

التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري (دراسة المقارنة)

مدرس مساعد

به رزان علي رحيم محمد

كلية العلوم الانسانية - جامعة حلبجة

حلبجة - العراق

الخلاصة

يتعلق هذا البحث بموضوع التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري ويقصد بالتظلم الإداري لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية التي أصدرت القرار بحق صاحب الشأن مستهدفاً إلغائه، أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة. وتظهر أهمية التظلم الإداري في تقليل المنازعات الإدارية وإنهاؤها في مراحلها الأولى دون اللجوء إلى القضاء، ويعد من الوسائل غير القضائية التي يمكن من خلاله تحقيق العدالة الإدارية وإنهاء المنازعات في أقرب وقت ممكن. وقد استخدم في البحث منهج المقارنة بين القانونين: العراقي والمصري حول التظلم الإداري، وبيان وجه الاختلاف بين القانونين من حيث مدة رفع التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار، كما تهدف الدراسة إلى معرفة التباين والاختلاف بين القانونين من حيث التظلم ورفع الدعوى إلى القضاء الإداري التابع لمجلس الشورى العراقي ومجلس الدولة المصري. وتهدف الدراسة أيضاً إلى معرفة مدة رفع الدعوى إلى القضاء المختص بعد رفض التظلم الإداري من قبل الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو السكوت عنها. وقد توصلت الدراسة إلى بعض النتائج. منها شرع كل من القانون العراقي والمصري التظلم الإداري لسحب القرار لعيوب قانونية تشوبه حماية لحق الموظفين، ويبدأ رفع دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو العلم به علماً يقينياً، وينتهي الميعاد بانتهاء (30) يوماً في العراق، أما في مصر بانتهاء اليوم الستين. ويمكن أن يمتد ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

Administrative Grievance in Iraqi and Egyptian Legislation (A comparative study)

ABSTRACT

The current study aims to make a comparison between Iraqi and Egyptian laws in terms of administrative grievance since there is a difference between them in this regard. This is due to the difference between the two laws regarding duration, processing administrative grievance to the issuing authority of the decision. Moreover, the study aims to discover the contrast and difference between the Iraqi law and the Egyptian law concerning grievance and processing a lawsuit to the administrative court of the consultative council (Shura Council) (Iraqi) and the Council of State (Egyptian). The study also aims to know the duration of filing a case to the competent court after the rejection of administrative grievance by the issuing authority of the decision or the silence on it. The study reached certain conclusions indicated at the end of the paper. And it came up with a package of recommendations.

مقدمة البحث

الحمد لله الذي علم بالقلم وعلم الإنسان ما لم يعلم، والصلاة والسلام على سيدنا محمد (صلى الله عليه وسلم) وآله وصحبه أجمعين وبعد. يعد التظلم الإداري ومعاد دعوى الإلغاء من أهم الموضوعات الأساسية في القانون الإداري سواء في العراق أو في مصر. ويعرف التظلم الإداري بأنه إلتجاء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية مستهدفاً إلغائه، أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة. وتظهر أهميته في تقليل المنازعات الإدارية وإنهاؤها في مراحلها الأولى دون اللجوء إلى القضاء، بل ويعد من الوسائل غير القضائية التي يمكن من خلاله تحقيق العدالة الإدارية وإنهاء المنازعات في أقرب وقت ممكن. وأن القاعدة العامة للتظلم الإداري أنه اختياري، أي أن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي.

إن المشرع العراقي لم يلزم صاحب الشأن أن يتظلم من القرار الإداري خلال فترة محددة قبل الطعن في صحة القرار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري؛ بل ترك له الخيار بعد تبليغه أو علمه بالقرار الإداري أن يختار وقت تقديم التظلم. كما أنه لم يشترط التظلم الوجوبي فيما يتعلق برفع الدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية أمام مجلس الانضباط العام التابع للقضاء الإداري، بينما المشرع المصري جعل التظلم وجوبياً في بعض حالات التي أوردتها على سبيل الحصر وكلها خاصة بشؤون الخدمة المدنية.

وفي بدأ رفع دعوى الإلغاء من تاريخ إعلان القرار أو نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو العلم به علماً يقينياً شاملاً لكافة محتوياته فإنه باعتباره ميعاد سقوط لا يتقطع ولا يقف ولا يمتد، ويبدأ حسابه من اليوم التالي لليوم الذي حصل فيه الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني وينتهي الميعاد بانتهاه اليوم الستين. ويمكن أن يمتد ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في أن للتظلم الإداري أهمية كبيرة أوضح من أن تحتاج إلى بيان، ورغم ذلك فإن هذا الموضوع لم يحظ باهتمام بالغ من قبل الباحثين، بالرغم من دقة الموضوع وخطورة الآثار المترتبة على عدم مراعاة الميعاد المقرر، فكثيراً ما ضاعت حقوق الأفراد ومصالحهم بسبب عدم معرفة المواعيد المقررة، أو الإجراءات المتبعة بشأن التظلم الإداري، وأن هناك تظلم وجوبي يترتب على إغفاله عدم قبول الدعوى، وتوضح أهميته في العصر الحديث بعد نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الإدارة.

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث الى توضيح التظلم الاداري بين القانون العراقي والقانون المصري من شروط التظلم و ميعاد رفع التظلم الاداري و ميعاد رفع الدعوى الى القضاء الاداري وتحديد الجهة الادارية المختصة لنظر الدعوى.

صعوبات البحث

- 1- ندرة المراجع الدقيقة المتعلقة بالتظلم الإداري، حيث إن أغلب المراجع تتناول القضاء الإداري ويندرج تحت موضوع التظلم الإداري.
- 2- تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية وما صاحب ذلك من تدخل إداري وظهور معاملات فيها التظلم، والتجاوزات والحيل التي لم تكن معروفة.

منهج الدراسة

المنهج الذي ينتهجه الباحث هو المنهج المقارن وذلك ببيان أوجه التشابه والاختلاف بين كل من القانون العراقي والقانون المصري في التظلم الإداري.

خطة البحث

يتكون البحث من بحثين، المبحث الأول يتناول تعريف التظلم الإداري والحكمة منه وأنواع التظلم الإداري (التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي) وشكل التظلم، والمبحث الثاني يتناول الشروط العامة لنوعي التظلم والشروط المتعلقة بالميعاد ثم الشروط المتعلقة بإجراءات التظلم، وفي نهاية البحث قمت بعرض الآثار القانونية للتظلم الإداري. وعرض بعض النتائج والتوصيات. ويكون على الشكل الآتي:

المبحث الأول: ماهية التظلم الإداري وشروطها

المطلب الأول: ماهية التظلم الإداري والحكمة منه

المطلب الثاني: أنواع التظلم الإداري

المبحث الثاني: الشروط والآثار القانونية للتظلم الإداري.

المطلب الأول: الشروط العامة لنوعي التظلم.

المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بالميعاد وإجراءات التظلم.

المطلب الثالث: الآثار القانونية المباشرة للتظلم الإداري.

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

- قائمة المصادر والمراجع.

المبحث الأول

ماهية التظلم الإداري وشروطها

ويتضمن هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري والحكمة منها.

المطلب الثاني: أنواع التظلم الإداري

المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري والحكمة منها.

الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري

هناك عدة تعريفات للتظلم الإداري، يذكر الباحث بعضاً منها ومن أهمها ما يأتي:

التظلم هو الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى مصدر القرار وإلى الهيئات الرئاسية، لسحب القرار لعيوب قانونية تشوبه، وذلك بدلا من رفع الدعوى فوراً بطلب إلغائه. وقد يكون هذا التظلم جوازياً وقد يكون وجوبياً، ويظل الميعاد منقطعاً إلى أن ترد جهة الإدارة على التظلم برفضه، أو قضاء ستون يوماً من تاريخ تقديمه أيهما أقرب⁽¹⁾.

التظلم الإداري لجوء إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية للجهة المصدرة للقرار طالباً منها رفع القرار الذي وقع عليه، نتيجة لصدور القرار الإداري محل التظلم، ويطلق على هذا النوع من التظلم، التظلم الإداري تميزاً له عن نوع آخر من التظلم يتم أمام جهة القضاء ويسعى التظلم القضائي، وثمة فروق بين هذين النوعين سواء من حيث الجهة التي تقوم إليها التظلم أو من حيث أساس الطعن أو من حيث الإجراءات والأشكال أو المواعيد أو سلطة الجهة التي قدم إليها التظلم في الفصل فيه، وأخيراً من حيث حجية القرار الصادر بشأن التظلم وكيفية الطعن عليه⁽²⁾.

1 - عبد الفتاح حسن : القضاء الإلغاء: مكتبة جلاء جديدة المنصورة / 1982 ، ص196

2- د. صبرى محمدي السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة/ 1998 ، ص13

3 - الدكتور سليمان الطحاوي: القضاء الإداري - الكتاب الأول، قضاء الألغاء، القاهرة، دار الفكر العربي/ 1986 ص622.

الفرع الثاني

الحكمة من التظلم الإداري

إن الحكمة من التظلم هو أنه يعد طريقاً إدارياً لحل الكثير من المنازعات من دون تدخل القضاء مما يوفر الكثير من الجهد والمال والوقت الذي تستغرقه إجراءات التقاضي البطيئة. وتكون نتيجة التظلم هو إما أن تقوم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إلى سحبه أو تعديله لعدم الملاءمة وهو ما لا يتحقق عند اللجوء إلى القضاء كون أن دور الأخير يقتصر على الإلغاء الذي يقف عند رقابة المشروعية¹، إنه يمثل رقابة متكاملة في مضمونها ودائمة في تطبيقها من خلال متابعة الرؤساء الإداريين لأعمال مروضهم؛ لأن التظلم لا يقتصر على فحص مشروعية العمل وإنما يمتد ليشمل ملائمة العمل الإداري².

والحكمة أيضاً من التظلم الإداري إلغاء القرار الذي أصدرته الإدارة وهو الغاية الرئيسية للتظلم سواء كانت التظلم اختياري أو التظلم وجوبي، والغاية هي تمكين ذوي الشأن من بسط أسباب تظلمه من القرار وتبصير الإدارة في الوقت ذاته بهذه الأسباب حتى يتسنى لها تقدير جديتها لإمكان البت في التظلم فترجع عن قرارها الخاطئ.

وأخيراً ببساطة الحكمة الرئيسية من التظلم الإداري لتحقيق العدالة الإدارية وتقليل النزاعات قبل وصول إلى المحاكم وترفع الظلم على المتضرر.

المطلب الثاني

أنواع التظلم الإداري

ينقسم التظلم الإداري إلى عدة أنواع منها:

الفرع الأول

أنواع التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها

1 - التظلم الولائي.

هو نوع من أنواع التظلم الإداري يتقدم به صاحب الشأن الذي صدر بشأنه القرار الإداري التأديبي في صورة التماس أو الشكوى أو اعتراض إلى سلطة التي أصدرت القرار بشأنه، بغرض إعادة النظر مرة أخرى في هذا القرار، وذلك بالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو الاستبدال بأخر، وذلك وفقاً لما تملكه هذه السلطة من صلاحيات في شأن النظر في هذا القرار³.

2- التظلم الرئاسي: هو الطلب الذي يقدم إلى الجهة الرئاسية مطالباً إياها أن تعيد النظر في القرار المعيب، بما لها من سلطة السحب، أو الإلغاء، أو التعديل⁴.

أخذ المشرع العراقي بالتظلم الولائي أمام ذات الجهة التي أصدرت قرار فرض العقوبة الانضباطية كقاعدة عامة (1). فضلاً عن إمكانية اللجوء إلى الجهة الرئاسية للإدارة والتظلم أمامها، ويعد الوزير هو

1- منال داود العكيدي: أحكام التظلم وفقاً للقانون الإداري العراقي، منشور في جريدة التأخي رقم 7561 في الثلاثاء 19- 2016/3/27، تاريخ زيارة الموقع 2018/3/27.

2- د. محمد علي جواد كاظم، د. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، مكتبة يادكار بسليمانية/2016، طبعة السادسة، ص162.

3 د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة/2012، ص41.

4 أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2011، ص124.

الرئيس الإداري الأعلى لوزارته (2) وفي قرار لمجلس الانضباط العام بهذا الشأن، قضى بأن (... وقد قدم الاعتراض لدى المجلس بتاريخ (12/10/1996م) مباشرة من دون التظلم من العقوبة أمام الجهة الإدارية التي أصدرتها وانتظار ما تفرره بهذا الشأن، وحيث إنه يشترط قبل تقديم الطعن لدى المجلس أن يتم التظلم وتراعى مدته وفقاً لما نص عليه القانون، وحيث إن الطعن لم تراعى فيه هذه الشكلية، تقرر رده من هذه الجهة...)³.

الفرع الثاني أنواع التظلم الإداري الفرع الأول التظلم الإداري من حيث إلزاميته

أولاً: التظلم الاختياري (الجوازي)

يقصد بالتظلم الاختياري إعطاء الحق لأصحاب العلاقة بالتوجه إلى الإدارة للتظلم من قرارها أو اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالقرار الإداري، وهذا يعني أن لجوء الشخص إلى الإدارة لا يمنعه من إقامة الدعوى القضائية من دون إنتظار نتيجة البت في تظلمه من قبل الإدارة⁴.

ولم يأخذ المشرع العراقي في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991م) المعدل بمثل هذا النوع من التظلم، فإن كان القضاء المصري قد تواتر العمل فيه على وجوب التظلم كشرط أساس من أجل قبول الطعن القضائي، وذلك واضح في المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972م)، إذ أن هناك طائفة من القرارات الإدارية أوردها المادة وعلى سبيل الحصر لا يُقبل إلغائها ما لم تكن قد سبقت بتظلم منها، فأصبح التظلم وجوبياً لكونه شرطاً لقبول الطعن القضائي في تلك القرارات، غير أننا نلاحظ نص المادة (84) من قانون العاملين في القطاع العام المصري رقم (48) لسنة (1978م) التي لم توجب تقديم التظلم للإدارة، وبالتالي أخذت بالتظلم الجوازي الذي يمكن الأخذ به ولا ضير من صرف النظر عنه واللجوء للطعن القضائي حتى قبل أن تقوم الإدارة بالبت فيه خلال مدته (60) يوماً، حيث لا يترتب عليه أي أثر كشرط لقبول الطعن في قرارات فرض العقوبة الانضباطية⁵.

وتنص المادة رقم 24 من قانون مجلس الدولة المصري (47 لسنة 1972) في فقرتها الثانية على أن يتقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبيت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا أضر القرار بالفرض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه⁶.

1 الفقرة (2) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
2 نجيب خلف أحمد د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، بلا دار نشر، جامعة المستنصرية، بغداد/ 2010، ص149.

3 قرار مجلس الانضباط العام المرقم 96/692 في 15/12/1996، رقم الأضبارة (1996/46)، غير منشور.
4 د. محمد علي جواد كاظم، د.نجيب خلف احمد الجبوري: القضاء الإداري، مكتبة يادكار السليمانية/ 2016، الطبعة السادسة، ص159.

5 د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، ص 482.

6 د. رأفت فودة: النظام القانوني للميعاد في دعوي الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص170

ولا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص فلا فيه كتابه بل، يكفي فيه القدرة على إثباته بتأشير الرئيس المختص على الأوراق بأن المدعي قدم إليه تظلمًا في تاريخ معين وفي موضوع معين، كما يمكن أن يتم التظلم بعريضة عادية أو بإنذار على يد محضر¹.

ويكون معيار رفع الدعوى بالطعن في القرار الإداري الخاص بالتظلم ستين يومًا من تاريخ انقضاء الستين يومًا المذكورة.

وتتعلق هذه المادة بالتظلم الاختياري، وباستعراض بنودها ومحتواها، يمكن لنا أن نستنتج الأحكام

الآتية:

1- إن التظلم الاختياري يعتبر الأصل العام، فالتظلم - أصلًا - متروك لتقدير ذوي الشأن ولا إكراه أو إجبار - كمبدأ - على القيام به.

والاستثناء أن يكون التظلم إجبارياً، حيث يقدر المشرع في ظروف معينة وحالات محددة، الجدوى وضرورة، التظلم فيطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى، ويعتبر بذلك شرطاً إضافياً من شروط قبول الدعوى.

وقد أبرز مجلس الدولة الفرنسي هذا الأصل العام في أحكامه المتعددة، إذ جعل من التظلم الإداري تبعاً لكل ذوي مصلحة، ورتب عليه انقطاع الميعاد الخاص برفع دعوى تجاوز السلطة، إذ يقول في إحدى الأحكام: "كل قرار إداري يمكن أن يكون موضوعاً - خلال المدة المعينة - لدعوى قضائية، أو تظلم إداري ولائي، أو رئاسي، وهذا التظلم يقطع ميعاد الطعن لتجاوز السلطة"².

وكذلك استقر القضاء الإداري على هذا الأصل، وفي حكم الحديث نسبياً قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "اللجوء إلى القضاء أمر اختياري - لا إلزام على المواطن أن يلجأ للقضاء - اللجوء إلى القضاء لا يحول دون الالتجاء إلى أولى الأمر من خلال التظلم، أساس ذلك: أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم - جهة الإدارة وهي خصم التشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، يؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء عن العامل وتجنبيه أعباء التقاضي اشترط لقبول الدعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح المنازعة على القضاء"³.

2- لصاحب الشأن ألا يتظلم من القرار - فهو بالخيار - ويتبعه مباشرة - إن رأى وجهاً لذلك - إلى القضاء المختص بدعوى إلغاء ضد هذا القرار.

3- نتيجة لما سبق، يجوز - من باب أولى - أن يجمع صاحب الشأن بين الطريقتين في آن واحد، فبعد تقديم التظلم في الميعاد، لا ينتظر الفصل في هذا التظلم ولا ينتظر أيضاً فوات الستين يوماً من تاريخ وصول تظلمه للجهة الإدارية، فيرفع دعوى الإلغاء من خلال المدة الأولية الأصلية والتي قدم فيها تظلمه.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن "التجاء صاحب الشأن إلى أحد الطريقتين لا يحول دون التجائه إلى الطريق الآخر، على أن تراعي مواعيد الطعن القانونية".

وهنا يأخذ الموقف أحد الفروض الآتية: إما أن ترفض الإدارة التظلم، فلا يضيره ذلك شيء؛ لأن دعوى الإلغاء قد تم رفعها وينتظر الفصل فيها، وتكون قد رفعت في الميعاد، وإما أن تجيبه الإدارة إلى مطلبه كلياً، وهنا تصبح الدعوى عديمة الجدوى ويحكم القاضي برفضها لا لعدم رفعها في الميعاد، فهي قد رفعت في

1 د . خميس السيد إسماعيل : دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري ، وقضاء التنفيذ وإشكالاته ، والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل ، الطبعة الأولى ، 1992 - 1993 ، بدون دار النشر ، ص36

2- د . رأفت فودة : المصدر سابق ، ص 171 .

3- د . رأفت فودة : المصدر سابق ، ص 172 .

الميعاد وإنما؛ لأن الدعوى أصبحت غير ذي موضوع ولم يعد لصاحب الشأن مصلحة في الاستمرار في دعواه، وكما نعلم فإن شرط المصلحة يشترط توافره عند رفع الدعوى وأن يستمر حتى يتم الفصل فيها¹.

4- ونستخلص من رقم (3) اختلافاً جوهرياً بين التظلم الاختياري والتظلم الإلزامي الوجوبي، فالإضافة لعنصر الإلزام في التظلم الثاني نجد أنه لا يجوز مطلقاً رفع الدعوى قبل إقراره، فهو دائماً سابق على تحريك دعوى الإلغاء، أما التظلم الاختياري فهو كما يكون سابقاً على رفع الدعوى يمكن أن يكون لاحقاً عليها، وتقبل دعواه ما دام تم رفعها في الميعاد.

ثانياً: التظلم الوجوبي (الإلزامي)

وهي حالة فرض المشرع على صاحب المصلحة المادية أو الأدبية وجوب التظلم من القرار الإداري أمام الجهة التي أصدرته قبل الطعن به أمام القضاء وبذلك يصبح التظلم الوجوبي شرطاً في قبول دعوى الإلغاء، والتظلم الوجوبي المقصور فقط على الموظفين. ولا يسري على الأفراد بالصفة العامة، جميع التظلمات في العراق هي الوجوبية من أجل رفع دعوى الإلغاء وهذا مانصت عليه الفقرة (و) من المادة (7) كشرط إلزامي قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري وعلى الجهة الإدارية أن تبت بالتظلم خلال مدة (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها وعند عدم البت في التظلم أو رفضه خلال المدة المحددة تقوم المحكمة بتسجيل الدعوى لديها، وعلى المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال مدة (60) يوماً من تاريخ انتهاء مدة (30) يوماً المنصوص عليها في الفقرة (و) من المادة (7) قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 وإلا سقط حقه في الطعن²، أما في مصر فقد استحدث التظلم الوجوبي بمقتضى قانون مجلس شوري الدولة المصرية رقم 165 لسنة 1955 وقد أخذت به القوانين المتعاقبة بعد ذلك وأخرها القانون رقم 47 لسنة 1972 وتقول المحكمة الإدارية العليا في الشأن التظلم الوجوبي بأنه من المسلم أن دعوى الإلغاء ترفع طعناً في القرار الإداري النهائي والأصل فيها أن ترفع مباشرة ولو لم يسبقها تظلم سواء إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها أو إلى أية جهة أخرى غير أن ثمة حالات وردت على خلاف هذا الأصل استوجب فيها المشرع - سواء في قانون مجلس الدولة أو غيره - التظلم من القرار قبل رفع الدعوى بطلب إلغاءه، ورتب على إغفال هذا الإجراء عدم قبول الدعوى ويجب أن يرد النص على وجوب التظلم من القرار قبل الطعن عليه بدعوى الإلغاء واضحاً وقاطعاً في الدلالة على هذا المعنى باعتباره وارداً على خلاف الأصل العام. ومن تطبيقات ذلك النص في مادة 12 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على عدم قبول طلبات (الدعوى) المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها، الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم رقم 27 لسنة 1980 على أن لا يكون التظلم من القرارات التجنيد إلى لجنة مؤلفة من ضابطين عظميين من القوات المسلحة وعضو من مجلس الدولة بدرجة نائب على الأقل ... ولا تقل الدعوى أمام القضاء بإلغاء القرارات المشار إليها قبل التظلم منها على وجه المتقدم³.

من شأن اللجوء للتظلم الوجوبي تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون ويعمل أحكامه ولو ترتب على ذلك سحبها القرار الذي أصدرته، وفي ذلك إعلاء شأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة كما أن في قبول الإدارة للتظلم إذا فقد قرارها مشروعيتها ما يجنبها إلغاء هذا القرار قضائياً، الأمر الذي قد يحملها بأعباء مالية تتمثل فيما قد تلتزم بأدائه من التعويض لمن أضر به

1- د. رأفت فودة: المصدر سابق، ص 173

2- د. صدام حسين ياسين العبيدي: أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي دراسة مقارنة- مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت/2017، ط1، ص 67.

3- فؤاد أحمد عامر: ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري- القاضي بالمحاكم العسكرية - سابقاً - دار الفكر الجامعي الإسكندرية/2001، ص 125.

القرار، علاوة على ما قد يصيبها من ضرر أدبي مصدره الحرج الناجم عن وصف قرارها بالخروج على المشروعية¹.

وتنفيذ الحكم الصادر في نهاية الفقرة (ب) من المادة (12) أصد رئيس مجلس الدولة المصري القرار رقم 72 لسنة 1973 بشأن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه وتضمن ما يأتي:

- المادة 1: يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثلثا ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) من القانون رقم 47 لسنة 1972 المشار إليه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصي عليه بعلم الوصول "الشكل الكتابي".

- المادة 2: يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية:

أ) اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في الوقائع المصرية أو في النشر المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم به.

ج) موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يري المتظلم تقديمها².

التظلم الوجوبي مقصور فقط على الموظفين العموميين، ولا يسري على الأفراد بصفة عامة، وفيما يتعلق بطعون الموظفين فإن هذا التظلم الوجوبي مقصور على قرارات معينة واردة على سبيل الحصر تمس حياتهم الوظيفية، فالتظلم الإجباري استثناء على الأصل العام وهو حرية التظلم، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره. فيما عدا هذه القرارات، يستر الموظف حريته في التظلم من القرار محل الطعن أو سلوك التقاضي مباشرة. وهذه القرارات هي:

1- القرارات النهائية الصادرة بالتعيين.

2- القرارات النهائية الصادرة بالترقية.

3- القرارات النهائية الصادرة بمنح العدوان.

4- القرارات النهائية الصادرة بالإحالة إلى المعاش، أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي. ويعني ذلك أن قرارات الفصل التأديبي لا تخضع للتظلم الوجوبي، وأيضاً القرارات المتعلقة بالاستقالة.

5- القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ومع ذلك فإن المحكمة الإدارية العليا قد خرجت على هذا التفسير واستعملت القياس الذي بغرض التظلم من القرارات لم ينص عليها صراحة واردة ضمن هذا الحصر. إذا ألغت حكم محكمة القضاء الإداري والذي قضت فيه بقبول الدعوى شكلاً لرفعها في الميعاد ضد قرار الإدارة المبني على فكرة الاستقالة الضمنية وأن هذه القرارات لم تدخل ضمن القرارات المنصوص عليها حصراً في البند رابعاً من المادة العاشرة السالفة الذكر.

كل ما يترتب على التظلم الوجوبي هو قطع سريان هذا الميعاد لمدة أخرى قد تصل إلى ستين يوماً إذا لم ترد جهة الإدارة على المتظلم، أو لمدة أقل من ذلك إذا رأت جهة الإدارة صراحة على المتظلم، وفي الحالتين يترتب على ذلك انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء بحيث يجب على المتضرر رفع الدعوى في خلال ستين يوماً جديدة يبدأ من تاريخ رفض التظلم صراحة أو ضمناً. وبناء على ما سبق فإن عدم تقديم طلب التظلم في الميعاد يترتب عليه عدم قبول دعوى الإلغاء وأنه قد انقضى، أما قبول جهة الإدارة أو عدم قبولها للتظلم على الرغم من انقضاء ميعاد رفع

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري (أسبابه والشروط) دار منشأة المعارف بالإسكندرية / 2008 ، ص682.

2- رأفت فودة: المصدر سابق، ص177.

دعوى الإلغاء فلا أثر له على قبول أو عدم قبول الدعوى حيث إن هذا قد أصبح أسراً غير محل للنقاش حيث تقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد¹.

شكل التظلم:

ليس للتظلم الإداري شكل محدد ومفروض في جميع الأحوال "... قد يحصل التظلم بعريضة يقدمها صاحب الشأن كما يمكن حصوله بإنذار على يد محضر يبين فيه المنذر غرضه بوضوح، ويطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الخاص الذي ترتب على القرار المطعون فيه. ومع ذلك فإذا نظم قانون خاص إجراءات للتظلم من قرار إداري معين، ورتب نتائج على هذا النظام، فإنه لا مناص من التقيد بهذا الوضع الخاص، وإذا لم يكن للتظلم شكل واحد أو مفروض، إلا أن هناك بعض البيانات التي يتعين أن يتضمنها كل تظلم، مهما كان نوعه أو موضوعه، حتى يمكن اعتباره تظلاً وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "أن أي التماس لا ينطوي على تظلم بمعناه المقصود يتقدم به الموظف إلى الجهة الإدارية ابتغاء إعفائه من توقيع الكشف الطبي عليه، مثل هذا المصدر". يعني من تقديم التظلم الوجوبي ما دام لا يمثل معناه ولا يتضمن عناصره (2).

أما المشرع العراقي، فلم ينص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991م) المعدل على شكل التظلم الإداري، مما يدل على أن القاعدة العامة في العراق هي عدم اشتراط شكلية معينة في التظلم، على الرغم من وجوبية التظلم وكونه شرطاً لإمكانية الطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية أمام مجلس الانضباط العام وقبول الطعن القضائي، عليه يمكن أن يقدم التظلم شفاهاً أو كتابةً أو بالبريد المسجل أو ببرقية³.

ولكي يحقق التظلم الغاية المرجوة منه، يجب أن يشتمل على النواحي الآتية:

1. اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه الوظيفي ومقر عمله (الدائرة/ القسم/ الشعبة/ الوحدة).
2. اسم المتظلم منه، أو القرار الصادر بحقه الذي يتظلم منه.
3. تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ التبليغ.
4. موضوع القرار المتظلم منه وأسباب التظلم وأسائده القانونية (ترفق بالتظلم).
5. ما يريد المتظلم الحصول عليه من وراء التظلم (المطالب)⁽⁴⁾.

وليس إلزاماً على المتظلم أن يقيم تظلمه على الأسس القانونية التي يقدمها في دعوى الإلغاء وإنما يكفي في التظلم أن يستند إلى اعتبارات العدالة أو الملائمة ويتم أثره في هذه الحالة ويشترط أن يتضمن التظلم تاريخ ورقم القرار المتظلم منه وإنما يكفي أن يشير المتظلم إلى القرار إشارة توضح معالمه وتنبي عن علم المتظلم بمحتوياته علماً يقيناً شاملاً يمكن أن يكون من أثره سريان ميعاد الطعن في حقه. وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن البرقية المتضمنة القرار المطعون فيه والمطاعن الموجهة إليه تكون قد تضمنت كافة عناصر التظلم الوجوبي⁵.

1- د. صبري محمدي السنوسي: الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة/ 1998، ص26.
2- د. جورج شفيق ساري: قواعد وأحكام القضاء الإداري، "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، بدون سنة نشر، ص410.
3- محمد ولد المختار: المصدر السابق، ص103.
4- عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، ص485.
5 فؤاد أحمد عامر: المصدر السابق، ص128.

المبحث الثاني شروط التظلم الإداري

ويتضمن هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول شروط التظلم

أولاً: الشروط العامة لنوعي التظلم

التظلم الإداري له عدة شروط عامة سواء أكان التظلم اختياريًا أو وجوبيًا، وهذه الشروط مشتركة تطبق على نوعي التظلم دون تمييز بينهما:

- 1- يجب أن يقدم التظلم باسم المتظلم الخاص.
- 2- أن يكون محل التظلم الإداري قرارًا إداريًا موجودًا وقت التظلم منه¹.
- 3- رفع التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة.
- 4- يجب أن يكون التظلم لاحقًا للقرار الإداري النهائي.
- 5- يعتد بالتظلم الأول في حساب المدة.
- 6- يجب أن يكون التظلم واضحًا ومحددًا².

ثانيًا: الشروط المتعلقة بالميعاد

يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغًا، وعلى هذه الجهة أن تثبت في التظلم خلال (30) يومًا من تاريخ تسجيل التظلم لديها³، أما في مصر المدة ستون يومًا من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به⁴ وهذا الميعاد يبدأ من يوم علم صاحب الشأن الواقعة الذي يريد أنيطعن فيه، والعلم اليقيني إنما يقوم بالنسبة لصاحب الشأن، ولا يعتبر بالعلم اليقيني، لوكيل صاحب الشأن ويقع عبء الإثبات على عاتق الإدارة ويبين هذا العلم من أنه واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التميز في ذلك بوسيلة إثبات معينة⁵.

1 منال داود العكيدي: أحكام التظلم وفقا القانون الإداري العراقي، منشور في الجريدة التآخي رقم 7561 في الثلاثاء 19- 201601، - تاريخ زيارة الموقع 2018/3/27.

2 د. محمد على جواد كاظم، د. نجيب خلف احمد الجبوري: القضاء الإداري، ص161.

3- قانون رقم 17 لسنة 2013 التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979/ المادة السابعة/ فقرة أ.

4- د. ماهر جبر خضر: النظرية العامة للقضاء الإداري (مبدأ المشروعية - المنازعات الإدارية، ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء)، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة/ 1999/ 2000، ص334.

5- د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة/ 1999، ص497.

والأصل أن صاحب الشأن ليس ملزماً - قانوناً - بالتظلم من القرار الإداري الذي يريد الطعن فيه بالإلغاء ويستطيع رفع دعوى الإلغاء خلال سنتين يوماً من تاريخ الإعلان أو نشر أو العلم اليقيني وذلك ما عدا حالات التظلم الوجوبي¹.

أما بالنسبة للمشرع العراقي، فقد أسلفنا بأنه أخذ بالتظلم الولائي، بيد أنه ليس ثمة ما يمنع من اللجوء إلى الجهة الرئاسية للإدارة كوسيلة للطعن بقرارات فرض العقوبة الانضباطية، على أنه يشترط لأقامة الطعن أمام مجلس الانضباط العام - وهو الجهة المختصة بالنظر في الطعون الانضباطية - أن يتظلم الموظف خلال فترة أقصاها (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة عليه، وعلى جهة الإدارة أن تبت في طعن الموظف خلال مدة أقصاها (30) يوماً، وبخلافه يعد الطعن مرفوضاً إذا لم تجب الإدارة الموظف خلال الفترة المذكورة، وعندئذ يجوز للموظف إقامة الطعن أمام القضاء².

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في مصر على أن المعول عليه في حساب الميعاد وقطعه هو التظلم الأول وأن تتابع التظلمات والاسترسال فيها وتكرارها من جانب المدعي لا يجدي في إحاطة أمر دعوى الإلغاء وحكمت المحكمة العليا بما يأتي:

وهذا واضح بالقرار الصادر من مجلس الانضباط العام والقاضي بأنه "... وقد وجد أن المعارض يعترف في عريضة الدعوى بأنه قد تبلغ بالعقوبة ولم يوقع التظلم عندما أقام الدعوى المرقمة (41/ 1996) في (10/8/1996م) التي انتهت بالرد في (15/12/1996م) وأنه قد تظلم مجدداً في (22/12/1996م) حسب إقراره في عريضة الدعوى مما يكون تظلمه خارج المدة القانونية كما أقام الدعوى ثانية في (18/3/1997م) مما يكون إقامتها مجدداً خارج المدة القانونية أيضاً وحيث أن المعارض أسقط حقه في التظلم والطعن بتجاوزه المدة القانونية المنصوص عليها قانوناً قرر رد الدعوى شكلاً..."³.

واعتبر المشرع المصري فوات السنتين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفض التظلم، وفي هذه الحالة يجب إقامة الدعوى خلال السنتين يوماً التالية الانقضاء السنتين يوماً الأولى، إلا أنه يستثنى من ذلك أن تكون الإدارة قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة لطلبات المتظلم، وفي هذه الحالة يمتد الميعاد إلى أن تكشف السلطة المختصة عن عدولها عن مسلكها الإيجابي، والعلة في ذلك تفادي اللجوء إلى الطريق التقاضي بقدر الإمكان وحسم المنازعات إدارياً في مراحلها الأولى. والمقصود بالمسلك الإيجابي ليس هو بحث المتظلم وإنما هو لاستجابة الطلبات المتظلم هذا بموجب أن تكون السلطة المختصة قد اتخذت هذا المسلك الإيجابي في سبيل الاستجابة خلال المواعيد المقررة للطعن أي خلال مدة أقصاها نهاية السنتين يوماً التالية لانقضاء السنتين يوماً الأولى.

وفي حالة صدور القرار برفض التظلم يجب أن يكون مسبباً وإذا صدرت القرار بالرفض دون أسباب كان القرار معيباً إلا أن هذا العيب لا يجعل القرار باطلاً؛ لأن رفض التظلم دليل على إصرار الجهة الإدارية على ذات الأسباب التي بني عليها قرار المتظلم منه.

ثالثاً: الشروط المتعلقة بإجراءات التظلم

الأصل في النظام الفرنسي حرية المتظلم في إعطاء تظلمه بالشكل الذي يراه مناسباً له، ولا تظهر مشكلة في هذا الصدد إلا في حالة اقتضاء، إثبات تقديم التظلم. وبالنسبة للتظلمات الوجوبية والمعول عليه هو النص في كل حالة على حدة. أما في القانون العراقي عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) سنتين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي

1- د. أنور أحمد رسلان: المصدر السابق، 504.

2 الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

3 قرار مجلس الأنضباط العام المرقم 234/ 997، انضباطية، رقم الأضبارة 997/9، بتاريخ 1997/6/4، غير منشور.

للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون¹ وفي النظام الإداري المصري يقدم التظلم الوجوبي إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى جهتها الرئاسية باليد ويحصل مقدمة على إيصال يتضمن تاريخ قيده أو يرسل بالبريد الموصي عليه بعلم الوصول² قد صدر بها قرار من مجلس الوزراء في (6 أبريل 1955) ثم صدر القرار الجمهوري رقم (55 لسنة 1959) أكد سريان ذلك القرار في إقليمي الجمهورية أثناء الوحدة، وقد نظمت إجراءات التظلم على الوجه الآتي:

1- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري حتى تتمكن الإدارة من أعد النظر فيه ولهذا لايجوز التظلم من قرار إداري لم يصدر بعد أو لم تستكمل بعد مراحل صدوره.

2- يجب تقديم التظلم خلال المدة التي يجوز فيها رفع دعوىالإلغاء، وفيحالة مضي المدة يسقط حق الطاعن المطالبةبالإلغاء ويتحصن القرار الإداري رغم عيوبه³.

3- يرفع التظلم إلى الوزير المختص بطلب يقدم إليه داخل خطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول، ويجب أن يتضمن هذا الطلب كل البيانات اللازمة للفصل في التظلم: كاسم المتظلم، وظيفته، عنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية، وتاريخ إعلان التظلم بالقرار. ويجب أن يبين في الطلب أيضا موضوع القرار والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق به ما يرى تقديمه من المستندات.

4- تسلم الوزارات التظلمات الواردة إليها وتأخذ في جمع المعلومات المتعلقة بها فيميد التظلمات فور ورودها في إيصالا مبيئا به رقم التظلم وتاريخ تقديمه، أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد الموصي عليه. وبعد ذلك تبلغ التظلمات فوراً إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم مع تقديم جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويجب أن تتم كل هذه الإجراءات في ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

5- يرفع التظلم بعد ذلك للوزير وتبدأ مرحلة الفصل فيه، فيحال إما على مفوضي الدولة بالوزارة أو على من ينيبهم الوزير بهذا الغرض ليتولوا فحصه وليقتروحا على الوزير قراراً فيه، وتعرض هذه النتيجة على الوزير في ميعاده، يجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب.

6- تتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالنتيجة بكتاب موصي عليه، وهذا يعني أن قرار الوزير يجب أن يصدر في ثلاثين يوماً الباقية من ميعاد الستين يوماً⁴.

كما صدر قرار أيضاً من المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الدولة رقم 73 لسنة 1972 بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية، ويجب على المتظلم أن يسلم طلب التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة لترصده في السجل الخاص بالتظلمات، ويقيد التظلم برقم المسلسل في هذا السجل ويبين فيه التاريخ وتقديمه، ويعطي المتظلم إيصالاً موضحاً به رقم التظلم وتاريخ قيده ويرسل هذا الطلب (الطلب التظلم) كتابياً إلى موصي عليه بعلم وصول وقد يسلمه إلى الإدارة التي يعمل بها حتى يرفعوا إلى الجهة المختصة، ويجب على الإدارة أن تكتب تاريخ استلام هذا الطلب وتاريخ رفعه إلى الجهة المختصة ويجب أن يكون التظلم شاملاً تعيين على بحث بأن يكون التظلم منصب على قرار معين وألا يكون مجهلاً⁵.

1- قانون رقم 17 لسنة 2013 التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979، المادة السابعة /فقرة ب.

2- د. فهد محمد بن عبد العزيز: رقابة القضاء علي قرارات الإدارة وولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص128.

3- د. صدام حسين ياسين العبيدي: أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ص67.

4- د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية/1979، الطبعة الرابعة، ص414.

5- عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضايا للعاملين/ المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات خاصة، المستشار وكيل مجلس الدولة، دار الفكر العربي ، بدون سنة النشر، ص11.

والهدف من كل هذه الإجراءات سرعة إيصال طلب التظلم إلى الجهة المختصة ورفع التظلم على صاحب الشأن وحسم القضية.

المطلب الثالث الآثار القانونية للتظلم الإداري

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: الآثار المباشرة للتظلم الإداري

الفرع الثاني: الآثار غير المباشرة للتظلم الإداري

الفرع الأول: الآثار المباشرة للتظلم الإداري

يترتب على تقديم التظلم في الميعاد لجهة الإدارة آثار مباشرة وتتمثل هذه الآثار في شرطين:-

- 1- قطع سريان الميعاد.
- 2- تحقق شرط التظلم الوجوبي.

ونتناول بالتفصيل هذه الشروط :

الأثر الأول - قطع سريان الميعاد:

تمتاز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعوى بأنها محددة المدة، بحيث إذا رفع المدعي الدعوى بعد انقضاء الميعاد المحدد قانوناً رفضت الدعوى شكلاً، وقد حدد هذا الميعاد في فرنسا بشهرين، والحكمة من هذا التحديد ضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، لكي لا يظل باب الطعن بالقرارات الإدارية مفتوحاً إلى أجل غير مسمى، وكذلك تأمين الحماية القانونية للحقوق المكتسبة الناشئة من القرارات الإدارية، حيث لا تقبل الدعوى إذا أقيمت خارج الميعاد المحدد، كما أن عدم التحديد يؤدي إلى عدم إمكانية التفرقة بين القرارات المنعقدة التي تتجرد من الصفة الإدارية بسبب جسامه العيب الذي شابها ومن ثم لا تتحصن بفوات الميعاد وبين القرارات المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء، والتي تتحصن بفوات الميعاد. وفي العراق فقد عمد مشروع قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة في المادة (7/ثانياً/ز) منه إلى لزوم تقديم الطعن بالأمر أو القرار المتظلم منه خلال سنتين يوماً من تاريخ انتهاء مدة البت في التظلم المنصوص عليه في الفقرة (و) من هذه المادة⁽³⁾. وكذلك فعل مشروع قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة في المادة (5/سابعاً/ب) حيث نصت على: ((عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) سنتين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها عند استيفاء الرسم القانوني¹، أما في مصر حيث تنص المادة (24) من قانون مجلس الدولة على أنه: "وينقطع سريان الميعاد أي ميعاد دعوى الإلغاء بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي سنتين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص

1- وسام صبار العاني: ميعاد رفع دعوى الإلغاء، منشور في المرجع الإلكتروني للمعلوماتية التاريخ 2007/4/4، تاريخ زيارة الموقع 2018/3/29 الساعة العاشرة صباحاً.

بالتظلم ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات ويكون ميعاد رفع دعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة¹ وهذا النص يتضمن مبدأ الأثر القاطع للتظلم الإداري لميعاد دعوى الإلغاء².

ويتضح من هذا النص أن ميعاد التظلم في حالات دعوى الإلغاء ينقضي بأحد الميعادين الآتيين:

- 1- البت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه .
 - 2- مضي (30) ثلاثين يوماً في العراق، وفي مصر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة، وبشرط ألا يكون مسلك هذه السلطة منبئاً بغير ذلك³.
- في حالة سكوت الإدارة في العراق يبدأ الميعاد بعد انتهاء مدة (30) يوم المقرر قانوناً، وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعارض عليه، إذا كان داخل العراق و (60) ستين يوماً إذا كان خارجه⁴، وفي مصر الستين يوماً راجعاً إلى عوامل روتينية فحسب فإن هذا الميعاد ينتهي بالرفض الحكمي حتى ولو أعلن المتظلم فيما بعد برفض صريح من جهة الإدارة⁵.
- ومعنى انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تقديم التظلم والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل (ستون يوماً) من تاريخ تقديم هذا التظلم وهو التالي لوصول التظلم إلى الجهة المصدرة للقرار أو الجهة الرئاسية لها⁶.

وبالتالي فإنه يترتب على تقديم التظلم أن ينقطع ميعاد سريان دعوى الإلغاء (ستون يوماً) وعلى المتظلم أن ينتظر حتى تمر مدة ستين يوماً دون رد جهة الإدارة (الرفض الضمني) حينذاك يتعين عليه، أن يرفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً التالية لتاريخ الرفض أما إذا رفضت الإدارة التظلم صراحة قبل مضي الستين يوماً المشار إليها فإنه يجب على المتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء خلال (ستون يوماً) من تاريخ علمه بالرفض الصريح⁽⁷⁾.

الأثر الثاني: تحقيق شرط التظلم الإداري

يعتبر تحقق شرط التظلم الوجوبي من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلم في الميعاد وذلك طبقاً لنص المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (47 لسنة 1972) حيث تنص على: لا تقبل الطلبات الآتية:

الطلبات المقدمة مباشرة بالطعن في القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً المادة (10).

وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وقد تناولت البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً طلبات الإلغاء التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية.

والتظلم يؤكد عدم قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري الذي أضر به، وبذلك وضع الإدارة أمام فرضين، إما التسوية الودية وإنهاء النزاع، وإما اللجوء إلى الطريق القضائي بكل مشاققة وعناءه⁸.

1- المادة (24) من قانون مجلس الدولة الحالي 1972 /47 .
 2- محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، المرجع السابق، ص177.
 3- محمد إبراهيم خيرى الوكيل: التظلم الإداري، ص170.
 4 قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، المادة 7/ج.
 5 د. طارق فتح الله خضر: دعوى الإلغاء بدون دار النشر، الطبعة الثالثة/ 1999، ص119 .
 6 د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: أحكام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص101.
 7 د. زين بدر فرج: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة/ 2008 ، ص243.
 8 د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، ص319 .

والعبارة بأول تظلم يقدم في الميعاد، حيث لا يعتد بما يعقبه من تظلمات لاحقة.

الفرع الثاني: الآثار غير المباشرة للتظلم الإداري

الأثر الأول- إثبات علم المدعي بالقرار الإداري علمًا يقينًا

إن تقدم التظلم إلى الإدارة خير دليل على علم صاحب الشأن بالقرار الإداري سواء عن طريق النشر أو الإعلان، أو العلم اليقيني ونوه في هذا الشأن أن علمه محدود بما ورد في التظلم من البيانات، فقد يقوم صاحب الشأن بتقديم تظلمه دون تحديد للقرار الإداري تحديداً واضحاً بمعنى أن التظلم من القرار، ولم يحدد ميعاد علمه به، فيعد تقديم التظلم بداية علمه بالقرار المطعون فيه.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "إذا كانت الحكومة وهي تتمسك بالدفع بعدم القبول على اعتبار أن المدعي لم يقدم تظلمًا من القرار المطعون فيه، ولكنها مع إصرارها على إنكارها تقديم التظلم، لم تقدم ما يفيد أن إيصال الخطاب المسجل الذي قدمه المدعي كان بخصوص أمرًا آخر خلاف التظلم الذي يدعيه، فلا يسع الحكومة والحال هذه إلا أن تعتمد الإيصال¹.

وإذا كانت القاعدة أمام القضاء العادي هي إلقاء عبء الإثبات على المدعي، لكنها ليست على إطلاقها في المنازعات الإدارية؛ لأن الإدارة لديها وفي حوزتها الأوراق والملفات اللازمة، ويتعذر على الأفراد الوقوف على حقيقة ما فيها، وتحديد مراكزهم القانونية².

الآثر الثاني - إثبات نية الإدارة ومسلكتها حيال المتظلم

مما لا شك فيه أن تقديم التظلم الإداري إلى جهة الإدارية يكشف عن نيتها ومسلكتها حيال هذا التظلم عن بحثها إياه، واما إذا كانت هذه النية مادة في البحث أم العكس وباعتبار أن جهة الإدارة هي الطرف الأقوى في العلاقة بينها وبين المتظلم، وأنها تملك العديد والعديد من الإمكانيات والأدوات التي لا يملك مثلها المتظلم، فإنه يقع على عاتقها باعتبارها شريكاً ومحايلاً رفع الضرر عن هذا المتظلم قدر المستطاع وذلك لتلافي لجوء المتظلم لجهة القضاء ورفع دعواه، ومن ثم دخول في دهاليز المحاكم والخصومة³.

وفي العراق فإن على الإدارة سابقاً - أ - يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تثبت في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها⁴.

وقد نصت المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي على: "إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. وعلى ذلك فالقرار الصادر برفض التظلم يجب أن يكون مبنياً على أسباب محددة يتضمنها القرار ذاته، ورفض التظلم من جانب الإدارة دليل على إصرارها على الأسباب التي قام عليها القرار الصادر منها المتظلم منه صاحب الشأن⁵.

1 د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، ص 320.

2 د. أحمد يوسف محمد علي: المصدر السابق، ص 321.

3 د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل: التظلم الإداري، ص 177.

4 د. محمد علي جواد كاظم، د. نجيب خلف أحمد الجبوري: القضاء الإداري، ص 163.

5- د. أحمد يوسف محمد علي: المصدر السابق، ص 319.

ومن الممكن أن تجاهل الإدارة التسبب وتخالف النص القانوني معاً يعني توافر سوء النية لديها، حيث إن هذا التسبب يحقق ضمانات للموظف المتظلم إذا يمكن القاضي الإداري من رقابة سبب القرار في سهولة ويسر¹ إذا صدر القرار من جانب الإدارة بسوء نية ومخالفته القانون يجب إلزام الإدارة بالتعويض إذا توافرت باقي شروطه وعناصره.

النتائج والتوصيات

لقد توصل الباحث في دراسته إلى بعض نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

- 1- لقد شرع كل من القانونين العراقي والمصري التظلم الإداري- وهو الطلب الذي يقدم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو الجهة الرئاسية، لسحب القرار لعيوب قانونية تشوبه- لكي لا يضيع حق الموظفين بعد صدور القرار من الجهة الإدارية، وذلك بدلاً من رفع الدعوى فوراً بطلب إلغاء قرارها أو سحبه أو التعديله من جانب الجهة المصدرة للقرار قبل اللجوء إلى القضاء، وقد يكون هذا التظلم جوازياً وقد يكون وجوبياً.
- 2- يعد التظلم الإداري الطريق الأيسر والأسرع لحل وحسم المنازعات الإدارية، فهو الوسيلة الناجحة لتسوية المنازعات بالطرق الودية في مهدها وقبل تفاقمها .
- 3- أن المشرع العراقي اشترط قبل الطعن في القرار الإداري الخاص بفرض عقوبة التظلم منه أمام الجهة التي أصدرته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم، وعند عدم البت يعد ذلك رفضاً للطلب يجوز عنده الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الرفض الصريح أو الحكمي للتظلم، حيث تنص المادة (7/ ثانياً/5) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989، ولكن المشرع المصري جعل التظلم وجوبياً في بعض حالات أوردها على سبيل الحصر وكلها خاصة بشؤون الخدمة المدنية وهي القرارات المشار إليها في البند الثالث والرابع والخامس من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم (47 لسنة 1972م).
- 4- يبدأ رفع دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو العلم به علماً يقينياً، وينتهي الميعاد بانتهاء (30) يوماً في العراق، أما في مصر بانتهاء اليوم الستين. ويمكن أن يمتد ميعاد رفع دعوى الإلغاء.
- 5- بعد تقديم الطلب (التظلم الإداري) إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو الجهة الرئاسية يكشف عن نية الإدارة حيال هذا التظلم بقبول الطلب أو رفضه.
- 6- تحقيق التظلم يعني تحقيق حقوق الموظف وحمايته وحسن الاستماع إليه، حيث يحقق له نوعاً من الاطمئنان والاستقرار النفسي، بعد صدور العقوبة بحقه.
- 7- يمكن أن تخالف نص القانون من جانب الإدارة أي بمعنى سوء النية من قبل الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب إلزام تلك الجهة بدفع التعويض المادي والمعنوي للموظف المتضرر بعد صدور الحكم من قبل محكمة القضاء الإداري.

1- د. زينب بدر فرج : القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص240 .

ثانياً: التوصيات

- 1- يجب على المتضرر أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو الهيئات الرئاسية فوراً دون انتظار للميعاد المحدد.
- 2- يوصى الباحث بتمديد مدة تقديم طلب التظلم الإداري ومدة رفع الدعوى إلى المحكمة من ثلاثين يوماً إلى ستين يوماً كما هو في القانون المصري نظراً لضيق الوقت وأن ثلاثين يوماً قليل ولا يفي بالغرض.
- 3- من المفضل على المحكمة أن تتابع تنفيذ الأحكام بعد صدوره القرارات بحق التظلم الإداري؛ وذلك من أجل إرجاع الحقوق للموظفين.

قائمة المراجع

- 1- د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001.
- 2- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 3- د. ثروت البدوي، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 4- د. جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، بدون سنة نشر.
- 5- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، 1992/1993، بدون دار نشر.
- 6- رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 7- د. زينب بدر الفراج، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 8- د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، المستشار بمجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، 1969.
- 9- د. شريف يوسف خاطر، وسائل النشاط الإداري للدولة (الموظف العام- القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006/2007.
- 10- د. صبري محمدي السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1998.
- 11- د. طارق فتح الله خضر، دعوى الإلغاء، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، 1999.
- 12- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 13- عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1982.
- 14- عبد الفتاح عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب - الشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 15- عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات خاصة، المستشار وكيل مجلس الدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 16- فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، القاضي بالمحاكم العسكرية - سابقاً- دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2011.
- 17- فهد محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة وولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

- 18- د. ماجد راغب الطول، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب)، مطبوعات جامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1997 .
- 19- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل: التظلم اداري في ضوء الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة/2012.
- 20- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، الطبعة الرابعة، 1979 .
- 21- د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004 / 2003 .
- 22- د. ماهر جبر، نظرية العامة للقضاء الإداري (المبدأ – المشروعية- المنازعات الإدارية – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء)، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة 1999 / 2000 .
- 23- د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، ماهية التظلم الإداري وأنواعه (التظلم الولائي والرئاسي والاختياري- التظلم الوجوبي- شروط التظلم الإداري وشكله - إجراءات تقديم التظلم والتصرف فيه وأثره وحساب ميعاد التظلم الضريبي)، دار الفكر والقانون، المنصورة، الطبعة الأولى، 2011.
- 23- د. محمد على جواد كاظم، د. نجيب خلف احمد الجبوري: القضاء الإداري، الطبعة السادسة، مكتبة يادكار، سليمانية/2016.
- 24- منال داود العكيدي: أحكام التظلم وفقا للقانون الإداري العراقي، منشور في الجريدة التأخي رقم 7561 في الثلاثاء 19- 201601، - تاريخ زيارة 2018/3/27.

المواد القانونية وأحكام المحكمة الإدارية العليا

- 1- المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري، 1972 / 47 .
- 2- حكم المحكمة الإدارية العليا /مصرفي الطعن رقم 8/612 ق. عليا بجلسته في تاريخ 1896/6/1، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 15 .
- 3- حكم المحكمة الإدارية العليا /مصرفي الطعن رقم 1071 / 6 ق. عليا بجلسته في تاريخ 1953/12/21، الموسوعة الإدارية الحديثة، جزء 30 .
- 4- قانون رقم 17 لسنة 2013 التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979، مادة سابعة / فقرة ب.
- 5- قرار مجلس الأنضباط العام (العراقي) المرقم 997 / 234، انضباطية، رقم الأضبارة 9 / 997، بتاريخ 1997/6/4، غير منشور.
- 6- قرار مجلس الانضباط العام المرقم 96/692 في 15/12/1996، رقم الأضبارة (1996/46)، غير منشور.
- 7- الفقرة (2) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام(العراقي) رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

الملحق

(نموذج تظلم الإداري)

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الأستاذ / وكيل وزارة (مدير العام)..... محافظة

تقدم لسيادتكم السيد / والذي يعمل بجهة

..... بطلب

وقد أشرتم سيادتكم على هذا الطلب ب

..... بالقرار رقم والمؤرخ في : / /

ونظرًا لأن قراركم هذا مخالف للقانون، للأسباب الآتية:

- 1

- 2

- 3

لذلك

يتظلم موكلنا " أو أتظلم أنا " الأستاذ من القرار المشار إليه سلفاً ويرجو منكم

.....

- 1

- 2

- 3

وفي حالة عدم الاستجابة أو الرد يحتفظ موكلي (أو احتفظ) بحق الالتجاء إلى القضاء الإداري للدفاع عن مصالحه واسترداد حقوقه التي تترتب عنه قراركم السابق.

وتفضلوا يا سيادة الوكيل(أو المدير العام) بقبول سالف الشكر وعظيم الاحترام.....

وكيل المتظلم " المتظلم

" المحامي "