آثـــــارُ التظلمِ الإداريّ بينَ الوجوبِ والتخييرِ في التشريعِ العراقيّ ــ دراسة مقارنة

م.م حسن كريم مدلول الجنابي

مديرية تربية النجف

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٢/٦ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٣/٧ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٣/٣٠

https://doi.org/10.61353/ma.0120587

يعدّ التظلم الإداري من الموضوعات الهامة في القانون الإداري، إذ يهدف البحث إلى توضيح معنى التظلم الإداري ، وبيان أحكامه وآثــاره ، وإنَّ مشكلة الدراسة تتمحور حول جعل التظلم الإداري وسيلة فاعلة من وسائل حل المنازعات بين الإدارة والأفراد من عدمها، وتم تناول قانون انضباط موظَفي الدولة والقطاعُ العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في التشريعات العراقيّة ، وقانون مجلس الدولة العراقيّ رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، ونظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ في تشريعات المملكة الاردنية الهاشمية ، إذ اعتمدنا في البحث المنهج التحليلي القانوني المقارن ، القائم على النصوص التشريعية وأحكام القضاء وآراء الفقهاء في الدولة محل المقارنة، وتمت معالجة الدراسة من خلال مقدمة ومبحثين تم من خلالهما معرفة مفهوم التظلم وأهميته وأنواعه ، وكذلك آثار التظلم الإداري ، وبذلك يكون التظلم الإداري هو اعتراض من قِبل صاحب الشأن على قرار إداري صادر عن جهة الإدارة مدعياً مخالفته للقانون، وانهينا البحث بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات أثناء دراستنا لهذا الموضوع .

Administrative grievance is considered one of the important topics in administrative law, where the research aims to clarify the meaning of administrative grievance and clarify its provisions and effects, and that the study problem revolves around considering administrative grievance as an effective means of resolving disputes between the administration and individuals or not.The Discipline of its State and Public Sector Employees Law No. 14 of 1991 amended in Iraqi legislation, Egyptian State Council Law No. 42 of 1972 in Egyptian legislation, and Civil Service System No. 82 of 2013 in the legislation of the Hashemite Kingdom of Jordan were addressed. In the research on the comparative legal, analytical, approach, based on legislative texts, judicial rulings, and the opinions of jurists in the comparable country.Where the study was addressed through an introduction and two sections through which the concept of grievance, its importance and types, as well as the effects of administrative grievance were known, and thus the administrative grievance is an objection by the person concerned to an administrative decision issued by the administration for violating the law.We ended the research with a conclusion that included the most important results and recommendations we reached during our study of this topic.

key words: (Administrative grievance, annulment suit, Employees Judiciary Court, Supreme Administrative Court) .

الكلمات المفتاحية: التظلم الإداري ، دعوى الإلغـاء ، محكمة قضاء الموظفين ، المحكمة الإدارية العليا.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث

يعد التظلم الإداري صورة من صور الرقابة الإدارية التي منحها المشرّع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المجحفة والمعيبة بحقهم ، والتي تمس مصالحهم والمكاسب ، التي حصلوا عليها من خلال عملهم بالسلك الإداري ، وإنَّ الإدارة تتمتع عند تقديم التظلم إليها بحق سحب أو إلغاء أو تعديل القرار موضوع التظلم بما يتلاءم مع مبدأ المشروعية التي تسعى الإدارة إلى تطبيقه في عملها من أجل تحقيق العدالة الإدارية المنشودة .

ويعد التظلم في كل من العراق ومصر والاردن أحد الوسائل الفاعلة لإنهاء المنازعات الإدارية بطريقة ودية بعيداً عن القضاء ، وعدم اشغال القضاء في المنازعات التي يمكن حلها إدارياً ، مما يمكن الإدارة في مراجعة قراراتها ، والتأكد من مشروعية قراراتها ، وكذلك إعطاء الفرصة لمن صدر في حقه القرار المضر بمصلحته مراجعة الإدارة والتظلم أمامها وعرض العيوب القانونية التي شابت إصدار القرار ، محاولة الإدارة لسحب أو إلغاء أو تعديل القرار الإداري من قبلها .

وإنَّ التظلم الإداري قد يكون ولائيّاً أيّ يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار ، وقد يكون التظلم رئاسيا عند تقديمة إلى الجهة الرئاسية للجهة المصدر القرار أو تظلم وصائي أو إلى لجنة خاصة ، وقد يكون اختياريا عندما لا يشترطه المشرّع لقبول دعوى الاعتراض أمام القضاء ، وقد يكون وجوبياً عندما يلزم القضاء صاحب الشأن باللجوء إلى الإدارة أولاً ضمن المدد والمواعيد المحددة قانوناً ، وإنَّ قيام صاحب الشأن بتقديم تظلمه من شأنه أن ينتج كثيراً من الآثار القانونية التي لا تلحق بالمتظلم وحده وإنما تمتد آثاره إلى الإدارة والقرار المتظلم منه والغير .

ثانياً : أهمية البحث

تأتي أهمية دراسة أحكام التظلم الإداري في التشريع العراقيّ في أنَّ التظلم الإداري يحقق كثيراً من المميزات التي لا يمكن الوصول إليها من خلال القضاء الإداري ، إذ يتيح التظلم الإداري للإدارة مراقبة قراراتها قبل إصدارها ، وإعادة النظر فيها بعد إصدارها، وكذلك أنَّ التظلم الإداري يوفر على ذوي الشأن عناء تحمل الإجراءات القضائية الطويلة، سيما وأنَّ التظلم الإداري يمتاز بقلت التكاليف وسهولة الإجراءات.

ثالثاً : اشكالية البحث

إنَّ اشكالية البحث تتمثل لما للتظلم الإداري من أثر بالغ على المراكز القانونية للأطراف ، وما تترتب من آثار ونتائج قانونية تؤدي إلى سحب أو إلغاء أو تعديل القرار موضوع التظلم ، لذلك يجب بيان التظلم الإداري بوصفه وسيلة فاعلة أو غير فاعلة لتسوية المنازعات بين الأفراد والإدارة وتحقيق العدالة الإدارية ، وذلك لإنَّ الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت نفسه ، وهل التظلم وجوبيا في جميع حالاته ؟ أم هناك حالات

يكون فيها صاحب الشأن مخيراً بين تقديم التظلم للإدارة أو الذهاب مباشرةً إلى القضاء ، وما هي الحكمة من وجوبية التظلم في حالات معينة ؟ وبأي نوع من أنواع التظلم اخذ به المشرّع العراقيّ؟

رابعاً : نطاق البحث

سينصب بحثنا في بيان مفهوم التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري واهم النصوص القانونية التي أشارت إليهما ، كذلك بيان موقف المشرّع العراقيّ هل أخذ بالتظلم الوجوبي أم الاختياري أم كلاهما معا ، وكذلك آثار التظلم الإداري مع الإشارة البسيطة إلى أنواع التظلم الإداري الأخرى كالتظلم الولائيّ والرئاسي .

خامساً : منهج البحث

لغرض معالجة إشكالية هذه الدراسة والالمام بكل جزئياتها سنعتمد المنهج التحليلي القانوني المقارن بين النصوص التشريعية النافذة ، وأحكام القضاء واراء الفقهاء في جمهورية العراق والمملكة الاردنية الهاشمية .

سادساً : هيكلية البحث

للإجابة على التساؤلات السابق الإشارة إليها فإنَّ المنهج العلمي اقتضى أن تكون خطة البحث على شكل مبحثَين ، ندرس في المبحثُ الأول مفهوم التظْلم الإداري ، والذي سنقسمه على مطلبين ، نتناول في المطلب الأول معنى وأهمية التظلم الإداري ، وفي الثَانيَ أنواع التظْلم الإداري ، أمّا في المبحث الثَانيَ فنتناول آثار التظْلم الإداري ، وسنقسمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول آثار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة ، وفي المطلب الثاني آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه والغير .

المبحث الأول

مفهوم التظلم الإداري

يعد التظلم الإداري أحد الطرق المتبعة لفض المنازعات الإدارية ، بهدف تحقيق العدالة الإدارية قبل طرق باب القضاء ، ونظراً لأهميته فقد تناولته كثير من التشريعات ونظمته ، بوصفه الوسيلة التي منحها القانون للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم أو تعديله أو الغائه أو سحبه أو إحلال قرار اخر محله ، لذلك سنتناول في المطلب الأول معنى وأهمية التظْلم الإداري ، وفي الثَانيَ أنواع التظلم الإداري.

المطلب الأول

معنى وأهمية التظلم الإداري

إنَّ التظلم الإداري له دور هام في استقرار الإدارة ، وانتظام عمل المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين ، ويحقق الاستقرار في المراكز القانونية للأفراد ، وإنَّ اقتناع الإدارة بعدم مشروعية قرارها وبأحقية المدعي في طلبه وسحب القرار أو الغائه يؤدي إلى حل كثير من المنازعات الإدارية في وقت قصير وبأقل

النفقات بواسطة الطريق الإداري غير القضائي ، وقبل الخوض في الموضوع سنتناول معنى التظلم الإداري واساسه القانوني في الفرع الأول ، وأهمية التظلم الإداري في الفرع الثاني .

الفرع الأول

معنى التظلم الإداري وأساسه القانوني

سنتناول في هذا الفرع معنى التظلم الإداري من خلال بيان أهم التعاريف التي أوردها التشريع والفقه والقضاء ، وكذلك بيان الأساس القانوني للتظلم الإداري وكما يأتي .

أولاً : معنى التظلم الإداري

لم تعرف التشريعات التظلم الإداري وإنما اكتفت بالإشارة إليه وبيان أحكامه وشروطه وأنواعه لذلك سنتناول تعريف التظلم من الناحية الفقهية والقضائية .

فمن الناحية الفقهية ، عرف التظلم الإداري كثير من الفقهاء وقد تناولوا التظلم من جوانب عدّة ، فقد عرف التظلم الإداري "أن يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم على الاقل فيتقدم احد الأفراد ممن يمسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالباً سحبه أو تعديله"(١) .

وعرف كذلك بأنّه "وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها ، سواء استجابة الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أو جزئياً"(٢)

وعرف أيضاً بأنّه "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار إداري يعتقد أنّه معيب ، وسبب له ضرراً مادياً ومعنوياً ويطالب بإلغاء هذا القرار كلاً أو جزءاً"(٣)

وكذلك عرف بأنّه "عرض الفرد حاله على الإدارة طالباً منها انصافه"(٤) ، وكذلك عرف بأنّه "هو التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، أو إلى الجهة الرئاسية طالباً تعديله أو سحبه"(٥) .

أما من الناحية القضائية فإنَّ للقضاء أثراً كبيراً في تعريف التظلم الإداري ، وقد عرفتهُ المحكمة الإدارية العُليا المصريةُ بأنّه "كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبة لاقتضائه"(٦) .

وفي حكم ثانٍ للمحكمة الإداريةُ العلياَ المصريةُ "التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ، ورفع الظلم عنهم ، وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه ، من دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته ..."(٧) .

يتضح مما تقدم أنَّ التعريفات السابق ذكرها تدور حوله معنى واحد وفكره واحده ، وهي أن يقدم التظلُم الإداري من قبل المتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو إلى رئيسها من أجل الوصول إلى قرار يكون أكثر ملاءمة مع المشروعية .

ويمكن أن نعرف التظلم الإداري من خلال الاطلاع على التعريفات السابقة بأنّه تقديم المتضرر من القرار الإداري طلب إلى الجهة مصدرةً القرار مدعياً مخالفة القرار للقانون خلال مدة معينه يحددها القانون طالباً منها إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو سحبه .

ثانياً : الأساس القانوني للتظلم الإداري

لقد نص المشرّع العراقيّ في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في المادة (١٥/ ثانياً) قد اشترطت التظلم لدى الإدارة قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) وذلك بالقول "يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم" .

أما الطعون التي تقدم أمام محكمة القضاء الإداري ، فقد نصت المادة (٧/سابعاً / أ) من قانون مجلس الدولة المعدل رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس على أنّه "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو جعله مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها" .

الفرع الثاني

أهمية التظلم الإداري

للتظلم الإداري فائدة كبيرة، إذا تم استخدامه بشكل عادل ومستقل ، وإنَّ هذه الفائدة تظهر على مستوى القضاء الإداري ، أو الإدارة نفسها أو الأفراد ، التي سنتناولها تبعاً .

أولاً : أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء الإداري

يؤدي التظلم الإداري إلى حسم المنازعات الإدارية في مهدها ، من خلال تلقي الإدارة طلبات التظلم الإداري والنظر فيها ابتداءً ، ولما لها من أهمية في تقليل عدد الدعاوى الإدارية والطعون القضائية ، وإنَّ هذا يخفف العبء على كاهل القضاء ويحقق العدالة المنشودة من القضاء دون اللجوء إلى القضاء[٨] .

وقد بينت المذكرةُ التفسيرية في "قانون مجلِس الدولةُ المصري رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م" ، التي استحدثت نظام التظلم الالزامي بقولها "الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ، وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة ايسر للناس ، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها إن رأت الإدارة أنَّ المتظلم على حق في تظلمه ، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر ، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي"[٩] .

ويفيد التظلم الإداري في تحديد تاريخ العلم اليقيني للمتظلم من القرار لدى القضاء في احتساب المواعيد المحددة قانوناً لرفع دعوى الإلغاء ، وهذا ما يسهل في احتساب مدة الطعن بالقرار الإداري ، لأنَّ التظلم الإداري يترتب عليه قطع مدة الطعن بالقرار الإداري ، ولكي يقطع التظلم المدة يجب أن يقدم خلالها ، فإذا ما تقدم به ذو مصلحة وردت الإدارة على التظلم بالرفض صراحةً وخلال مدة محددة للطعن وقبل مضي ل(٦٠) يوما تبدأ من تأريخ تقديمه ، وهنا يكون للمتظلم رفع دعوى الإلغاء خلال ل(٦٠) يوما تبدأ من تاريخ رفض الإدارة للتظلم ، واما إذا رد التظلم حكماً بعدم الرد من قبلها ومرور المدة المحددة بالقانون ، يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء بعد مضي المدة على تقديم التظلم وعدم الرد من قبل الإدارة ، إذ تبدأ مدة رفع دعوى الإلغاء المحددة قانوناً فيحق لذوي المصلحة رفع دعواه وفي كلا الحالتين يعدّ قرينة على بدء الميعاد لدى القضاء[١٠] .

يتضح مما تقدم أنَّ التظلم الإداري يخفف الاعباء عن كاهل القضاء ، من خلال حسم كثير من المنازعات الإدارية عن طريق البت في التظلم ، ولاسيما بكثرة الدعاوى أمام القضاء الإداري ، التي تحتاج إلى وقت ليس بالقليل لحسمها .

ثانياً : أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

يحقق التظلم الإداري مجموعة من المميزات للإدارة يمكن بيانها بما يأتي:

١: يخلق التظلُم نوعا من التفاهم بين المتظلم والإدارة بعيد عن ساحات القضاء ، ولا سيما في الوظيفة العامة وإنَّ المحْكمةُ الإداريةَ العلياَ في مصر قالت في التظلم الإداري "إنَّ الالتزام هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم لجهة الإدارة وتعتبر الإدارة هي الخصم الشريف ، إذ يتعين أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم إجراءات القضاء ومشقته..." [١١] .

٢ : قد يدفع التظلُم الإداري بالإدارة إلى سحب أو إلغاء أو تعديل قرارها لعدم ملاءمته للقانون ، وهذا الأمر مقيد ومحدد عن طريق الطعن القضائي [١٢] .

٣ : إنَّ التظلم من شأنه أن يقلل الخصومة والتنازع بين الإدارة والفرد ، وإنَّ الإدارة في حال قبلت التظلم تظهر بمظهر من يعمل بأحكام القانون ويحترمه ، إذ يترتب على ذلك سَحبها لقرارها الذي أصدرته وهذا بالنتيجة يؤدي إلى اعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد ، وينمي مبدأ حسن النية في تعاملهم مع الإدارة ، مما ينتج مزيدٌ من التعاون بين الأفراد والإدارة وهذا ما يحققُ المصلحةِ العامةُ[١٣] .

٤ : إنَّ صدور القرار الإداري المعيب من قبل الإدارة لا يعني أنَّ الإدارة قصدت إصداره بهذا العيب ، لأنّه قد يكون قد صدر بناءً على سهو أو تأويل أو خطأً في تطبيق نصوص القانوُن ، وإذا افترضنا أنَّ الإدارة أرادت هذه النتيجة عن علم ، فالتظلُم يمكن أن يرفع إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار ، التي تملك صلاحية

تعديله أو سحب أو إلغـاء القرار إذا اقتنعت الإدارة بمشروعية التظلم وصحة اسبابه ، وهنا يحل النزاع ودياً[١٤] .

٥ : أنّه يسهم في مراجعة الإدارة لقراراتها .

٦ : يؤدي إلى تأني الإدارة وعدم التعجل في إصدار القرار .

وإنَّ التظلم الإداري يعد نظاماً سليماً ويّمكن الإدارة الرقابةٌ التلقائية على قراراتها لتصحح ما يشوبَها من أخطاء وما له من أهمية بالواقع العملي ، وإنَّ الإدارة لا تحكم بالتظلم وانما تقوم بتصحيح وضعاً خاطئاً عن طريق الرقابة الذاتية على أعمالها ، ويكون قرارها بهذا الشـأن خاضعاً للرقابةُ القَضائية .

ثالثاً : أهمية التظلم الإداري بالنسبةُ للأفـراد

إنَّ التظلم الإداري يحقق للأفراد ما يحققه القضاء الإداري عن طريق الطعن القضائي إذا ما استجابت الإدارة لذلك التظلم ، ويجنب الأفراد إجراءات التقاضي والنفقات المالية المترتبة عليه ، وإنَّ إجراء التظلم الإداري هو إجراء مرن وسهل ولا يتطلب شكليات معينة كالشروط المطلوبة في الطعون القضائية[١٥] .

يتضح مما تقدم أنَّ التظلم الإداري يحقق مصلحة صاحب الشأن ، من خلال إلغـاء القرار غير المشروع من دون اللجوء إلى القضاء وهذا ما يجنب صاحب الشأن الجهد والوقت والمال ، إذ يستطيع الذهاب إلى القضاء الإداري للطعن بالِقرار الإداري محل التَظلُم بالإلغـاء، في حالة ما إذا ردت الإدارة تظلّمه صراحتاً أو ضمنا .

المطلب الثاني

أنـواع التَظلم الإداري

تَتعدد أنـواع وصور التَظلم وفقا للجهة الإدارية التي يقدم إليها ، فينقسم إلى تظلم ولائيّ وآخـر رئاسي أمّـا التظلم من حيثِ الزاميته قبل رفع دعوة الإلغـاء فيقسم إلى تظلم اختياري وآخـر وجوبي وسنتناولهم تبعا .

الفرع الأول

التظلم الولائيّ والرئاسي

ينقسم التظلم الإداري وفقا للجهةُ المقدم إليها إلى تظلم ولائيّ وهو تقديم التَظلم إلى الجهة مُصدرة القرار الإداري ، وآخـر رئاسي يقدم إلى رئيس الجهة مصدرة القرار المتظلم منه وسنتناوله تبعا .

أولاً: التظلم الولائيّ الإداري

يقدم التظلم الولائيّ الإداري من قبل صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية نفسها التي أصدرت القرار الإداري قبل اللجوء إلى القضاء من أجل مخاصمة القرار المشكو منه ، ويكون لصاحب الشأن الخيار في تقديم التظلم

من عدمه ، ويمكن تعريف التظلم الولائيّ بأنّه التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار مدعياً عدم مشروعيته طالباً اياها بأن تُعيد النظر في قرارها ، إما بإلغائه أو تعديله أو سحبه(١٦).

وترجع أهمية هذا النوع من التظلم إلى أنّه يُتيح للإدارة مراجعة قراراتها التي صدرت عنها والمتظلم منها ، فإذا تبين وجود خطأ في تصرفها ، فتقوم بتصحيح الخطأ من تلقاء نفسها ، إما بسحب القرار أو تعديله أو إلغائه وفقاً للقانون(١٧) .

تطبيقاً لذلك ما نجده في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م ، فقد اخذ المشرّع العراقيّ بالتظلم الولائيّ أمام الجهة نفسها التي أصدرت القرار الإداري في العقوبات الانضباطية(١٨) .

وكذلك ما نجده في المشرّع الاردني في نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ المادة (١٦٩/ الفقرة ج) منه ، التي اعطت الحق للموظف الذي فقد وظيفته الاعتراض على القرار إلى الجهة التي أصدرت هذا القرار(١٩) .

وهناك كثير من التشريعات لم تنص على التظلم الولائيّ على الرغم من أهميته ، إلّا أنَّه قد لا يحقق الغرض المنشود ، لإنّ الإدارة تَكون الخصم والحكم وقد تتمسك برئيها ، وتدافع عنه وتسعى إلى جعله الصواب ، ومع ذلك لا يمكن إنكار فوائد التظلم الولائيّ ، إذ يقدم إلى مصدر القرار وهذا يعطي أهمية للإدارة إلى تصويب قرارها أو للتراجع عنه ، وهنا يكون افضل من الرجوع إلى رئيس الجهة مصدر القرار أو القضاء ، وتكون لدى مصدر القرار السلطة في إلغاء أو تعديل أو سحب القرار المتظلم منه ، وهنا تكون الفائدة للإدارة والفرد معاً.

ثانياً : التظلُم الرئاسي الإداري

إنَّ التَظلم الرئاسي مقتضاه أن يقدم التظلم إلى رئيس الجهة مصدرة القرار محل التَظلم أو إلى جهة رئاسية عليا ، كي يَقوم الرئيس عن طريق سلطتهُ الرئاسيةُ بإعادة النظر في القرار ، وعند ثبوت عدمَ مشروعيتهُ يقوم الرئيس بإلغاء القرار أو سحبه أو تعديلهَ ، أو عند ثبوُت عدمِ ملائَمة القرار مكانياً من حيث نطاق سريانه ، أم عدم ملاءمة القرار زمانياً من حيث توقيت صدورهِ ، محاولاً إزالة أيّ شائبة تصيبه(٢٠) .

يتضح مما تقدم أنَّ التظلم الرئاسي يعطي سلطة للرئيس الإداري بموجب القوُانين والأنظمة ، التي تمنح الرئيس الاعلى رقابة نشاط مرؤوسيهِ ، ودِراسة القرار المتظلم منه بموضوُعِية بحيث تُمكنه من معرفة اوجه القصور والخلل في ادارته ، وهذ بطبيعة الحال يؤدي إلى تقييم اداء مرؤوسيه وضمان التنسيق بينهما من أجل رفع كفاءة الإدارة وانتاجها .

وإنَّ للتظلم الرئاسي أهمية مقارنة مع التظلم الولائيّ ، بوصفه أداة رقابية على نشاط مصدر القرار ، ما يصدر عن الجهة مصدرة القرار أكثر جدية في إصدار قرارها ومطابقة للقانون خشية مراقبة الرئيس للمرؤوس، وهذا يساعد على معرفة أوجه القصور والخلل في الجهةٌ الإدارية مصدرة القرار ، وكذلك تزايد توافر ضمانات

الموضوعية والحيدة في النظر للتظلم والبت فيه من قبل الرئيس الإداري ، وهذا الأمر غير متوفر في التظلمِ الذي يقدم إلى الجهة مصدرة القرار ، وخاصة عندما يأبى التراجع مصدر القرار عن قراره في التظلم الولائيّ ، وهنا يتم ترك التظلمِ المقدم إليه وتجاهله ، أو رفضه ممن دوُن مبرر[٢١] .

ومن تطبيقات التظلم الرئاسي الإداري في التشريع العراقيّ تقديم التظلم لدى الوزير المختص ، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ولاسيما عند صدور القرار المتظلم منه من جهة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، ويراعي ذلك في الغالب تحقيق الإجراءات الشكلية لرفع دعوى الإلغاء لدى محكمة القضاء الإداري من جهة تحقيق الخصومة ، وكثير من القوانين العراقيّة نظمت حالات الاعتراض على القرارات الإدارية لدى الوزير المختص التي تعد بمثابة تظلم رئاسي[٢٢] .

وكذلك وجود التظلم الرئاسي في التشريع الاردني ، ما نجده في المادةَ (١٦٥/أ) من نظام الخدمة المدنَية الاردنيِ رقم (٣٠) لسنةِ ٢٠٠٧ ، التي اوجبت تقديم التظلم الرسمي للوزير .

يتضح مما تقدم أنَّ المتظلم المتضرر في التظلم الرئاسي يقدم تظلمه من القرار إلى رئيس الجهة الصادر عنها القرار ، وهنا يتولى الرئيس بناءً على صلاحية بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله بالشكل الذي يجعله مطابقاً للقانون ، وهنا نلاحظ أنَّ الرئيس يمكن أن يستخدم هذه الصلاحية من دون حاجة إلى تظلم من تلقاء نفسه.

الفرع الثاني

التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي

إنَّ التظلم الإداري وفقاً للالتزام القانوني بتقديمة ينقسم إلى قسمين ، تظلم جوازي (اختياري) وهنا يترك القانون الخيار لصاحب الشأن في تقديمه أو عدم تقديمه واللجوء إلى القضاء مباشرةً ، والاخر تظلم وجوبي وهو الزام صاحب الشأن بتقديمة قبل طرق باب القضاء ، وهنا ترد الدعوى شكلاً في حال عدم تقديمه ، وسنتناولهم تبعاً

أولاً: التظلم الإداري الاختياري (الجوازي)

إنَّ التظلم الاختياري يُقصد به "قيام المتَظلم اختيارياً بعرض أوجه الطَعن الموجه من جانِبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنِه على جهة الإدارة ، طالباً من الإدارة تحقيق العدالة عن طريق ازالة المخالفة القانونية التي شابة القرار محل التظلم ، ومن ثم تعديل القرار أو الغاه أو سحبه"[٢٣] .

وإنَّ التظلم الإداري الجوازي[٢٤] يعدّ الأصل العام من ناحية التَظلمات الإدارية والطعون ، لأنّه غير مقيد بِحالات محدده ولا يجوز تقديمه الا بصددها ، كما هو الحال بالنسبة للتَظلم الالزامي (الوجوبي) المحددة حالاته قانوناً على سبيل الحصر ، وهكذا يكون للشخص بالتظلم الاختياري متمتع بحرية كبيرة ، من خلال امكانية تقديم التظلم إلى جهة الإدارة أو اللجوء مباشرةً إلى القضاء من أجل الطعن بالقرار الإداري محل التظلّم

، من دون التقيد في الزامية تقديمه إلى الجهة الإدارية الصادر منها القرار أو إلى رئيس الجهة الإدارية عكس التظلم الوجوبي [٢٥] .

يتضح مما تقدم أنَّ الشخص المعني يمكنه اللجوء مباشرةً إلى القضاء طالباً إلغاء القرار محل الطعن القضائي ، دون أن يكون هناك التزام باللجوء إلى الإدارة ، وهذا ما يبين الحرية التي يتمتع بها الشخص المعني في اللجوء إلى جهة الإدارة اختيارياً ، أو سلك طريق القضاء دون أن يخشى رد الدعوى شكلاً من القضاء ، وهذا الأمر غير متوفر في التظلم الوجوبي المحدد قانوناً على سبيل الحصر والالزام .

ومن تطبيقات التظلم الاختياري الإداري في التشريع العراقيّ جعل الأخير استثناء على الأصل العام وهو التظلم الوجوبي ، إذ لم يشترط المشرّع العراقيّ في "قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل" التظلم أمام الإدارة قبل رفع الدعوى أمام "محكمة قضاء الموظفين" في القضايا المتعلقة بالمركز القانوني للموظف كالتعيين والراتب والترقية والترفيع والعلاوات والاجازات ، وما سواها باستثناء القرارات الانضباطية[٢٦] ، وبذلك فإنَّ المحكمة تقبل الطعن المقدم إليها خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر محل الطعن إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق دون الحاجة إلى التظلم أمام الجهة مصدرة القرار[٢٧].

ولم يأخذ المشرّع العراقيّ في قانون "انضباط موظفي الدولةُ والقطاع العام رقم (١٤) لِسنة ١٩٩٠ المعدل" بالتظلم الاختياري وانما اخذ بالتظلم الاجباري[٢٨] .

أما في التشريع الاردني، إذ نظم المشرّع الاردني ولأول مرة أحكام التظلم تحت عنوان الفصل السابع عشر من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ ، وذلك خلافاً للأنظمة السابقة للخدمة المدنية، فقد خصص خمس مواد من (١٦٠ إلى ١٦٥) لتنظيم أحكام التظلم الاختياري الإداري ، ومن خلال تدقيق مواد نصوص القانون نجد أنَّ المشرّع الاردني نظم من خلال تلك النصوص التظلم الاختياري ، من خلال ذكر كلمة "يحق التظلم" ، و"يحق للموظف المتقدم بتظلم" ، وهي عبارات تفيد التخيير ، لا الالتزام والوجوب[٢٩] .

ثانياً : التظلم الإداري الوجوبي

إنَّ التظلم الوجوُبي هو الزام الطاعن بالتظلم أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء ، وفي حال عدم تظلمه أمام الإدارة فإنَّ المحكمة تقضي برد الدعوى شكلاً[٣٠] .

وبذلك يكون التظلم وجوبِياً إذا ألزم المشرّع صاحب الشأن باللجوء بِتظلمه إلى الإدارة كشرط من شروط رفع الدعوى أمام القضاء ، فإذا اقام الدعوى مباشرة من دون التظلم أمام الإدارة والبت فيه ، كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً[٣١] .

إذا كان الأصل في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء هو عدم توقف تحريكها على تقديم تظلم إداري يتعلق بمحلها أمام الجهة الإدارية المختصة ، فإنَّ ثمة استثناءات لا يجوز فيها قبول تلك الدعاوى إلّا عند ثبوت تقديم التظلم الإداري مسبقاً ، وبصورة اجبارية أمام جهة الإدارة مصدرة القرار والبت فيه .

وإنَّ التظلم الوجوبي ليس شرط مقصوداً لذاته ، بل هو مجرد الفلتر الأول ، الهدف منه تقليل عدد القضايا المرفوعة أمام القضاء بقدر المستطاع ومن دون أن يؤثر ذلك في تحقيق العدالة ، ويمكن أن تنتهي المنازعة في مراحلها الأولى إذا رأت الإدارة أنَّ المتظلم على حق في تظلمه ، أمّا إذا لم تبت فيه خلال الموعد المحدد أو رفضته من حقه اللجوء إلى القضاء(٣٢) .

ومن تطبيقات التظلم الاجباري الإداري في التشريع العراقيّ ، إذ نصت المادة (٧/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل إذا جاء فيه بأنّه "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو جعله مبلغاً ، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها" .

وكذلك في المادة (١٥/ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل فقد جاء فيها " يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم "، وعلى هذا الأساس ردت "محكمة قضاء الموظفين" الطعوُن بقرارات انضباطية لعدم تظلم الطاعن أمام الجهة الإدارية التي أصدرتها(٣٣) .

أما في التشريع الاردني فلم ينظم التظلم الوجوبي على الرغم من أهمية هذا النوع وخصوصيته ، لا في لائحة خاصة ولا في قانون محكمة العدل العليا الاردني رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ ولا في نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ ، وهو من جهة لم يلزم الموظفين أو غيرهم بسلك طريق التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء .

ويتضح مما سبق أنَّ المشرّع الاردني اكتفى بما تنص عليه القوانين والانظمة التي تحكم الأنشطة الإدارية المختلفة ، التي تحدد التظلم الوجوبي وتبين قواعده وأحكامه وإجراءات تقديمه ، ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد في قانون الزراعة الاردني رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٣ في المادة (٨٥) ، التي تطلبت التظلم المسبق من قرارات الحاكم الاردني المتعلقة بصيانة الاشجار والمزروعات قبل رفع دعوى الإلغاء .

ونلاحظ احياناً أنَّ التظلم يقدم أمام لجنة يحددها القانون وهي لجنة إدارية تكلف إليها صلاحية الفصل في بعض حالات التظلم الإداري ، وفي التشريع العراقيّ توجد مثل هذه اللجان ، ومنها "لجنة التحقيق في قضايا المفصولين السياسيين المشكلة بموجب قانون المفصولين السياسيين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ ، وكذلك لجنة النظر في قضايا المتقاعدين في الهيئة الوطنية للتقاعد المؤسسة بموجب المادة ٢٠ من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ الملغى"[٣٤] .

وكذلك من هذه اللجان ما جاء في نص المادة (٤٧) من "نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣" حول جواز اعتراض الموظف على تقديره ، إذ ذكرت المادة أعلاه "أ. تولف في كل دائرة ... لجنة أو أكثر للنظر في اعتراضات المقدمة على تقييم الاداء السنوي ، ..."[٣٥] .

المبحث الثاني

آثـار التظلم الإداري

تترتب تقديم التظلُم الإداري كثير من الآثار بالنسبة للقرار الإداري أو بالنسبة للإدارة ، أو الغير ، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، سنتناول في المطلب الأول آثـار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة والمتظلم ، وفي الثَانيَ آثـار التظْلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه والغير .

المطلب الأول

آثـار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة والمتظلم

للإدارة في حال تقديم التظلم الإداري إليها أن يكون بقبول التظلم وترتب آثاره القانونية ، أو رفض التظلم، وفي حال قبول الإدارة للتظلم يمكن أن تقوم بإلغـاء القرار أو تعديله أو سحبه ، ومن ثم ستنتقل هذه الآثار إلى المتظلم ، لذلك سنتناول في هذا المطلب ، قبول الإدارة للتظْلم المقدم إليها في الفرع الأول ، أمّا في الفرع الثاني فسنتناول رفض الإدارة للتظْلم المقدم إليها .

الفرع الأول

آثـار قبول الإدارة للتظلّم المقدم اليها

إنَّ الهدف الأساس من تقديم التظلم الإداري ، هو أن تقبل الإدارة للتظلم الإداري ، ومن ثمّ عدم اضطرار صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء ، وإنَّ لجوء الأفراد إلى الإدارة في وقت مبكر يمكن الإدارة وصاحب الشأن من حل المنازعات بشكل ودي وفي وقت قليل ، وكذلك توفير النفقات التي كانت ستصرف عند رفع الدعوى القضائية ، ويمكن أن تكون الحكمة المنشودة من وراء تنظيم قواعد التظلم الإداري في القوانين المقارنة[٣٦] .

وإذا صدر القرار الإداري من قبل الإدارة واتضح أنَّ هذا القرار معيبا هذا لا يعني أنَّ الإدارة قد أرادت أن يكون معيباً ، ولو فرضنا أنَّ الإدارة قد قصد ذلك ، فإنَّ للسلطة الرئاسية بموجب القانون تملك سلطة

إلغـاء القرارات الإدارية الصادرة من المرؤوسين وتعديلها ، ووفق هذا فإنَّ التظلم الذي يقدم للإدارة قد يؤدي إلى نتائج ايجابية سريعة لا يمكن استحصالها عند اللجوء إلى القضاء[٣٧] .

وفي حال استجابة الإدارة للتظلّم المقدم من قبل صاحب الشأن في المدة المحدد للنظر في التظلُم وقبل رفع دعوى الإلغـاء ، وهنا تقوم الإدارة إما بسحب القرار الإداري أو تعديله أو إلغـائه إذا وجدت ذلك ضرورياً ، وطبيعياً في مثل هذه الحالات تكون الإدارة قد حلت المشكلة وانهت النزاع في أوله ، وهنا قد حقق التظلم الإداري الهدف المرجو منه[٣٨] .

وهناك فرضية في حال أنَّ الإدارة استجابة للتظلم ولكن بشكل جزئي ، أيّ استجابة الإدارة لموضوع التظلم الإداري في بعض مطالبه فقط ، ووفقاً للقضاء العراقيّ فإنَّ " ... الواقعة لا توجب الغلو في العقوبة إلى هذا الحد ونظراً لان اللجنة التحقيقية اوصت بعقوبة لفت النظر وأنّه ا تتناسب مع القصور الإداري قرر إلغـاء العقوبة محل الطعن المتضمنة عزل الموظف المعترض وذلك بتخفيفها إلى عقوبة لفت نظر ..."[٣٩] ، كما ذهب اجتهاد قضائي آخر إلى القول " إنَّ العقوبة المفروضة على المدعي لا تتناسب مع الفعل وتعتبر شديدة بالنسبة إلى الواقعة التي وجدها المجلس منطبقة على الفعل الموجب للمسؤولية وهي المحافظة على كرامة الإنسان ، وعليه قرر تخفيض العقوبة إلى عقوبة التوبيخ بدلاً من انقاص الراتب"[٤٠] .

أما في التشريع الاردني فإنَّ الذي يقطع مدة الطعن بالإلغـاء هو التظلم الوجوبي دون التظلم الاختياري ، لهذا ينبغي التفرقة بين التظلم الاختياري والتظّلم الوجوبي ، وعندما يكون التظلم اختياري يستطيع المتظلم أن يخاصم الإدارة فيما تبقى قبل انتهاء مدة ل(٦٠) يوماً المقررة لرفع الدعوى ، التي تحتسب من اليوم التالي لنشر القرار محل التظلّم ، أو ثبوت العلم اليقيني به ، أو التبليغ ، أمّا عندما يكون التظلم الإداري وجوبياً تنقطع مدة الطعن بالإلغـاء ، وبالتالي تكون المنازعة في الجزء المتبقي خلال مدة (٦٠) يوماً ، التي تحسب من تاريخ رد الإدارة على تظلم المتظلم أو علمه بهذا الرد ، وليس من اليوم التالي لنشر القرار الإداري الأصلي أو ثبوت العلم به كما هو الحال في التظلم الاختياري[٤١] .

الفرع الثاني

آثـار رفض الإدارة للتظْلم المقدم اليها

قد تقوم الإدارة بتحديد موقفها من التظلم سلباً ، سواء رفضته بصورة صريحة أو ضمنية ، ويجب التفرقة بين هذين الرفضين وما هي النتائج المترتبة عليهما ، لذلك سنتناولهما تبعاً .

أولاً: رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها بصورة صريحة

يقصد بقيام الإدارة برفض التظلم المقدم إليها بصورة صريحة ، هو أن "تكشف الجهة المختصة بنظر التظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً وعلى وجه صريح"(٤٢) .

وفي التشريع العراقيّ فقد عمد المشرّع في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة في المادة (٧/ الفقرة ٢ /ز) منه إلى لزوم تقديم الطعن بالقرار أو الأمر المتظلم منه خلال (٦٠) يوماً من تاريخ انتهاء مدة البت في التظلم المنصوص عليه في الفقرة (و) من هذه المادة(٤٣) ، وكذلك فعل المشرّع في "قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة" في المادة (٥/سابعا/ب) إذ نصت على : "عند عدم البت في التظلم أو رفضه من جهة الإدارة المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً ، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها عند استيفاء الرسم القانوني"(٤٤) .

أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري الاردني فإنَّه يجب التفريق بين التظلم الوجوبي والاختياري ، فإذا كان التظلم وجوبياً وردة الإدارة على هذا التظلّم بالرفض ، ضمن المدة المقرر في النظر فيه ، وهو (٣٠) يوماً ، من تاريخ تقديم التظلم من قبل المتظلم وقبل رفع الدعوى ، ففي هذه الحالة ينتهي سبب القطع ، وتبدأ من جديد مدة الطعن بالإلغاء ، ويكون المتظلّم رفع الدعوى خلال (٦٠) يوماً من تاريخ وصول إخطار الإدارة إليه برفض التظلم(٤٥) .

وفي حالة التظلّم الجوازي فإنَّ ميعاد جديد للطعن بالإلغاء لا ينفتح لكون هذا التظلم غير قاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء ، والمتظلم أن يرفع دعوى قبل انتهاء ل٦٠ يوماً الأولى المحددة لرفع دعوى الإلغاء ، فإذا جاء القرار بالرفض من قبل الإدارة ، فعلى المتظلم أن يسارع في رفع الدعوى خلال ما تبقى من ل٦٠ يوماً ، والا فالقرار الإداري يتحصن بعد مضي المدة من الطعن بالإلغاء .

ثانياً: رفض الإدارة للتظلُم المقدم إليها بصورة ضمنية

يمكن للإدارة ألّا ترد على التظلّم الإداري المقدم من صاحب الشأن سلباً كان أو ايجاباً ، إذ يمكنها الالتزام بالصمت حيال التظلم من دون أن تقبله وتنظر فيه أو ترفضه بصورة صريحة أو ضمنية ، وحول هذا الموضوع(٤٦) جاء في التشريع العراقيّ أنَّ في حال سكوت الإدارة في العراق يبدا الميعاد في العراق بعد انتهاء مدة ثلاثون يوما المقررة قانوناً ، وذلك لأحكام الفقرة (أ) المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩

المعدل ، "بعد مضي ثلاثون يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه ، إذا كان داخل العراق وستون يوماً إذا كان خارج العراق"[٤٧] .

وفي التشريع الاردني جاء في المادة ١٢/ب من "قانون محكمة العدل العليا" على أنَّ "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة ١١ من نفس القانون تبدا مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار" .

ويتضح مما تقدم أنَّ القضاء العراقيّ والاردني كان صارماً ومتشدداً في هذا المسألة قد عد مضي (٣٠) يوماً على تقديم التظلّم من دون أن ترد الإدارة رفضاً له .

المطلب الثَانيَ

آثـار التظلّم الإداري بالنسبة للقرار المتظلّم منه والغير

ينتج عن التظلم الإداري آثـار عدة مهمة سواء على صعيد القرار الإداري المتظلم منه ، أو بالنسبة للغير، لذلك سنتناول في هذا المطلب آثـار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه في الفرع الأول ، أمّـا في الفرع الثاني فسنتناول آثـار التظلم الإداري بالنسبة للغير وعلى النحو الآتي.

الفرع الأول

آثـار التظْلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

إنَّ الآثـار التي تصيب القرار الإداري هي قطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغـاء ، ووقف تنفيذ القرار الإداري المتظلّم منه لذلك سنتناولهم تبعاً .

أولاً: قطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغـاء

إنَّ قطع ميعاد الطعن بالإلغـاء يعـدّ من أهـم الآثـار التي تترتب على تقديم التظْلم الإداري ، إذ أنّه يترتب على تقديم التظلم الإداري إلى جهة الإدارة المعنية قطع ميعاد الطعن بالإلغـاء ، فبعد ذلك ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغـاء ، وتمنح مدة لكل من المتظلم والإدارة لحل النزاع بينهما ، ويستمر هذا الانقطاع سارياً حتى تبت الجهة الإدارية المختصة في التظْلم المقدم نهائياً سواء بقبوله أو رفضه صراحةً أو بوصفه في حكم المرفوض ضمناً ، وهذا يشترط لترتيب هذه النتيجة أن يقدم التظْلم إلى الإدارة المعنية خلال المدة القانوني[٤٨] "للطعن القضائي في القرار المتظلَّمَ منه والمحدد بالقانون"[٤٩] .

وفي التشريع العراقيّ فقد جاء في البند (٢) من المادة (١٥) من قانون اضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ " يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام (محكة قضاء الموظفين حالياً) على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً

من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة ، وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم"(٥٠) .

ولم يرد في القوانين الاردنية الناظمة لموضوع التظلم الإداري والمتعلقة بأثر التظلم الإداري ، ولم نلاحظ أيّ نص حول أثر التظلم الإداري على مدة الطعن ، وإنَّ التشريع الاردني لم يخضع التظلم الإداري بشكل عام لأيّ قدر من التنظيم الخاص به سواء كان ذلك بالنص على أحكامه أو إجراءاته .

ومن الرجوع إلى أحكام محكمة العدل الاردنية بهذا الصدد نلاحظ أنّها أخذت بالتظلم الإداري الوجوبي الذي ينظمه القانون في قطع الميعاد دون التظلم الاختياري ، وعبرت عن ذلك في كثير من أحكامها المتتابعة منها : " إنَّ التظلم الذي يقطع الميعاد هو الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه بمعنى أن يكون هناك نص في قانون يجيز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار"(٥١) .

ومنها أيضاً : "استقر الفقه والقضاء الإداري على أنَّ التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرّع بالنص سبق التظلم قبل اقامة دعوى الإلغاء"(٥٢) .

وإنَّ الأخذ بالتظلم الاختياري قد ينظر إليه كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء ، ولكن يجب مراعات الدقة في المدة الواجبة والمحددة بالطعن؛ لأنَّ التظلم دليل على العلم اليقيني في الأمر الإداري محل التظلم ، فإنَّ سلوك طريق التظلم وانتظار مرور مدة الثلاثين يوماً لغرض البت أو الرد عليه حقيقتاً أو حكماً قد يفوت مدة الطعن أمام الجهة المختصة ، وهذا ما يحصل كثيراً في دعاوى الموظفين أمام مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) وكثيراً ما ترد الدعوى استناداً إلى أحكام الفقرة (٣) من المادة (٥٩) من "قانون الخدمة المدنية العراقيّ رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠" (٥٣) ، "ويكون التظلّم وجوبياً إذا الزم المشرّع الشخص المعني بالالتجاء بتظلّمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء فإذا اقام الدعوى مباشرةً دون اتباع هذا الإجراء أيّ تقديم التظلّم وانتظار البت فيه كانت غير مقبولة"(٥٤) .

وقد جاء في هذا الصدد :" وقد صدقت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها بالعدد ٧٥/ اتحادية / تمييز / ٢٠١١ ، قرار محكمة القرار الإداري بالدعوى (٢٠١١/١٦٠) برد دعوى المدعي لعدم التظلم" ، ومن اوضح الامثلة على التظلم الوجوبي بجمهورية العراق ما نصت عليه الفقرة (و) من البند الثاني من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل "يشترط قبل تقديم الطعن لمحكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة ، التي عليها أن تبت بالتظلم وفقاً للقانون في ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها ، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني"(٥٥) .

يتضح مما تقدم أنَّ زول قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب التظلم الوجوبي في التشريعين الاردني والعراقيّ يتحقق بمضي (٣٠) يوم من تاريخ تقديم التظلّم أو من تاريخ رده حقيقتاً .

ثانيا: وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلّم منه

على الرغم من أنَّ وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه غير ملزم قانوناً لجهة الإدارة ، إلّا أنَّ الضرورة والمنطق السليم وقواعد العدالة والانصاف تقتضي أحياناً وقف تنفيذ هذا القرار إلى حين البت النهائي في موضوع التظلم الإداري ، ايجابياً أو سلبياً ، إذ ليس من المعقول أو المقبول أن تستمر الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكامه وبنوده ، في الوقت الذي تبحث فيه موضوع التظلم المقدم ضد هذا القرار ، وتدرس اسبابه وموجباته ، تمهيداً للبت فيه وحسم النزاع الإداري القائم بشأنه نهائياً ، ولا سيما إذا كان تنفيذ مضمون هذا القرار تنفيذاً مادياً ، سيؤدي إلى زوال موضوع التظلم وانعدام وجوده ، كقرار هدم منزل متصدع ، وقرار اتلاف بضاعة فاسدة ، مما يؤدي إلى استحالة النظر في موضوع التظلم بعد تنفيذ الهدم أو الاتلاف ، ومن ثم حرمان المتظلم عملياً من نيل حقوقه وحفظ مصالحه عن طريق التظلم الإداري"[٥٦] .

الفرع الثاني

آثـار التظلم الإداري بالنسبة للغير

يحمل القرار الإداري المتظلم منه بصورة أو بأخرى آثاره التي تنعكس على الغير ، الخارج عن طرفيه الأساسيين وهما الفرد المتظلم وجهة الإدارة ، لأنَّ القرار الثاني الصادر بالفصل بالتظلم قد يحمل بدوره انعكاسات أخرى على الغير ، سواء كان من العاملين من تلك الجهة الإدارية ، أم من بين الأفراد المتعاملين معها ، أم متمثلاً في الجهات العامة الأخرى ، ومن ذلك يمكن أن نلاحظ أنَّ الجواب على التظلم الإداري سواء بالقبول والايجاب أو بالرفض لا بد وأن يحمل بالتبعية تأثيراً نافعا أو ضاراً بالنسبة للغير ، كما حمل القرار الأصلي محل التظلم مثل هذا الاثر ، وعلى كل حال ومن خلال ثلاثة فقرات تم البحث في أهم هذه النتائج والآثار المترتبة على التظلم الإداري في مواجهة الغير .

أولاً: احترام مبدأ الحقوق المكتسبة للغير

اذا تظلم الموظف إلى جهة الإدارة واستجابت هذه الجهة إلى مطلبه سواء بتعديل أو سحب أو إلغاء القرار الإداري محل التظلم ، فإنَّ تصحيح وضع المتظلم مشروط بعدم المساس بالحقوق القانونية المكتسبة للعاملين الاخرين ، وهو ما تقتضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام ، إذ لا يجوز أن تهدر الحقوق ، ولا أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرارها وعدم المساس بها[٥٧] .

ومثال هذا الموضوع أن تصدر الإدارة قراراً لعدد من الموظفين وتتخطى عدداً آخر لهم الحق بالترقية ، ويقوم هؤلاء بالتظلم إليها ، فهنا ربما يتعين على الإدارة تعديل أو إلغاء القرار بشكل جزئي فقط ، فيما

تضمن موضوع تخطي بعض المَوَظَّفين في التَرَقِية ، وكذلك تقوم بتصحيح الوضع بالنسبة لهم فحسب ، وتأكيداً لذلك وفي نفس المجال تقول محكمة العدل العليا الاردنية ، " أنَّ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على اساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة ، لأنَّ الأفراد إذا ما اكتسبوا حقوقاً في ضل نظام قانوني معين فلا يصح المساس بهذه الحقوق بقرارات إدارية ذات اثر رجعي تهدد المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت للموظف في ظل وضع قانوني معين ، وإنَّ عدم رجعية القرارات الإدارية تقوم على اساس حماية حقوق الأفراد من الاعتداء ومنع الاضطراب في أوضاع استقرت قبل صدور القرار"[٥٨] . وهذا ما استقرت عليه اغلب الأحكام القضائية في الدول المقارنة .

ثانياً: المتعاملون مع الإدارة

تنصّ القاعدة العامة في فقه وقضاء القانون العام أنَّ "القرارات الإدارية" متى صدرت سليمة وترتبت عليها حقوق شخصية أو مراكز قانونية خاصة ، فإنَّ الإدارة لا تمتلك المساس بالحقوق والمراكز القانوُنية الخاصة بقرارات لاحقة ، وإلا عدت قراراتها الجديدة غير مشروعة ، وبالتالي يجب الغاؤها ، وهكذا فإنَّ القرار الصادر بالفصل بالتظلم ينبغي أن لا يؤثر في هذه الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المكتسبة ، مع الاخذ بعين الاعتبار أنَّ استقرار المراكز القانونية الذاتية أو الفردية لا يعني جمودها المطلق ولكنه ينحصر في عدم المساس بها الا في الحدود التي يبينها الفقه والقضاء ، التي يسمح بها القانون[٥٩] .

ثالثاً: الجهات العامة الأخرى

يقابل ما قرره المشرّع للأفراد من حق التظلم من القرارات الإدارية ، وما يترتب على ذلك من قطع ميعاد الدعوى القضائية ، منح الجهات الإدارية الأخرى حق الاعتراض ايضاً على مثل هذه القرارات في الميعاد المحدد ، إذ يرتب هذا التظلم الآثار نفسها الناتجة عند تقدمه من قبل اولئك الأفراد ، وهي الغاية الأساسية المراد بيانها هنا وفي هذا المجال[٦٠] .

واخيراً فإنَّ تقديم التظلم الإداري ينتج العديد من الآثار سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للقرار الإداري موضوع التظلم ، أو بالنسبة للغير ، أمّا فيما يتعلق بالآثار تقديم التظلم بالنسبة للإدارة فإنَّ موقف الإدارة من التظلم لايخرج عن ثلاث حالات ، الأولى قبول التظلم وسحب القرار أو تعديله ، والثانية رفض التظلم بشكل صريح ، أمّا في الحالة الثالثة فهي عدم الإجابة أو الرد على التظلم ، وفي حالتي رفض التظلم أو عدم الرد عليه ضمن المدة القانونية لصاحب الشأن الحق الذهاب إلى القضاء لطلب إلغاء القرار .

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث في أحكام التظلم الإداري ، لا بد من أن نبين أهم النتائج التي توصلنا إليها ، وجملة من التوصيات التي توصلنا إليها استكمالاً للفائدة العلمية المرجوة منه .

الاستنتاجات

١. صفوة القول إنَّ المشرّع العراقيّ تبنى التظلّمَ الالزامي بوصفه الأصل في الدعاوى المقامة أمام "محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين" المتعلقة بالطعن بالقرارات الانضباطية .

٢. إنَّ التظلم أمام الإدارة مفيد للإدارة ، والمتظلم ، وللقضاء فهو يلفت نظر الإدارة إلى أوجه مخالفة قرارها للقانون ، مما يحملها على مراجعة نفسها والعدول عن قرارها وبالتالي تجنب الاحراج عند إلغاء قرارها من جانب القضاء ، ويجنب المتظلم اللجوء إلى طريق القضاء المحفوف بالمصاعب ، فيما لو استجابت الإدارة لتظلمه وألغت قرارها المخالف للقانون ، ويخفف عن القضاء العبء بتقليل عدد الدعاوى المرفوعة أمامه .

٣. إنَّ المشرّع العراقيّ عندما أخذ بالتظلم فإنّه لم يشترط شكلاً معيناً للتظلم ، فيمكن أن يكون بشكل اعتيادي أو عن طريق البريد المسجل بعلم الوصول ، أو يكون بشكل انذار بواسطة كاتب العدل ، إلّا أنَّه لا يعتد بالتظلم الشفهي لصعوبة اثباته .

٤. توصلنا في هذا البحث أنَّ الآثار المترتبة على تقديم التظلم الإداري في القانون المقارن تتمثل بتحديد العلم اليقيني من المتظلم بالقرار موضوع التظلم مما يفيد في تحديد ميعاد تقديم طلب التظلم ويؤدي إلى قطع ميعاد دعوى الالغاء .

التوصيات

بعد ما تم استعراض أهم ما توصل إليه البحث من نتائج لا بد أن نتوجه إلى المشرّع العراقيّ بما قد يساعد من توصيات خدمةً للصالح العام :

١. إنَّ أحسن الأمور وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد والموظفين أن يكون التظلم اختياريا في كل حالاته كي لا يضيع حق بسبب فوات مدة تقديم التظلم .

٢. الزام الجهات الإدارية التي تقوم بالنظر إلى التظلم إلى أخذ الحيادية والجدية عند النظر إلى التظلمات، وبذل الجهد والوقت الكافي لفحصها وعدم اهمالها لأنَّها قد تمس بمركز المتظلم أو تحدد مصيره.

٣. يجب أن يكون التظلم الإداري بكلّ أشكاله وصوره قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

٤. اتاحة تقديم التظلم لجميع الجهات الإدارية في السلم الوظيفي ، وأن يؤخذ بالتظلم الولائيّ والرئاسي ، بدلاً عن حصر التظلم بالوزير في القانونين العراقيّ والاردني .

٥. تمديد مدة تقديم طلب التظلم الإداري ومدة رفع الدعوى إلى المحكمة، من ثلاثين يوما إلى ستين يوماً، كما هو في القانون المصري ، وذلك لضيق الوقت ، وإنَّ الثلاثين يوماً قليلة لا تكفي بالغرض.

المصادر والمراجع:

(١) د. سليمان الطماوي . القضاء الإداري ، الكتاب الاول ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٥٣٣ .

(٢) د. علي خطار شطناوي . ، التظلم كشرط لقبول دعوى الالغاء ، المجلة القضائية الاردنية ، المعهد القضائي ، عمان ، العدد١٢ ، ١٩٩٨ ، ص٣ .

(٣) د. محمد وليد العبادي . القضاء الإداري ، ج١ ، ط١ ، الاوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص٣٧٧ .

(٤) ينظر د. مصطفى كمال وصفي . أصول إجـراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، القسم الثاني سنة ١٩٧٤ ، ص١٧٠ .

(٥) د. محمود عاطف البنا . الوسيط في القضاء الإداري ، ط٢ ، شركة مطابع الطوبجي التجارية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص٣٣١ .

(٦) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٨٣٩ لسنة ٨ق ، جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧ ، الموسوعة الحديثة ج١٥ ، ١٩٨٦ــ١٩٨٧ ، ص٣٨ وما بعدها .

(٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق ، جلسه ٧ ديسمبر ١٩٨٦ ، مجموعة المبادئ س٣١ ، ص١٨ .

(٨) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة . دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص٦٨٣ .

(٩) د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٦٣٧ .

(١٠) د. سليمان الطماوي . قضاء الالغاء ، الكتاب الاول ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، س٦٧٣ .

(١١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٦٨٠ ، جلسه ١٢/٧/ ١٩٨٥ ، مجلة نقابة المحامين المصرية لسنة ٣١ ، ص٨٣ .

(١٢) د. انور احمد رسلان . وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص٣٧١ .

(١٣) د. عبد العزبز خليفة . دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، ط١ ،٢٠٠٨ ، ص٦٨٢ .

(١٤) د. سليمان الطماوي . القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٦١٥ .

(١٥) د. انور احمد رسلان . وسيط القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٧٠ .

(١٦) د. سليمان الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط٦ ، ١٩٩١ ، ص١٩ .

(١٧) عبد الله محمد محمود . الأحكـام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري . رسالة ماجستير ، جامعة طنطا ، كلية الحقوق ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص٤٢ وما بعدها .

(١٨) انظر ، الفقرة (٢) المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(١٩) نصت المادة (١٦٩/الفقرة ج) من نظام الخدمة المدنية الاردني على أنَّ "للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ، ويقدم الاعتراض

متضمناً الأسباب التي استند إليها المرجع الذي صدر القرار ، فـإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره ، وأعاد الموظف إلى وظيفته"

(٢٠) د. عبد الله محمود . الأحكـام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري ، مصدر سابق ، ص٤٣ .

(٢١) د. عبد الله محمد . فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، ط١ ، مطالع البيان ، دبي ، ١٩٩٨ .

(٢٢) زيد عجمي الركابي . التظلم الإداري دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة ال البيت ، كلية الحقوق ، ٢٠١٤ ، ص١٨ ومابعدها .

(٢٣) د. محمد أمين . ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، كلية الحقوق ، ١٩٨٥ ، ص١٢٥ .

(٢٤) في العراق يمثل التظلم الإداري الوجوبي الأصل العام ، أما التظلم الجوازي فهو الاستثناء ، د. غازي فيصل مهدي . د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري ، مكتبة دار السلام الحقوقية ، العراق ، النجف ، ٢٠١٧ ، ص١٦١ .

(٢٥) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الالغاء ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص٢٤١ .

(٢٦) المادة (٥٩/الفقرة ٣/١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ العدل .

(٢٧) د. غازي فيصل مهدي . د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٦٣ .

(٢٨) به رزان علي . التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري دراسة مقارنة ، مجلة الفنون والاداب وعلوم الانسانيات والاجتماع ، العدد ٢٤ ، ٢٠١٨ ، ص١٢٨ .

(٢٩) انظر المواد (١٦٠ الى ١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ .

(٣٠) د. غازي فيصل مهدي . د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٦١ .

(٣١) د. حسن السيد بسيوني .دور القضاء في المنازعة الإدارية ، القاهرة ، عالم الكتب ، ١٩٨٨ ، ص١٠٧ .

(٣٢) محمد خليفة الخيلي . التظلم الإداري دراسة مقارنة ، جامعة الشرق الاوسط ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، ٢٠٠٩ ، ص٣٠ .

(٣٣) د. غازي فيصل مهدي . د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص١٦٣ .

(٣٤) طه ياسين . التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، مجلة التشريع والقضاء ، ص٣١٢، على الموقع الالكتروني http://tqmag.net تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١٢/٥ .

(٣٥) انظر المادة ٧٤ من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ .

(٣٦) محمد خليفة الخييلي . التظلم الإداري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص٩٧ .

(٣٧) "هذا ما استقرت عليه أحكـام المحكمة الإدارية العليا المصرية بتقريرها في احد أحكـامها الشهيرة الصادرة عنها أنَّ الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بانهائها بمراحلها الاولية بطرية ايسر للناس ، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه وأن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه" . الطعن رقم ١٣/١ ، لسنة ٧ ق ، جلسة ١٩٦٦/٣/٥ ، انظر د. رأفت فؤاد . النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص٤٢١ .

(٣٨) د. حسن السيد بسيوني .دور القضاء في المنازعة الإدارية ، مصدر سابق ، ص٩٢ .

(٣٩) حكم مجلس الانضباط العام رقم ١٩٩٥/١٨ في تاريخ ١٩٩٥/٩/٦ .

(٤٠) حكم مجلس الانضباط العام رقم ١٩٩٤/١١ في تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ .

(٤١) انظر المادة ٢ الفقرة ١ من قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٢لسنة ١٩٩٢ .

(٤٢) انظر حكم مجلس الدولة المصري رقم ٢٤/٩ ، لصادر بتاريخ ١٩٧٤/١١/٤ ، مجموعة أحكـام مجلس الدولة المصري ، السنة ٢ ق، ص٢٦٠ .

(٤٣) به رزان علي . التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص١٣٦ .

(٤٤) نصت المادة ٢٤ من "قانون مجلس الدولة المصري" على أن "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار ، أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت بالتظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعتبر مضي ل٦٠ يوما على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه . ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة" .

انظر المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . انظر د. محمد محمد عبد اللطيف . قانون القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص١٧٧ .

(٤٥) نصت المادة ١٢ / ب من قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنّه " في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار او امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة ١١ من هذا القانون تبدا مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء ل٣٠ يوما من تاريخ تقديم المدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار" .

(٤٦) وقد تدخل المشرّع المصري في المادة ٢٤ من "قانون مجلس الدولة المصري" ، ووفقاً لهذه المادة تعدّ مضي المدة الستين يوما على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة. قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المادة ٢٤ .

(٤٧) قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٥٦ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، المادة ٧ .

(٤٨) د. طارق فتح الله خضر . دعوى الالغاء ، ط٣ ، ١٩٩٩ ، دون سنة نشر ، ص١١٩ .

(٤٩) خالد الزبيدي . نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري ، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ، الجامعة الاردنية ، البحث العلمي ، العدد١ ، مجلد ٣٤ ، ٢٠٠٧ ، ص٩٤ .

(٥٠) طه ياسين . التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣١٧ .

(٥١) محكمة العدل العليا الاردنية رقم (٤٢/٧٩ ، منشور في مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لسنة ١٩٨٠ ، ص٧٩ .

(٥٢) محكمة العدل العليا الاردنية (٦٧/٩٣ ، منشور في مجلة نقابة المحاميين الاردنيين لسنة ١٩٩٤ ، العدد ١ ، ص٣٢ .

(٥٣) انظر الفقرة (٣) من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(٥٤) د. حسن السيد بسيوني .دور القضاء في المنازعة الإدارية ، مصدر سابق ، ص١٠٧ .

(٥٥) طه ياسين . التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٣٢٠ .

(٥٦) محمد عبدالله الحسني . التظلم الإداري ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، كلية الحقوق ، ٢٠٠١ . ص١٤٠ .

(٥٧) عبد الله محمد محمود . الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري ، مصدر سابق ، ص٢٥٣ .

(٥٨) محكمة العدل العليا الاردنية رقم الدعوى (٢٢٧/٢٧) مجلة نقابة المحاميين الاردنين ، لسنة ١٩٩٨، العدد ٢، ص٤٤١ .

(٥٩) زيد عجمي الركابي . التظلم الإداري دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص٨١ .

(٦٠) محمد عبدالله الحسني . التظلم الإداري ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، مصدر سابق ، ص١٤٦ .