إصداره وإنما **اقتصر دوره على التنسيب بعزل المستدعي وكان التنسيب لا يقبل الطعن بالإلغاء** فإن الدعوى مستوجبة للرد لعدم الخصومة"[٢].

تاسعاً – تأديب الموظف العام:

تختلف السلطة التأديبية باختلاف النظام المعمول به في الدولة، فقد يكون النظام رئاسياً يعهد فيه بسلطة التأديب إلى الرئيس الإداري تحديداً، بحيث يكون للرئيس الأعلى في كل جهاز إداري الحق في التجريم والعقاب، وقد يكون النظام شبه قضائي يفرض على السلطة الرئاسية الحق باتخاذ الجزاء بعد استشارة هيئة معينة تنظر في الإجراءات وتقترح الجزاء المناسب، ويأخذ هذا النوع من الأنظمة صوراً متعددة، يهمنا منها ما أخذ به المشرع الأردني من إعطاء السلطة الإدارية الحق بتطبيق بعض العقوبات البسيطة فقط أما العقوبات الجسيمة فيترك أمر تطبيقها إلى مجلس تأديب مكون من عناصر إدارية وقضائية، بحيث تكون سلطة توقيع العقوبات التأديبية موزعة بين الروساء الإداريين والمجالس التأديبية[٣] وعلى هذا جاء اجتهاد محكمة العدل

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ١٩٩٨/٥١١، تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٢، منشورات مركز عدالة.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٠/٥٣، تاريخ ٢٠٠١/٥/٢١، منشورات مركز عدالة.

(٣) د. خالد سمارة، القانون الإداري، مكتبة الثقافة، عمان، ١٩٩٨.

العليا في الكثير من القرارات، نذكر منها نص القرار الآتي "تطبق أحكام البند الثاني من الفقرة (ب) من المادة ١٤٣ من نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ على المعلم الذي قام بضرب أحد زملائه المعلمين أمام طلاب المدرسة خلال فعاليات الطابور الصباحي؛ لأن العقوبة التأديبية المحكوم عليه بها هي الحسم ثلاثة أيام من راتبه، والتي تشترط تنسيب مدير المدرسة على ذلك القرار قبل إصداره من مدير التربية والتعليم، ونظراً لعدم وجود تنسيب فيكون القرار مخالفاً لنظام الخدمة المدنية؛ لأن الاجتهاد استقر على أنه إذا اشترط القانون أو النظام أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، وفي الشكل المرسوم له فإن عدم مراعاة هذه الإجراءات يجعل القرار معيباً" (١).

كما ورد في قرار آخر "...إن دفع وكيل المستدعي بأنه لا يجوز للجنة التأديبية أن تنسب بإيقاع عقوبة العزل على المستدعي بعد أن كانت قد نسبت بإيقاع عقوبة تنزيل الدرجة بحقه على ذات المخالفة دون أن تلغي تنسيبها الأول: وأن المدير العام لا يجوز له الموافقة على التنسيب الثاني الصادر عن الجنة التأديبية دون سحب موافقته على التنسيب الأول هو دفع مستوجب الرد ذلك أن التنسب لا يرقى لدرجة القرار الإداري" (٢).

المطلب الثاني

موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التنسيب كإجراء شكلي

باستقراء ما جاء في اجتهادات محكمة العدل العليا من أحكام تتعلق بالتنسيب كإجراء إداري يتبين لنا أنها قد أقرت وأكدت على بطلان التنسيب في حال شابه أي عيب من العيوب التي قد تصيب القرارات الإدارية عموماً، وهو

(١) عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٥/٣، مجلة نقابة المحامين الأردنية، عدد ١١/١٠، لسنة ٢٠٠٥، ص٢٠٧٧.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ٢٠٠٤/٣٦٨، مجلة نقابة المحامين الأردنية، عدد ٣/٢/١، لسنة ٢٠٠٥، ص١٩٤./ انظر أيضاً: قرار رقم ٢٠٠٤/٣١٧، مجلة نقابة المحامين، عدد ٣/٢/١، ص٣٢٠.

بطلان ينسحب تلقائياً من التنسيب إلى القرار الإداري الذي صدر بالاستناد إليه(١).

ويفهم مما سبق أن التنسيب على الرغم من أنه مجرد إجراء إداري سابق على إصدار القرار إلا أن إمكانية إصابته بأي عيب من تلك العيوب التي قد تصيب القرارات الإدارية هو أمر وارد ومحتمل، ويترتب عليه بطلان التنسيب الذي ينسحب حكماً ليطال القرار الإداري المستند إليه، باعتبار أن القرار في هذه الحالة قد بني واستند لإجراء غير قانوني أصلاً(٢).

لكن هذا لا يعني أن القضاء الإداري لا يراقب مشروعية التنسيب بشكل منفرد ومستقل بعيداً عن القرار الإداري الذي صدر استناد إليه انطلاقاً من كونه مجرد إجراء تحضيري يسبق إصدار القرار وليس له أي أثر قانوني أو أي قوة تنفيذية، بل يبسط رقابته على التنسيب من خلال رقابة مشروعية القرار الإداري النهائي (بوصفه العمل القانوني الذي يرتب الآثار القانونية ويتمتع بالقوة التنفيذية)(٣).

لذا سنقوم وفي الفرعين القادمين بتناول هذه الرقابة وفقاً لأركان القرار الإداري الشكلية وأركان القرار الموضوعية.

الفرع الأول
الرقابة القضائية على أركان القرار الشكلية

وتتم الرقابة لأركان القرار الشكلية من خلال مراقبة ركن الشكل والإجراءات وركن الاختصاص كما سيأتي.

---

(١) د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص٥٩٦./ د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص.٤٩٢،٤٩٣

(٢) فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٤٩٢.

(٣) عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٠٨.

أولاً – الرقابة على ركن الشكل والإجراءات:

من خلال هذا الركن يراقب القضاء الإداري مدى احترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات على اختلاف أنواعها بما فيها التنسيب، لما يترتب على عدم التقيد بها من مخالفات وعيوب شكلية قد تؤدي لإبطال القرار الإداري، تتمثل في إهمال أو عدم صحة القواعد الإجرائية والشكلية الواجب اتباعها(١).

ويقصد بالإجراءات مجموع الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار إلى حين وضعه في الصورة النهائية التي يصدر بها(٢)، بمعنى آخر هي الإجراءات السابقة على عملية اتخاذ القرار الإداري والتي تدخل في تكوينه وتشكيل محتواه وتؤثر في مشروعيته إذا ما تطلب القانون عدم تخلفها أو إهمالها(٣).

هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن القضاء الأردني قد ميّز بين إجراءات جوهرية يترتب على إغفالها بطلان القرارات الإدارية وإجراءات ثانوية أو غير جوهرية لا تؤثر في صحة القرار ولا يترتب على مخالفتها أو إهمالها البطلان، ومعيار التمييز بينهما – رغم كثرة الاختلافات بهذا الموضوع – يبنى على ضابطين هما مدى التأثير الذي يشكله الإجراء على مضمون القرار الإداري ودرجة الضمان التي يحققها ذلك الإجراء لأصحاب الشأن(٤).

وعليه فقد يأتي التنسيب أحياناً بصورة ملزمة بنص القانون وأحياناً أخرى بصورة غير ملزمة، ووفقاً لما جاء باجتهاد محكمة العدل العليا فقد اعتبرت أن

---

(١) د. أحمد الغويري، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص١٩١./ د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

(٢) د. عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٣) عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠، ص٢٢٢.

(٤) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٢، ٣١٥.

التنسيب الملزم (بنص القانون) يعد من قبيل الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها هدر للضمانات التي كفلها القانون لصالح الأفراد، ما يؤثر سلباً على سلامة القرار الإداري(١).

ومن تطبيقات محكمة العدل في ذلك ما ورد في أحد قراراتها "يستفاد من المادة (٩٢/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته أن المشرع رسم شكلاً معيناً لنقل الموظف من الفئة الأولى يجب مراعاته وعدم إغفاله عند إصدار قرار نقله، وهو أن يكون بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام، وحيث إن مدير عام دائرة الأراضي والمساحة هو بمنزلة أمين عام حسب التعريف الوارد في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية المذكور، وهو الذي أصدر القرار المشكو منه بصفته مفوضاً من الوزير، ولم نجد بين أوراق هذه الدعوى ما يشير إلى وجود أي تنسيب له بإصدار قرار بنقل المستدعي وفقاً لأحكام المادة (٩٢/ب) من نظام الخدمة المدنية المذكور، وحيث إن عدم التنسيب يلحق بالقرار المطعون فيه عيباً في الإجراءات الواجب اتباعها؛ مما يجعل القرار المطعون فيه غير صحيح من حيث الشكل"(٢).

ثانياً – رقابة القضاء لركن الاختصاص:

يتعين على كل موظف من موظفي الإدارة أو على كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية سواء أكان فرداً أم جهة إدارية (مجلس أو لجنة أو هيئة) مزاولة الاختصاصات والمهمات المنوطة به فقط، وألا يمارس أي عمل قانوني إلا إذا كان مؤهلاً قانوناً للقيام به، على أن يمارسه طبعاً وفقاً لما تقضي به القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات أعضاء السلطة الإدارية(٣).

وعلى هذا لا بد لمشروعية القرار الإداري أن تتقيد الإدارة بقواعد الاختصاص كما حددها المشرع.

---

(١) د. علي شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص٥٩٥،٥٩٦.

(٢) عدل عليا، قرار رقم ١٦٦/ ٢٠١٠، تاريخ ٢٠١٠/٦/١٥.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣١٣.

بالنسبة للقضاء الفرنسي تجد أنه قد عمد إلى إدخال مخالفة الإجراءات ضمن ركن الاختصاص في القرار الإداري ليسبغ عليها بذلك الحماية التي تقتضيها فكرة النظام العام، فأوجب على الإدارة المختصة أن تلتزم بما أوجبه القانون من إجراءات سابقة لإصدار القرار ومن ضمنها التنسيب لما يمثله من قيد حقيقي على مصدر القرار، على الرغم من أنه يبقى حراً في إصدار القرار أو عدم إصداره(١).

فعدم طلب التنسيب يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص ويرتب إلغاء القرار استناداً لعيب عدم الاختصاص نظراً لعدم استيفاء الإدارة المختصة بإصدار القرار لما ألزمت به من إجراءات، وذلك كون الاختصاص بهذه الحالة مشتركاً بين الجهة الإدارية مصدرة القرار والجهة المطلوب صدور التنسيب عنها، بحيث يتحقق عيب عدم الاختصاص باللحظة التي يعتقد فيها مصدر القرار أنه مقيد بإجراء تنسيب غير ملزم له قانوناً(٢).

أما محكمة العدل العليا فقد وجد أنها تراقب مدى تقيد الإدارة بقواعد الاختصاص في الإجراء، بحيث تلغي القرار إذا ما قام مصدر القرار بأخذ رأي جهة أخرى غير تلك التي حددها القانون، وقد وردت لها العديد من الأحكام الخاصة بهذا الموضوع منها "..يستفاد من نص المادة (٣٢) من نظام موظفي البلديات هو أن تحال جميع الأوراق إلى المجلس التأديبي المختص، وأن هذا المجلس ينسب إلى الجهة المختصة ـ في حال الإدانة ـ بإيقاع العقوبة المناسبة، كما أن المستفاد من نص البند (٢) من الفقرة (أ) من المادة (٣٢) هو أن مجلس البلدية يوقع أياً من العقوبات المنصوص عليها في البنود (٥، ٦، ٧) من الفقرة (أ) من المادة (٢٨) بناء على تنسيب المجلس التأديبي، وبما أن

(١) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٥٧، ٣٥٦.

(٢) عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص١١٥، ١١٤.

المستدعي ضده الثاني (مجلس بلدية السلط الكبرى) قد أصدر قراره المطعون فيه بناء على تنسيب لجنة التحقيق وليس بناء على تنسيب مجلس التأديب، وبما أن القرار الإداري يجب أن يصدر وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، إذ أن المقرر فقهاً وقضاء أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة لمصلحة عامة قدرها المشرع فهي تمس الصالح العام، كما أنها مقررة لمصلحة الأفراد على السواء، وعليه يكون القرار المشكو منه معيباً بعيب الشكل ويتعين إلغاؤه"(١).

وهذا القرار – من وجهة نظرنا – يدل على أن مخالفة الإجراءات هي خرق لركن الاختصاص أيضاً وليست عيباً شكلياً فحسب.

الفرع الثاني
الرقابة القضائية على أركان القرار الموضوعية

التي تتمثل في الرقابة على ركن المحل، ركن السبب، وركن الغاية.

أولاً – الرقابة على ركن المحل:

يظهر عيب المحل في مخالفة القاعدة القانونية بحيث يشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمعناها الواسع بما في ذلك مخالفة نصوص القوانين واللوائح أو الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، كما يشمل الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي يبنى عليها القرار الإداري(٢).

وقد أوضحت محكمة العدل هذا في قرار لها بقولها: "يتعين لمشروعية محل القرار الإداري أن يتفق هذا المحل والقانون، أو على أقل تقدير عدم

(١) عدل عليا، قرار رقم ٥٥٨/ ٢٠٠٦، تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢١.

(٢) د. عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٥٣./ عبد الرحمن الهلالات، الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري، ص١١٨.

مخالفته للقواعد القانونية العليا سواء قواعد مكتوبة أو قواعد غير مكتوبة"[١].

والمشرع الأردني بدوره أخذ بمخالفة القانون بمعناه الضيق أي المخالفة التي تنصب على مضمون القرار، وعلى الأثر القانوني المباشر المترتب على القرار الإداري، دون أن تمتد لتلك المتعلقة بالاختصاص المحدد في القانون أو بشكل القرار وإجراءاته.

وبالمقابل هناك اتجاه لإعطاء معنى واسع لمصطلح القوانين ليشمل مخالفة القرار لقوة الشيء المقضي به باعتباره عنواناً للحقيقة بما تقرر فيه كونه ملزماً للسلطات المنوط إليها تنفيذه، بحيث إن امتنعت عن التنفيذ أو أخطأت فيه تكون قد خالفت القانون، ما يجعل قراراتها معيبة ومستوجبة الإلغاء[٢].

وبتطبيق ذلك هنا نجد أن الجهة المختصة بإصدار التنسيب إن أصدرت رأيها خلافاً للقانون أياً كانت صورة هذه المخالفة (سواء أكانت مخالفة صريحة لنصوص القانون أم مجرد الخطأ في تفسيرها أو تأويلها) ثم أصدرت الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار قرارها استناداً لهذا التنسيب فهذا حتماً يعني قراراً إدارياً صادراً بناءً على تنسيب معيب بعيب في المحل؛ مما يترتب عليه التأثير سلباً بسلامة ومشروعية القرار الصادر بناءً عليه[٣].

ونذكر في هذا المجال القرار التالي لمحكمة العدل العليا ويتضمن "إن تنسيب الأمين العام لوزارة الصحة إلى المستدعي ضده بنقل المستدعية والذي ورد بالصيغة التالية: (أنسب لمعاليكم إجراء التنقلات التالية: ١- الصيدلانية ميساء مديرة مديرية الدواء إلى أي مكان ترونه مناسباً..) هو تنسيب غير جدي ويخالف نص وروح المادة (٦٦/أ) من نظام الخدمة المدنية ما دام هذا التنسيب لم يتضمن صراحة اسم الوظيفة التي يرتأى نقل المستدعية إليها، أو تحديد

(١) عدل عليا، قرار رقم ٢٢/ ٨٧، تاريخ ١٩٨٧/٦/٣٠.
(٢) د. أحمد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٦.
(٣) د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

المكان الذي ينسب نقلها إليه، وبما أن القرار المطعون فيه استند إلى تنسيب باطل فإنه يستوجب الإلغاء لأن ما بني على الباطل باطل.."[١].

ثانياً – الرقابة على ركن السبب:

السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار، بحيث يراقب القضاء بهذه الحالة مدى استيفاء القرار للشروط القانونية، فإن وجد أن الوقائع التي استند إليها القرار سواء أكانت قانونية أم واقعية غير موجودة أم غير مشروعة حكم بإلغائه[٢].

وينسحب هذا إلى كل إجراء يستند إليه القرار الإداري بما في ذلك التنسيب كإجراء إداري سابق لإصدار القرار، بمعنى أن التنسيب أو أي إجراء آخر – مهما كان نوعه – لا بد أن يُبنى على أسباب تبرر وجوده بغض النظر هل أوجب القانون تسبيبه أم لا، وإلا عد غير مشروع لعدم قيامه على سبب أصلاً، أو لأن السبب الذي استند إليه غير صحيح، مما يؤثر بدوره على مشروعية القرار الإداري الذي أخذ بمضمون هذا التنسيب واستند إليه[٣].

ونذكر في هذا المجال القرار التالي لمحكمة العدل العليا ونصه "يستفاد من المادة ١/١/٧٨ من نظام موظفي مؤسسة عالية/ الخطوط الجوية الملكية الأردنية بأنه يجوز تسريح الموظف إذا أصبح لأي سبب كان – يقنع به مجلس إدارة المؤسسة بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين – غير مفيد للمؤسسة أو عديم الإنتاج في عمله، أو إذا أصبحت خدماته غير لازمة للمؤسسة، وعليه وحيث إن لجنة شؤون الموظفين في المملكة الأردنية والمشكل تشكيلاً صحيحاً

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ١٨٠/ ٢٠٠٠، تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٨.

(٢) د. خالد الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار المسيرة للنشر، عمان، ١٩٩٧، ص١٨٣./ د.محمد الذنيبات، موجز في القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٥٤،١٥٥.

(٣) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٥٨، ٣٥٧.

وفقاً للمادة ١٠/ا من النظام المذكور أعلاه نسبت بتسريح المستدعي من الخدمة وعللت تنسيبها بأن المستدعي غير مفيد للمؤسسة وعديم الإنتاج في عمله، وبما أن الأصل في القرار الإداري أن يقوم على سبب صحيح، وعلى مدعي العكس تقديم الدليل على أن القرار لا يقوم على سبب أو أن سببه غير صحيح، وحيث إن الأسباب التي استندت إليها لجنة شؤون الموظفين في التنسيب بتسريح المستدعي أسباب غير صحيحة وأنها تنبئ بعدم الجدوى من بقاء المستدعي في الخدمة، فيكون القرار الصادر من مجلس إدارة الملكية الأردنية بتسريح المستدعي من الخدمة يقوم – والحالة هذه – على تنسيب استند إلى سبب غير صحيح غير مخالف للنظام"[١].

ثالثاً – الرقابة على ركن الغاية:

ويقصد بهذا الركن النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من إصدار القرار الإداري، والأصل أنها تتمحور في تحقيق المصلحة العامة كغاية عامة يفترض تحقيقها ليس فقط في القرارات الإدارية بل في الإجراءات الإدارية كذلك[٢].

فالهدف من الإجراءات الإدارية عموماً هو تحقيق المصلحة العامة من خلال تنوير الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار حول الموضوع الذي جاء فيه التنسيب، وتزويدها بالمعلومات والخبرات العلمية والفنية اللازمة، وتمكينها من إصدار قرار إداري سليم وملائم وقريب من المصلحة العامة[٣].

ولكن هذا لا يمنع من احتمالية وجود قرارات إدارية مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة لاستنادها لتنسيبات إدارية مجانبة للمصلحة العامة[٤] كما جاء

---

(١) عدل عليا، قرار رقم ٩٨/ ٢٠٠٠، تاريخ ٢٠٠٠/٠٥/٣٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص١٢٢، ١٢١.

(٣) د. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٣٥٨.

(٤) د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ٤٩٢، ٤٩٣.

وبوضوح في اجتهاد محكمة العدل فقررت في قرار لها "..بما أن الثابت أن تنسيب وزير الثقافة بإحالة المستدعي على التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المستدعي تتعلق بسير العمل قوامها إصرار المستدعي على عدم تجاوز النظام والقانون الآمر الذي يقطع بأن التنسيب بإحالته كان ببواعث الانتقام وليس بهدف المصلحة العامة، مما ينبني عليه بأن هذا التنسيب يكون غير قائم على سبب مشروع، وبما أن قرار مجلس الوزراء المشكو منه قد صدر بناء على هذا التنسيب الباطل فإنه يكون واجب الإلغاء لورود أسباب الطعن فيه"[(١)].

ونستنتج مما سبق أن مجال الوظيفة العامة من أوسع المجالات التي يظهر فيها التنسيب بوضوح كإجراء جوهري لا بد لجهة الإدارة من مراعاته والالتزام به في كل حالة أوجب فيها النص القانوني ضرورة ذلك كالتعيين والنقل والانتداب والإعارة والتأديب والإحالة على التقاعد.

الخاتمة:

- لقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أهمية التنسيب كأجراء إداري جوهري، له دوره وأهميته في إصدار قرارات أكثر نضجاً ومشروعية، وملائمة للإدارة والأفراد على حد سواء. فحينما يفرض المشرع على الإدارة اتباع شكليات وإجراءات خاصة فإنه يفعل ذلك ليضمن بالمقابل إصدار قرارات إدارية تسودها المصداقية والعدالة وبصورة بعيدة عن التسرع أو عدم الاتزان في تقدير الملابسات والظروف التي قد تحيط بالقرار الإداري، وبشكل يحفظ ويحمي المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد معاً.
- تنطوي مراعاة الأوضاع الشكلية والإجرائية للقرار الإداري على أهمية كبيرة، نفسرها بأننا أمام قرارات إدارية ذات مميزات خاصة، فهي قرارات تتمتع بقرينة السلامة العامة أي أنها بالأصل تصدر صحيحة وسليمة إلى أن يثبت العكس، هذا بالإضافة لكونها قرارات قابلة للتنفيذ المباشر، ولهذا

(١) عدل عليا، قرار رقم ٤٧/ ١٩٩٨، تاريخ ١٩٩٨/٧/٢٩.

ونظراً لما تمتاز به من قوة أراد المشرع إلزام الإدارة في بعض الأحيان بإجراءات معينة ليجعل منها حاجزاً ومانعاً أمام أي تعسف أو إهمال أو خطأ قد يصدر من الإدارة.

- يعد التنسيب واحداً من القواعد الإجرائية الشديدة التي أحاط بها المشرع بعض القرارات الإدارية، فهو يدخل ضمن تلك السلسلة من الإجراءات الإدارية التمهيدية السابقة لاتخاذ القرار والممهدة لإصداره. بمعنى آخر لا يعد التنسيب قراراً إدارياً قادراً على إنشاء نظام قانوني جديد أو التأثير في المراكز القانونية القائمة للأفراد، إذ يبقى مجرد رأي من جهة إدارية يرفع إلى جهة إدارية أخرى بقصد المعاونة والمساعدة في اتخاذ القرار بالشكل الصحيح، بحيث يعجز أن يحدث بذاته أي أثر قانوني.

- يعد الإجراء جوهريا بنص القانون في حال رتب القانون على مخالفته البطلان، وعليه تلزم الإدارة بالتنسيب كإجراء جوهري سابق لاتخاذ القرار في كل مرة يفرض عليها المشرع مراعاته بموجب نص قانوني. والتنسيب الملزم للإدارة لا بد أن يتم وفقاً لأحكام القانون، أي أن يكون التنسيب قانونيا للقول بمشروعية القرار الصادر، بناء عليه فإذا شاب التنسيب أي عيب من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري كعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو عيب مخالفة القانون أو عيب السبب أو عيب إساءة استعمال السلطة انسحب ذلك تلقائياً إلى القرار الإداري الذي صدر بالاستناد إليه، وبهذا نجد أن التنسيب إذا كان باطلا فجزاؤه البطلان وينسحب البطلان بعد ذلك إلى القرار الذي بني عليه، باعتبار أن القرار هنا استند لإجراء باطل وما بني على باطل فهو باطل.

- تكمن أهمية التنسيب في قدرته على الحد من هيمنة وسلطة متخذ القرار، بحيث يفتح المجال بشكل أوسع لمشاركة أكثر من جهة في دراسة الموضوع وتمحيصه قبل إصدار القرار فيه، وتكون بالعادة جهات متخصصة تمتلك خبرات خاصة ومعرفة معمقة (فنية وقانونية) تمكنها بصورة أو بأخرى من تقديم اقتراحات ومعلومات بناءة ومفيدة لها تأثيرها

في مضمون القرار الذي سيتم اتخاذه. كما يساعد التنسيب في تقليل نسبة الخطأ أو الانحراف في القرار الإداري وبالتالي تقليل نسبة العيوب التي قد تكتنفه، مما يوفر ضمانات جيدة وفعالة للفرد الذي يمثل الطرف الأضعف في مواجهة الإدارة. بالإضافة لذلك يكسب التنسيب الإدارة القدرة على القيام بأعمالها وقراراتها بتقنية عالية.

- يكفل الأخذ بالتنسيب الكشف عن نية الإدارة الحقيقية وراء إصدار القرار، بحيث يفتح الالتزام به المجال أمام القاضي الإداري لممارسة رقابة أوسع على الإدارة، وبصورة تمكنه من استخلاص صدق نواياها ومدى حرصها على تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد.

لذا تجد أن الإدارة – وفي أحيان كثيرة – تتقصد إهمال التنسيب أو تجاهله لخوفها مما ينطوي عليه من ضمانات وخطورة قد تؤدي بالنهاية إلى إبطال القرار الإداري.

- أكدت محكمة العدل العليا – وبالكثير من قراراتها – على ضرورة التنسيب ووجوب الأخذ به؛ لأن المشرع قد ألزم به الإدارة بنص القانون كإجراء ممهد لإصدار القرار وضامن لتحقيق المصلحة العامة.

وقضت بعدم جواز الطعن بالتنسيب بدعوى الإلغاء بشكل مستقل عن القرار الإداري الذي صدر استناداً له، وهي بهذا تؤكد حقيقة أن التنسيب ليس قراراً إدارياً نهائياً مؤثراً في المراكز القانونية بل هو مجرد إجراء إداري يبنى عليه القرار ووجوده، وله تأثير في مضمونه ومحتواه.

ومع ذلك ورغم أن الطعن لا يوجه إلا للقرار الإداري فقط إلا أن هذا لا يمنع من إبطال أي قرار إداري يستند لتنسيب باطل شابه أي عيب من تلك العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، بمعنى أدق يمكن أن يصيب التنسيب (كإجراء إداري سابق) أي عيب من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، فالمحكمة وعلى الرغم من أنها تقبل الطعن بالقرار النهائي وترفض الطعن بالتنسيب كإجراء سابق بشكل مستقل إلا أنها في الحقيقة لا تفصل بينهما فالعيب في التنسيب ينسحب تلقائياً إلى عيب في القرار الإداري النهائي.

المصادر والمراجع

- د. أحمد أبو زيد، **المرجع في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- د. أحمد الغويري، **القضاء الإداري الأردني**، ط١، المكتبة الوطنية، الأردن، ١٩٩٧.
- د. أشرف محمد، **تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- د. أعاد القيسي، **القضاء الإداري**، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، ١٩٩٩.
- د. أكرم مساعدة، القرار **الإداري (دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن)**، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٢.
- جورج فوديل، **القانون الإداري**، ج١، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.
- المستشار حمدي عكاشة، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ج١، دار المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠١.
- د. حمدي عويس، **الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)**، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
- المحامي. حنا إبراهيم ندة، **القضاء الإداري في الأردن**، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٧٢.
- د. خالد الزعبي، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)**، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣.
- د. خالد الظاهر، **القانون الإداري، الكتاب الثاني**، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.
- د. خالد سمارة، **القانون الإداري**، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨.

- د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. سليمان الطماوي، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
- د. عبد العزيز خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- د. عبد العزيز خليفة، **شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. عبد الغني بسيوني، **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
- د. عبد الله طلبة، **القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)**، ط٢، حقوق الطبع لجامعة دمشق، ١٩٨٦.
- د. عصام نعمة إسماعيل، **الطبيعة القانونية للقرار الإداري**، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- د. علي شطناوي، **القضاء الإداري الأردني**، ط١، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٥.
- د. علي شطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
- د. علي شطناوي، **دراسات في القرارات الإدارية**، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨.
- د. علي شطناوي، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، ج٢، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٦.
- د. عمر الشوبكي، **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)**، ج١، ط١، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.

- عوابدي عمار، **دروس في القانون الإداري**، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٠.
- د. فهد أبو العثم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- د. محمد الذنيبات، **موجز في القضاء الإداري الأردني**، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- د. محمد حسن، **القانون الإداري**، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩.
- د. محمود عاطف البنا، **الوسيط في القانون الإداري**، ط٢، مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٩.
- د. مصطفى فهمي، **قضاء الإلغاء (شروط القبول/أوجه الإلغاء)**، دار المهدي للمطبوعات، الإسكندرية، بدون عام.
- د. نواف كنعان، **القانون الإداري، الكتاب الثاني**، ط١، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- د. نواف كنعان، **القضاء الإداري في الأردن**، ط١، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٩.
- د. نواف كنعان، **القضاء الإداري الاردني**، ط٤، الآفاق المشرقة ناشرون، الإمارت، ٢٠١١.

رسائل الماجستير:

- عبد الرحمن الهلالات، **الاستشارة كإجراء شكلي في القرار الإداري (دراسة مقارنة في النظام القانوني الأردني والمصري)**، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء الخاصة، ٢٠١٠- ٢٠١١.

الأبحاث المنشورة:

- د. خالد الزبيدي، **الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)**، مجلة دراسات (مجلة علمية محكمة)، علوم الشريعة والقانون، العدد ٢، تشرين الثاني، مطبعة الجامعة الأردنية، ٢٠٠٨.

- د. سليمان بطارسة، **عيب الإجراءات الإدارية الممهدة والمصاحبة لاتخاذ القرارات الإدارية (النظرية وتطبيقاتها المقارنة)**، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك، المجلد ٢٤، العدد ٣، منشورات جامعة اليرموك، ٢٠٠٨.
- د. هاني الطهراوي، **التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري (هل يعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية)**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، عدد ٤، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠١٠.