قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري
(دراسة مقارنة)

م.د. متراس هاشم صيهود الخفاجي
وزارة التربية – المديرية العامة للتربية في محافظة ذي قار

الملخص

كان الوقت ولا يزال العامل الأهم في حياة الانسان، حتى أنه ادرك ذلك على مر العصور والأزمان. وفي وقتنا الحاضر أصبح الاهتمام بالوقت وبكيفية استثماره محط اهتمام الباحثين، ويعود السبب في ذلك إلى أن الوقت عنصر نادر وغالي القيمة، وغير قابل للادخار، فهو إن مضى فسيمضي إلى غير عودة، ويرحل إلى غير رجعه، ولهذا تضع التشريعات الوضعية قيودا زمنية حتمية لبعض الإجراءات القانونية: فالقانون الإداري يرسم بصورة دقيقة الحدود الزمنية لإلغاء القرارات الإدارية، بحسبانها الوسيلة التي يحقق بها هذا القانون اهدافه، ولما كان التظلم الإداري جزءاً من الحلقة التي تؤطر النطاق الزمني لإلغاء القرار الإداري، لهذا تهتم التشريعات الإدارية في تحديد وقت تقديم التظلم، وميعاد البت به، والحلول القانونية والعملية عند اهمال الرد عليه من جانب الإدارة، وذلك باتباع اسلوب قرينة الرفض الضمني التي تستفاد من واقعة مرور الزمن على سكوت الإدارة عن الرد عليه.

Abstract

Time was and still is the most important factor in a person's life, until he realized that throughout the ages. In our present time, interest in time and how it is invested has become the focus of researchers' attention, and the reason for this is that time is a rare, expensive, and unavailable element. If he goes, he will go on and on, never to return. For this reason, the administrative law delineates the time limits for canceling administrative decisions, as they are the means

when it is decided upon, and the legal and practical solutions when the response to it is neglected by the administration, by following the method of implicit rejection presumption that benefits From the incident of the passage of time on the silence of management to respond to it.

by which this law achieves its goals. And since the administrative grievance is part of the cycle that frames the time frame for canceling the administrative decision, this is why the administrative legislation is concerned with determining when the grievance is submitted,

المقدمة

للقرائن القانونية أهمية كبيرة في الإثبات، وهي احدى وسائل الصياغة القانونية التي يستخدمها المشرع لتحقيق غايات واهداف متنوعة: فبعض القرائن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وبعضها وجد لتحقيق المصلحة الخاصة، وهناك قرائن تستهدف وضع حد للمنازعة من خلال ايقافها عند حدود معينة كقرينة حجية الأمر المقضي به. وللقرائن القانونية تطبيقات هامة في القانون الإداري وابرزها قرينة الرفض الضمني للتظلم، ومعناها باختصار: اعتبار سكوت الإدارة عن الرد على التظلم المقدم إليها دليلًا على رفض التظلم، وذلك من أجل ضبط الحدود الخارجية للمدد القانونية: من خلال وضع حد معين لمصير التظلم، بإعطائه وصفًا معينًا اعتمادًا على الغالب الوقوع.

أولًا: أهمية البحث وأسباب اختياره

١ـ أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في أن هناك رابطة وثيقة بين ميعاد البت بالتظلم، وبين بدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء: فنهاية الميعاد الأول، تمثل نقطة بداية الميعاد الثاني، ولهذا وضع المشرع الحدود الزمنية لكلا الميعادين،وعدوا مرور مدة التظلم دون البت به، رفضًا للتظلم من خلال ترجيح دلالة الرفض على دلالة القبول؛ وذلك من أجل تحقيق أهداف عملية وقانونية، متمثلة في ضبط القيود الزمنية المتعلقة بالطعن بالإلغاء، وهذا ما يحقق مصلحة ظاهرة للإدارة والأفراد على حد سواء.

٢ـ أسباب اختيار البحث

يرجع السبب في اختيارنا لموضوع "**قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري**" إلى العديد من الأسباب ويمكن إجمالها وفق الآتي:

أ- لم تنفرد لموضوع قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري دراسة مستقلة، رغم كونه يحتل مكانة هامة في المنازعات الإدارية لا تقل أهمية عن موضوعات القضاء الإداري الأخرى.

ب - المساهمة ولو بشيء يسير في وضع اللبنة الأولى لنظرية متكاملة عن مواعيد الطعن بالإلغاء والمواعيد التي تتداخل معها وتؤسس عليها.

ج ــ محاولة اظهار دور القضاء الإداري واجتهاداته في مجال تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالمدد القانونية، باعتبارها مدد حتمية، يترتب على مخالفتها رد الطعن من الناحية الشكلية.

ثانيًا: إشكالية البحث

تكمن اشكالية البحث في أنَّ الرفض الضمني للتظلم يُعد فاصل زمني هام، يبدأ منه احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء. وطالما أنّ الرفض المذكور يقوم على قرينة مستفادة من سكوت الإدارة عن الرد على التظلم، فإنَّ ذلك يثير جملة من التساؤلات، يمكن إجمالها فيما يأتي: ماهي قرينة الرفض الضمني للتظلم، وماهي شروطها القانونية؟ هل يعد مسلك الإدارة الايجابي في بحث التظلم أو مسلكها الايجابي نحو قبوله، سكوتًا بالمعنى الذي قصده المشرع؟ ما هي الآثار التي تترتب على قيام هذه القرينة؟ وأخيرًا ما هو موقف الفقه والقضاء من ذلك؟

ثالثًا: منهجية البحث

لما كان البحث العلمي يقوم على بذل الجهد في التحري والتتبع والدراسة لموضوع معين، من أجل الوقوف على حقيقته، فأنه لابد وأن يسلك الباحث منهجًا معينًا في بحثه، يسير عليه ويلتزمه طيلة البحث. وهذا ما التزمنا به، حيث تمّت معالجة مشكلة البحث، باتباع المنهجين: التحليلي والمقارن، (لما لذلك من أهمية كبيرة في ميدان الدراسة القانونية) حيث يستطيع الباحث من خلالهما مقارنة تجارب النظم القانونية والاجتهادات القضائية، في كل من فرنسا ومصر والعراق، وصولًا إلى كشف اوجه القصور التي تعتري النصوص المستهدفة، فضلًا عن البحث في مدى إمكان السير على نهجًا قضائيا معينًا.

رابعًا: نطاق البحث

ينحصر نطاق البحث ضمن إطار الرفض الضمني للتظلم في الميدان الإداري، دون سواه من التظلمات الأخرى التي تقدم أمام جهات قضائية (أو شبه قضائية)، حيث يكون لهذا الأخيرة نظامها القانوني، وشروطها، واطرها الزمنية الخاصة.

خامسًا: هيكلية البحث

في محاولة لمعالجة المشكلة البحثية الحاضرة، ارتأينا أن نعالج الموضوع من خلال مبحثين: خصص المبحث الأول لدراسة ماهية قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري والذي يقع في مطلبين: المطلب

الأول يتناول التعريف بقرينة الرفض الضمني للتظلم الاداري، أما المطلب الثاني فقد خصص لدراسة مبررات قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري. أما المبحث الثاني فيدور حول تحديد شروط قرينة الرفض الضمني وحجيتها في الإثبات، والذي بدوره ينقسم إلى مطلبين: المطلب الأول ينفرد لبيان شروط تحقق قرينة الرفض الضمني، أما المطلب الثاني فننتهي فيه بالوقوف على دراسة حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري في الإثبات. ثم يلي ذلك خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

ماهية قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

يتجه المشرع في كثير من الحالات نحو تشجيع الحلول الودية، للتقليل من المنازعات الإدارية قدر الإمكان: فتارة يجعل من التظلم شرط الزامي ينبغي استيفاءه قبل الطعن بالقرار الإداري. وتارة أخرى يجعل من تقديمه سببًا في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء. ومع ذلك فإنَّ الوصول إلى النتائج الايجابية لفكرة التظلم تتطلب إحكام القيود الزمنية لها، وبعكسه يكون التظلم سببًا في زعزعة استقرار الأوضاع القانونية. لهذا يحاول المشرع أن يختط طريقًا يوازن فيه بين مصلحة الإدارة وصوالح حقوق الأفراد، ومن أبرز مظاهر هذا التوازن هي فكرة الرفض الضمني للتظلم، المستفادة من فوات مدة معينة على تقديم التظلم دون أن تبت به الإدارة بقرار صريح بالرفض. ولهذا ينبغي كمقدمة تمهيدية لازمة أن نسلط الضوء على ماهية قرينة الرفض الضمني، وذلك من خلال التعريف بهذه القرينة، وتحديد المبررات القانونية والعملية التي دعت إلى تقريرها. وهذا ما سيكون مدار بحث المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

التعريف بقرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

يندرج تحت موضوع التعريف بقرينة الرفض الضمني جملة من الموضوعات الفرعية المتنوعة، ولكن متطلبات البحث وضرورة ترتيب الأفكار ذهنيًا تقتضيان تبويبها تحت فكرتين رئيستين: الفكرة الأولى تتعلق بالتعريف اللغوي والاصطلاحي لقرينة الرفض الضمني، والفكرة الثانية تدور حول الخصائص المميزة لقرينة الرفض الضمني، وكما يلي:

الفرع الأول

تعريف قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

القرينة لغة مشتقة من الفعل (قرن) ومصدرها من الاقتران والمصاحبة، وأقترن الشيء بغيره، وقارنته قرانًا: أي صاحبته[١]. وقرن بينهما قرانًا، أي جمع بينهما، وقرن الشيء إلى الشيء: أي وصله وشده إليه[٢]. أما

القرينة القانونية اصطلاحًا، فقد وردت في التشريع والفقه المقارنين بتعريفات متعددة: فالمشرع الفرنسي عرف القرينة بأنها" نتائج يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة"[٣]، وعرفها المشرع العراقي بأنها "... استنباط المشرع أمر غير ثابت من أمر ثابت[٤]. وعلى الرغم من أن هذين التعريفين وردا في القانون الخاص، وليس القانون الإداري(قوانين مجلس الدولة أو القوانين ذات الطابع الإداري)، إلا أن ذلك لا يمنع من الاخذ بحكمهما لإيرادهما فكرة عامة لا تتعارض مع متطلبات القانون الإداري وخصوصيته.

أما على المستوى الفقهي، فهناك العديد من التعريفات للقرينة القانونية: حيث عرفها البعض من الفقهاء بأنها" الصلة الضرورية التي قد ينشئها القانون بين وقائع معينة أو نتيجة يتحتم على القاضي أن يستنتجها من واقعة معينة"[٥]، وعرفت كذلك بأنها" افتراض قانوني يجعل الأمر المحتمل أو الممكن وقوعه أمرًا صحيحًا (على وفق ما هو متعارف عليه ومألوف في الحياة) أو وفقا لما يرجحه العقل[٦]. وعرفت القرينة أيضًا بأنها" استنباط المشرع لواقعة لم يقم عليها دليل مباشر من واقعة نص عليها، فاذا ثبتت استدل بها على ثبوت تلك الواقعة المطلوب إثباتها: بمعنى أن المشرع هو الذي يقوم باستنباط القرينة القانونية، وهو الذي ينص عليها في صيغة عامة مجردة[٧]. وعرفت باختصار بأنها" استنباط المشرع واقعة مجهولة من الواقعة المعلومة" وتعرف أيضًا بأنها" استنباط المشرع أو القاضي لأمر مجهول من أمر معلوم[٨].

أما عن بخصوص قرينة الرفض الضمني للتظلم، فيلاحظ أنها لا تختلف من حيث الأساس عن مفهوم فكرة القرينة القانونية بصورة عامة: حيث أنها عبارة عن استنباط يقوم به المشرع، وتقوم على وجود عنصر مجهول وآخر معلوم يرتبط بالعنصر الأول برابطة منطقية. ولهذا عرفها بعض الفقهاء بأنها" سكوت الإدارة عن الرد على الأفراد بخصوص التظلم المقدم إليها ويستمر هذا السكوت مدة معينة (يحددها القانون) فيعد هذا السكوت بمثابة رفض للتظلم"[٩]، وعرفت أيضًا بالقول: ان قرينة الرفض الضمني تعني" مضي ستون يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة"[١٠] ونكتفي بهذا القدر من تعريف الرفض الضمني للتظلم، ليس فقط لأن هذه التعريفات تعبر عن فكرة الرفض الضمني، بل لأن ما قيل بصددها لا يخرج عن المفهوم العام للقرينة القانونية، إذ أن الرفض الضمني هو بالأساس قرينة قانونية تقوم على ذات الأسس والعناصر التي تقوم عليها القرائن القانونية عامة، وهذا ما يظهر جليًا

عند التطرق إلى الخصائص المميزة لهذه القرينة.

الفرع الثاني

خصائص قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

لقرينة الرفض الضمني للتظلم عدد من الخصائص، ولكنها تنضوي تحت خاصيتين رئيستين: الخاصية الأولى، أن أساس هذه القرينة هو نص القانون، والخاصية الثانية انها وسيلة إثبات غير مباشرة. على النحو الاتي:

أولا: قرينة الرفض الضمني للتظلم أساها نص القانون

ذكرنا فيما سبق أن المشرع يقوم باستخلاص القرينة القانونية بصورة عامة على أساس الاحتمال والترجيح[١١]، فالأساس الذي تقوم عليه إذن، هو نص القانون: فهو الذي يقررها ويحدد الآثار التي تترتب عليها[١٢]. وقرينة الرفض الضمني لا تختلف من هذه الناحية إذ أنها أيضًا مقررة بنص القانون، الأمر الذي يترتب عليه أن النصوص التي تقرر هذه القرينة تعد استثناء من القواعد العامة في الإثبات، والاستثناء يخضع لقاعدتين: قاعدة التفسير الضيق للنصوص[١٣]، وقاعدة عدم جواز القياس عليه، حتى ولو اتحدت العلة من تقريره أو بالاستناد إلى الأولوية والمماثلة[١٤]. والنتيجة الثانية، هي أن قرينة الرفض الضمني للتظلم ذات طابع الزامي، بمعنى أن دور القاضي يقتصر على التحقق من مدى انطباقها على واقعة الدعوى المعروضة أمامه، فإن توافرت شروطها، فلا يكون أمامه سوى إعمالها، ولا يملك في هذه الحالة أي سلطة تقديرية[١٥]. بعكس القرينة القضائية، التي تكون عملية الاستخلاص فيها موكلة إلى القاضي، وله بشأنها سلطة تقديرية واسعة.

أما النتيجة الثالثة المترتبة على عد قرينة الرفض الضمني من عمل المشرع، أنه (أي المشرع) هو من يقرر حجيتها في الإثبات: أي فيما إذا كانت حجية قاطعة أم حجية نسبية. وعلى الرغم من التشريعات المقارنة لم تبين حجية قرينة الرفض (ضمن النصوص التي تقرره هذه القرينة)، إلا أنَّ هناك قاعدة عامة في الإثبات نص عليها القانون الخاص(القانون المدني أو قانون الاثبات)، وهي : أن الأصل في القرائن القانونية عمومًا أنها تقبل إثبات العكس، مالم يقرر القانون غير ذلك[١٦].

ثانيًا: قرينة الرفض الضمني وسيلة إثبات غير مباشرة

إنَّ أدلة الإثبات إما أن تكون أدلة مباشرة أو أدلة غير مباشرة. فالأدلة المباشرة هي التي تنصب دلالتها مباشرة على الواقعة المراد اثباتها: كالاعتراف والشهادة، أما الأدلة غير المباشرة فهي التي تنصب على واقعة أخرى ذات صلة(وثيقة) بواقعة الدعوى. ومن

خلال ثبوت هذه الواقعة تستنبط المحكمة أو القانون الواقعة المراد إثباتها[١٧].ولهذا يبرز الفقه هذه الخاصية عند تعريف القرينة القانونية باعتبارها" طريق غير مباشر لإثبات الواقعة المجهولة المراد اثباتها من خلال الصلة بين وقائع معينة ينشئها القانون أو واقع حال الدعوى المنظورة"[١٨] فالسكوت في قرينة الرفض الضمني ليس دليلًا مباشر على إثبات واقعة الرفض؛ لأنه لا ينصب مباشرة على واقعة الرفض، ولكن اقترانه بهذه الواقعة يجعل منه دليل غير مباشر على إثبات رفض الإدارة للتظلم. ومن الملاحظ بهذا الصدد، أنَّ السكوت قد يشير بصورة غير مباشرة إلى القبول، وقد يشير إلى الرفض. وفي الحالة مدار البحث رجح المشرح دلالة الرفض على دلالة القبول، بناًء على فكرة الغالب الوقوع.

المطلب الثاني

مبررات قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

لقرينة الرفض الضمني للتظلم عدد من المبررات القانونية والعملية، أبرزها تحقيق الاستقرار في الأوضاع القانونية والإدارية، وعدم اجبار الإدارة على البت بالتظلم، وهذا ما نتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الحفاظ على استقرار الأوضاع القانونية والإدارية

يلجأ المشرع إلى العديد من الحلول التي تستهدف تحقيق الاستقرار في الأوضاع القانونية وعدم ارباك العمل الإداري. وابرز هذه الحلول هو تحديد مواعيد حتمية للطعن بالقرارات الإدارية[١٩]، واعتبارها مدد حتمية[٢٠] يترتب على عدم مراعاتها تحصين القرار الإداري من الطعن القضائي؛ وذلك لأن القرار الإداري ـ كما هو معلوم ـ لازم لمعالجة حالات معينة. لهذا ينبغي أن يحدث آثاره المطلوبة في الحال[٢١]، فإنْ ادعى أحد الأشخاص تضرره من القرار، فعلية أن يراعي مدد الطعن القانونية، وبعكسه ترد دعواه شكلًا.

ولهذا اتبعت التشريعات المقارنة سياسة موحدة بشأن تقصير هذه المدد وضبطها، من خلال رسم نقطة بدأ سريانها بصورة دقيقة[٢٢]، وتؤدي قرينة الرفض الضمني دور هام في هذا المضمار، فعندما تلتزم الإدارة الصمت حيال التظلم المقدم إليها، يقرر المشرع لسكوتها هذا وصفًا معينًا، يفيد رفض التظلم: أي أنه يعطي للسكوت تفسير واضح في الدلالة[٢٣]. وبالتالي يبدأ احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من هذه الواقعة بشرط أن تستكمل مقوماتها الزمنية (أي مرور مدة محددة على تقديم التظلم وسكوت الإدارة).

فضلًا عن ذلك، فإنَّ لقرينة الرفض الضمني للتظلم مبررات عملية[٢٤] تتمثل بصيانة حقوق الأفراد؛ لأن انتظار قرار صريح من الإدارة سوف يؤخر لجوء المتظلم إلى القضاء الإداري للطعن بالقرار، ويضاف ذلك إلى التأخير المعتاد في حسم الدعوى، الناجم عن إجراءات التقاضي المطولة والبطيئة، وبالتالي سينتهي الأمر بالدعوى أن تمتد إلى وقت طويل جدًا، مما يفقد حكم الإلغاء أهميته بالنسبة للأفراد. خاصة في المسائل التي تفقد قيمتها عندما تأتي متأخرة. ولهذا قيل في المأثور، أنَّ العدالة البطيئة أشد عاقبة من الظلم.

الفرع الثاني

عدم اجبار الإدارة على البت بالتظلم المقدم إليها

كان مجلس الدولة الفرنسي يتبع اسلوب الضغط على الإدارة لإجبارها على البت بالتظلم بقرار صريح، من خلال جعل مدة الطعن بالإلغاء مفتوحة حتى ترد الإدارة على التظلم المقدم إليها. وقد استمر المجلس المذكور على موقفه المتقدم حتى عام ١٩٤٠، وعلى الرغم من أنَّ الاجتهاد المتقدم يراعي مصلحة الأفراد من خلال الزام الإدارة بحسم مصير تظلماتهم، ولكنه في الوقت ذاته يتعارض بصورة صارخة مع مبدأ الاستقرار في الاوضاع القانونية والإدارية، إذ يؤدي عملًا إلى ابقاء طائفة من القرارات الإدارية عرضة للطعن بالإلغاء خلال مدة طويلة جدًا.

لهذا تدخل المشرع الفرنسي بمقتضى القانون (١٨) ديسمبر لسنة ١٩٤٠ في المادة (٤٧) منه واضعًا قاعدة جديدة مفادها: إنَّ مدة الطعن بالإلغاء تسري (عند صمت الإدارة عن الإجابة على التظلم) بعد مرور أربعة أشهر من تقديم التظلم، وبالتالي فإنَّ مرور هذه المدة يُعد قرينة على الرفض. وبقى الحكم المتقدم على ما هو عليه حتى بعد إعادة تنظيم مجلس الدولة[٢٥].

وفي تلك الفترة نسج المشرع المصري على منوال نظيرة الفرنسي، حيث نصت المادة (١٢) (الفقرة الثالثة) من القانون الصادر في عام ١٩٤٩ على أنه" يعد في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على أربعة أشهر دون أن تجيب السلطات الإدارية المختصة على الطلب المقدم إليها، ويكون ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة ستين يومًا من تاريخ انقضاء الأربعة أشهر المذكورة".

والغاية التي من أجلها تقررت هذه القاعدة، هي عدم اجبار الإدارة على البت الصريح بالتظلم، واعتبار سكوتها بمثابة رفض للتظلم؛ لأن الزام الإدارة بقوالب محددة واجبارها على تصرفات مرسومة سلفًا يحد من سلطتها التقديرية. فقد لا تستطيع التراجع عن القرار الذي اصدرته، أو لا تريد التراجع عنه وتخشى (لأسباب متعددة) أن تصرح

برفضها. وقد يكون موقفها هذا بدافع الخوف من التقيد بالكتابة (والذي هو عادة كل موظف): فهو يخشى اتخاذ أي موقف محدد يجبر بمقتضاه على قبول التدخل والمراجعة من قبل الأفراد؛ وذلك لأنه يريد أن يترك لقراره صفة المرونة، وبالتالي يفترض المشرع في السكوت المشار إليه، أنه رفضًا للتظلم.

هذا فضلًا عن أن اجبار الإدارة على البت بالتظلم قد يستلزم منحها مدة اضافية؛ لأن بعض التظلمات تتطلب مخاطبات ومراسلات مع جهات أخرى لها علاقة بموضوع القرار المتظلم منه، فإذا اجبرت الإدارة على البت بالتظلم بصورة صريحة، فطبيعة الأمور تقتضي منحها فسحة زمنية معقولة لبحثه.

المبحث الثاني

شروط قرينة الرفض الضمني وحجيتها في الإثبات

أشرنا فيما سبق، أن قرينة الرفض الضمني للتظلم تحتل أهمية بالغة من الناحيتين العملية والقانونية، فمن خلالها يفسر سكوت الإدارة تفسيرًا واضحًا، ويعطى دلالة محددة. ولكن مجرد السكوت لا يعد رفضًا مالم تتوفر الشروط القانونية لقرينة الرفض، فان انتفى أي شرط من هذه الشروط فلا تقوم هذه القرينة مهما طال أمد سكوت الإدارة، لأن قيام قرينة الرفض يتبعه آثار تتمثل في نقل عبء الإثبات(إذا كانت قرينة بسيطة) أو الإعفاء من الإثبات(إذا كانت قرينة قاطعة). ولهذا سوف نتناول شروط قرينة الرفض الضمني للتظلم وحجيتها في الإثبات، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

شروط قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري

يشترط في قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري تحقق عدد من الشروط. ويلاحظ بادئ ذي بدأ أن هذه الشروط تتداخل ـ في كثير من المواضع ــ مع شروط التظلم الإداري نفسه، حيث تنقسم هذه الشروط إلى شروط تتعلق بطلب التظلم، وشروط تتعلق بواقعة سكوت الإدارة عن الرد على التظلم، وشروط المدة القانونية على تقديم التظلم.

الفرع الأول

الشرط المتعلق بطلب التظلم

لتحقق قرينة الرفض الضمني ينبغي أن يقدم المتضرر طلبًا مستوفيًا الشروط القانونية من حيث الشكل والمضمون، ويشترط كذلك أن يقدم التظلم من ذي صفة، وأن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة. وكما يلي:

أولًا: شكل التظلم ومضمونه

الأصل أن طلب التظلم لا يخضع لشكلية معينة، حيث يمكن للمتظلم أن يعبر عن رفضه للقرار بالطريقة المناسبة. ولكن مقتضيات الإثبات وحماية الحقوق تستلزم أن يكون التظلم تحريريًا، فالكتابة تسهل عملية إثبات تقديم التظلم وتحديد تاريخه. كما

ينبغي أن يكون التظلم واضحًا في الدلالة على المطالبة بإلغاء القرار الإداري أو تعديله. ولهذا يرى مجلس الدولة الفرنسي، أن قرينة الرفض الضمني لا تقوم ـ مهما طال سكوت الإدارة ـ إذ كانت عباراته عامة وغير محددة، ولا يفهم المقصود منها[٢٦]. ولتلافي الأخطاء التي قد يقع فيها المتظلم وتؤدي إلى ضياع حقه، تلجأ الجهات الإدارية في بعض البلدان إلى وضع نماذج معدة سلفًا للتظلمات، تحتوي على ما ينبغي إدراجه في طلب التظلم، بحيث يتولى المتضرر من القرار ملئ النموذج بالبيانات ويرفق معها المستندات المطلوبة[٢٧].

ثانيًا: أن يقدم التظلم من ذي صفة

من المبادئ العامة في القانون الإداري أن تقديم الطلبات تكون من خلال صاحب الشأن نفسه أو من يقوم مقامه قانونًا. وبالعودة إلى التشريعات المقارنة نجد أنها لم تنص على هذا الشرط بصورة صريحة، حيث اكتفى المشرع المصري بالنص على أن"... ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.."[٢٨]، وكذلك قانون مجلس الدولة في العراق الذي نص على أن "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقًا للقانون..." [٢٩]، كما نصت المادة (١٥/ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، على أنه يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته..". وعلى الرغم من سكوت المشرع عن تحديد صاحب الصفة في تقديم التظلم، ألا أنَّ القواعد العامة تقضي أن يقدم من صاحب الشأن، أو من يقوم مقامه قانونًا(كمحاميه). ويترتب على ذلك أن تقديم التظلم من شخص لاصفه له في تقديمه يؤدي إلى عدم قيام قرينة الرفض الضمني للتظلم، مهما طال سكوت الإدارة، وهذا ذهبت إليه مجلس الدولة الفرنسي[٣٠].

ثالثًا: أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة

تقديم التظلم ينبغي أن يكون أمام الجهة الإدارية التي اصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية لها، أي أنَّ المتظلم مخير بين أنْ يقدم التظلم إلى أي من الجهتين المذكورتين. ولكن يحدث أن يقدم التظلم إلى جهة أخرى ، وذلك بسبب التشابك في الاختصاصات فيما بين الجهات الإدارية، وهذا ما يثير التساؤل عمّا إذا كان التظلم في هذه الحالة يحدث أثره في تحقيق قرينة الرفض الضمني للتظلم أم لا؟ للإجابة على ذلك، ينبغي الوقوف على مسلك التشريعات المقارنة ثم اتجاهات القضاء الإداري من هذه المسألة.

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجد أنها سكتت عن معالجة الموضوع واكتفت إما بالنص على أنَّ التظلم يقدم إلى الجهة الإدارية التي اصدرت القرار[٣١] أو بالنص على أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة[٣٢]،أو بالنص على أن يقدم إلى الهيئة الإدارية التي اصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية[٣٣]. ولهذا نحاول البحث عن الإجابة في اجتهادات القضاء الإداري المقارن: فمجلس الدولة الفرنسي يذهب إلى أنه مهما طال أمد سكوت الإدارة عن الرد على التظلم فلا يعد ذلك قرينة على الرفض، طالما أن التظلم مقدم إلى جهة غير مختصة[٣٤]، واستمر المجلس على هذا النهج مدة طويلة، ثم ابدى بعد ذلك نوع من المرونة، وذلك في حالتين: الحالة الأولى، عندما يخطأ المتظلم في توجيه تظلمه (بشرط أن يكون له عذر معقول) ، أو أن تكون المسألة دقيقة بحيث يجوز الخلط بين عدة وزراء. والحالة الثانية هي عندما تكون الجهة المتظلم منها تابعة إلى الجهة المختصة[٣٥]. وبقى الاجتهاد المذكور على حاله حتى تدخل المشرع الفرنسي ليقرر قاعدة مفادها: التزام الجهة الإدارية بتحويل كافة الطلبات المقدمة إليها إلى الجهة الإدارية المختصة[٣٦]. أما عن موقف القضاء الإداري في مصر، فيلاحظ أنه ـ على غرار نظيره الفرنسي ـ قد مر بمرحلتين: المرحلة الأولى عد التظلم المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة غير مجد في قطع المدة، واستمر على ذلك مدة غير قليلة، ولكنه عدل عن هذا المسلك فيما بعد، وابدى نوع من المرونة في هذه المسألة[٣٧]. أما بشأن موقف القضاء العراقي، فيلاحظ أنه متشدد إلى حد كبير، إذ لم يعتد إلا بالتظلم المقدم إلى الجهة الإدارية المختصة. ومن تطبيقاته بهذا الشأن ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا بقرارها في الطعن المقدم على قرار محكمة القضاء الإداري الذي قضى فيه بأن" قانون مجلس الدولة ... اشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الشأن لدى الجهة الإدارية المختصة فكان المتعين على المدعي(المميز) تقديم تظلمه قبل اقامة الدعوى إلى السيد وزير الداخلية وعند رفضه أو مضي المدة القانونية يقدم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ... حيث أن تقديم المدعي للتظلم إلى رئيس هيئة التدريب والتأهيل كان غير صحيح وإنما كان عليه تقديم التظلم للسيد وزير الداخلية الذي أصدر أمر التعيين بتوقيعه ..." [٣٨]. ومما تجدر الاشارة إليه أن تقديم التظلم واستكمال متطلباته الشكلية والموضوعية، لا يكفي لقيام قرينة الرفض الضمني، بل ينبغي أن يقدم في الميعاد المحدد قانونًا، وإلا عد التظلم منعدم وغير منتج لآثاره[٣٩]. ويشترط أيضًا أن يبقى طلب

التظلم قائمًا حتى تبت به الإدارة أو تمضي المدة القانونية. وهذا ما ذهب اليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث عد أن سحب الطلب قبل مضي المدة القانونية يؤدي إلى عدم وجود اي قرار إداري بشرط أن يكون سحب الطلب قبل المدة القانونية التي يجب على الجهة الإدارية أن تتخذ خلالها القرار[٤٠].

وعلى ذات النهج سار القضاء الإداري في العراق حيث قضى بأن" المميز عليه(المدعي) قدم التظلم وسجله بسجل الوارد ... ولم ينتظر البت بالتظلم وإنما سحبه وقدمه إلى المحكمة فيعد الطاعن (المدعي) وكأنه لم يقدم التظلم؛ لأنه لم يتح للمطعون ضده البت بالتظلم لا صراحة ولا حكما ..."[٤١].

الفرع الثاني

سكوت الإدارة تجاه التظلم المقدم إليها

من شروط تحقق قرينة الرفض الضمني، سكوت الإدارة حيال التظلم، إذ يعد السكوت أساس هذه القرينة. والسكوت هو حالة صمت الإدارة أو احجامها عن الإجابة على تظلم الأفراد، (فلا تظهر ما يمكن أن يشير إلى ارادتها الصريحة). أو هو حالة لا يمكن معها التنبؤ فيما إذا كانت الإدارة قد قبلت التظلم أو رفضته[٤٢]، ومع ذلك فإن المشرع وللأسباب والمبررات التي ذكرناها، عدَّ السكوت بمثابة تعبير ضمني عن الرفض، وهو ما يعرف بالسكوت الموصوف: أي الذي لحقه وصف من الأوصاف بموجب نص القانون. فالمشرع في هذه الحالة رجح دلالة الرفض على دلالة القبول[٤٣]، وذلك من أجل إثبات رفض الإدارة للتظلم[٤٤].

أما عن التنظيم التشريعي لهذه المسالة، فيلاحظ أن المشرع الفرنسي نضم سكوت الإدارة حيال التظلم وحدد أثاره. وكان تنظيمه لأول مرة بموجب المادة (٧) من المرسوم الصادر في تشرين الثاني(نوفمبر) ١٨٦٤، حيث عد سكوت الإدارة عن الإجابة مدة (أربعة اشهر) بمثابة قرار ضمني بالرفض، ثم بعد ذلك اصدر قانون انشأ بموجبه قاعدة عامة اطلق عليها قاعدة "سكوت الإدارة" تقرر بموجبها أن عدم اجابة الإدارة على الطلب المقدم إليها خلال أربعة اشهر من تاريخ تقديمه، قرارًا ضمنيًا بالرفض، إلا في حالة وجود نص يقضي بغير ذلك[٤٥].

وفي مصر نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة على أن " يعد مضي ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض.." [٤٦]. كما نصت المادة (السابعة/ سابعًا/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي على أنه "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقًا للقانون خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تسجيل

التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه، تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني".

وفي السياق ذاته نصت المادة (١٥/ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على أنه " يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته وذلك خلال (٣٠) يومًا من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ٣٠ ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضًا للتظلم"

الفرع الثالث

مرور مدة زمنية على تقديم التظلم وسكوت الإدارة

يتعين لقيام قرينة الرفض الضمني للتظلم، مرور مدة محددة على تقديم التظلم. أي أن هناك تلازم بين مرور وقت معين على حالة السكوت وبين قيام قرينة الرفض الضمني[٤٧]. والتنظيم القانوني لهذا الموضوع متفق تقريبًا في الأسس العامة لهذا الشرط: فالتشريعات المقارنة تشترط جميعها على ضرورة مرور معينة على سكوت الإدارة، كما انها متفقة في أن هذه المدة غير قابلة للتعديل بمعرفة الإدارة[٤٨]. أما الاختلاف فيقتصر على مقدار المدة: فالمشرع الفرنسي وضع قاعدة عامة لنشوء القرار الضمني بالرفض وهي سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر[٤٩]، وفي بعض الحالات شهرين، مالم يوجد نص يقضي بغير ذلك[٥٠]، فاذا قدم الطلب إلى الإدارة والتزمت الصمت واستمر ذلك للمدة المذكورة، عدَّ ذلك قرار ضمني بالرفض، سواء أكانت الجهة الإدارية التي قدم إليها التظلم مختصة أم غير مختصة، وفي هذه الحالة الأخيرة تبدأ المدة من تاريخ تقديم الطلب إلى الجهة غير المختصة (بصرف النظر عن تاريخ الإحالة إلى الجهة غير المختصة)[٥١].

أما عن موقف المشرع المصري، فقد عد سكوت الإدارة ستين يومًا دون أن تجيب على التظلم يُعد بمثابة رفض له[٥٢].أما المشرع العراقي فقد وضع قاعدة عامة بالنسبة لمدة سكوت الإدارة عن البت في التظلم المقدم إليها، إذ حددها بثلاثين يومًا، وذلك في كل من قانون مجلس الدولة[٥٣] وقانون انضباط موظفي الدولة بشأن التظلم من قرارات فرض العقوبة الانضباطية[٥٤] ولكن تبقى مسألة هامة ترتبط بمرور المدة الزمنية مدار البحث، وهي تاريخ بدأ سريان المدة القانونية التي بانتهائها تقوم قرينة الرفض الضمني. وفي هذا الصدد نجد أن المشرع الفرنسي حدد نقطة البدء هذه من التاريخ المثبت في ايصال الاستلام ، ومع تكرار حالات رفض الإدارة منح ايصال

استلام، وجد القضاء الإداري أن معالجة ذلك يكون من خلال امكانية إثبات استلام الإدارة للتظلم بأي وسيلة من وسائل الإثبات بما فيها الشهادة. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل أن المشرع الفرنسي تدخل ليلزم جهات الإدارة بمنح الأفراد إيصال استلام. أما عن موقف المشرع المصري من هذه المسالة، فقد نظمها بصورة دقيقة حيث الزم الإدارة عند تقديم التظلم إليها أن تدون كل ما يتعلق به في سجل خاص، وتثبت فيه تاريخ الاستلام ثم يعطى المتظلم إيصال يؤيد استلام التظلم، وهذا ما يجنب الطرفين الكثير من المشكلات التي تثار لإثبات تقديم التظلم وتحديد تاريخه(٥٥).

وعن موقف المشرع العراقي من هذه المسألة فلم نجد أي تنظيم تشريعي لها، وتركت إلى السياقات الإدارية المعمول بها، ويشير الواقع العملي إلى أن الإدارة في الوضع المعتاد تتسلم التظلم بواسطة رئيس الدائرة الذي يتولى بدور أما الإجابة مباشرة على الطلب أو إحالته إلى القسم المختص، ومن هذا التاريخ يبدأ سريان المدة القانونية. ونعتقد أن التنظيم القانوني السليم يقتضي معالجة هذه المسألة بصورة دقيقة أما بموجب نصوص القانون أو من خلال تعليمات تصدر عن الجهات المختصة؛ لأنها تثير الكثير من الصعوبات وقد تؤدي إلى رد دعوى المدعي شكلًا لوقوعها خارج المدة القانوني، إذ لا يوجد أي الزام قانوني يجبر الإدارة على استلام التظلمات المقدمة إليها، وكثير ما يحصل أن يرفض الرئيس الإداري استلام التظلم، مما يجعل المتظلم في وضع حرج جدًا خصوصًا في حالة التظلم الوجوبي، إذ يعد شرط من شروط قبول دعوى الالغاء. ونعتقد أن تلافي ذلك يكون إما من خلال التنظيم القانوني كما ذكرنا قبل قليل، أو من خلال لجوء المتظلم إلى دائرة الكاتب العدل لتوجيه انذار إلى الإدارة باستلام التظلم وتسجيله لديها.

المطلب الثاني

حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم في الإثبات

القرائن القانونية من حيث حجيتها في الإثبات، إما أن تكون قرينة قانونية قاطعة(لا تقبل إثبات العكس) أو تكون قرينة قانونية بسيطة(تقبل إثبات العكس)، ولكل من هذين النوعين آثاره القانونية خاصة: فإذا ما عدت قرينة الرفض الضمني قرينة قاطعة، فذلك يعني أنها طريق يعفي من الإثبات، بالتالي لا يكون بمقدور المتظلم أن ثبت أن سكوت الإدارة كان يمثل واقعة أخرى غير واقعة الرفض. أما إذا عدت قرينة بسيطة، فذلك يعني أنها تقبل إثبات العكس، ولكن عبء الإثبات هنا يقع على عاتق المتظلم(٥٦). ولهذا سنكرس هذا المطلب لدراسة حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم من خلال

الوقوف على اتجاهات القضاء الإداري العراقي والمقارن. وكما يلي:

الفرع الأول

موقف القضاء المقارن من حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم

أولا: موقف القضاء الفرنسي

لبيان موقف القضاء الفرنسي من حجية قرينة الرفض الضمني، ينبغي متابعة موقف مجلس الدولة من سكوت الإدارة تجاه التظلم المقدم إليها. حيث مر هذا الموضوع بأكثر من منعطف: فقبل عام ١٩٤٠ لم تثار مسألة حجية قرينة الرفض الضمني؛ وذلك لأن مجلس الدولة الفرنسي ـ كما ذكرنا سابقًا ـ لم يكن يعطي لسكوت الإدارة وصفًا معينًا. فكان يقرر إبقاء مدة الطعن بالإلغاء مفتوحة حتى ترد الإدارة بصورة صريحة على التظلم المقدم إليها مهما طالت المدة، وكان المجلس يستهدف من ذلك الضغط على الإدارة من أجل البت بالتظلمات وعدم اهمالها. ولهذا لم تتبلور آنذاك فكرة الرفض الضمني للتظلم مطلقًا.

ولكن في مرحلة تالية أدرك المجلس أن الإبقاء على المسلك السابق، له تداعيان خطيرة على الاستقرار القانوني، وذلك لأنه يجعل القرارات الإدارية عرضه للطعن بالإلغاء بعد مرور مدة طويلة من اصدارها، وهذا يؤدي عملًا إلى وجود طائفة من القرارات التي تقبل الطعن بعد فوات فاصل زمني طويل[٥٧]. لهذا تدارك المشرع هذا الخطر، وعد أن مرور أربعة أشهر على صمت الإدارة قرينة قانونية على رفض التظلم[٥٨]، ومنذ ذلك التاريخ أثيرت مسألة حجية قرينة الرفض المذكورة، وفيما إذا كانت حجية مطلقة أم حجية نسبية؟ وإزاء صمت المشرع عن تحديد الحجية المذكورة، ينبغي لنا أن متابعة موقف مجلس الدولة. وفي هذا الصدد يقرر المجلس في العديد من أحكامه، أن قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري ذات حجية قاطعة[٥٩]: أي بمعنى أنها غير قابلة لإثبات العكس، مهما كانت قوة الدليل المقدم من المتظلم، وبالتالي فإن تقريرها يعفي الإدارة من الإثبات، ويمنع المتظلم من تقديم ما يثبت العكس[٦٠]. ونعتقد أن الموقف المتشدد لمجلس الدولة الفرنسي يعود إلى أن مدة البت بالتظلم هي اربعة أشهر، وهي مدة كافية لبحث التظلم، وبالتالي فسكوت الإدارة وقتًا يستغرق هذه المدة لا يمكن أن يفسر إلا أنه رفضًا للتظلم.

ثانيًا: موقف القضاء الإداري في مصر

على العكس من موقف مجلس الدولة الفرنسي، يتجه القضاء الإداري في مصر إلى اعتبار قرينة الرفض الضمني للتظلم من القرائن القانونية البسيطة: أي أنها تقبل إثبات العكس بأي دليل معتبر. ولكن بالعودة إلى التطبيقات القضائية يتضح أن الدليل الأكثر تطبيقًا هو الدليل المستفاد من مسلك الإدارة

تجاه التظلم، والذي بدوره خضع إلى اكثر من تفسير: فالتفسير الأول كان يشير إلى المسلك الايجابي لبحث التظلم، بمعنى أن استلام الإدارة للتظلم والقيام ببحثه، يعد مسلكًا ايجابيًا يمكن أن ينفي قرينة الرفض الضمني، وذلك لأنه لا يعد سكوتًا بالمفهوم الذي نص عليه القانون، (على اعتبار أن السكوت هو حالة من الصمت وأن قيام الإدارة بالإجراءات السابقة يتنافى مع الصمت).

ومن تطبيقات ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها " اذا استجابت الإدارة إلى التظلم واتخذت إجراءات إيجابية، فلا وجه لافتراض رفضها للتظلم حتى ولو استطال فحصه مدة تزيد على مدة الأربعة اشهر(وفق القانون القديم)، ويكون المعول عليه في هذه الحالة هو القرار الصادر فعلًا في التظلم سواء بإجابته أو رفضه[٦١].

أما التفسير الثاني، فقد ضيق من فكرة المسلك الايجابي، معتبرًا أن المسلك الايجابي الذي ينفي قرينة الرفض الضمني هو المسلك الايجابي في قبول التظلم، وليس المسلك الايجابي في مجرد بحثه؛ وذلك لأن مجرد بحث التظلم يعد من واجبات الإدارة الذي ينبغي القيام به حيال كل طلب مقدم إليها، حيث جاء في أحد أحكامه بأن "امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يكون إلا حيث تسلك الجهة الإدارية المتظلم منها مسلكًا ايجابيًا في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار حقه فيه بالبدء في اتخاذ إجراءات التنفيذ نحو هذه الإجابة، وأن مجرد بحث التظلم لا يعد مسلكًا ايجابيًا يمتد به الميعاد[٦٢]. وفي قرار أخر تقول هذه المحكمة "أن قرينة الرفض الضمني تنتفي إذا لم تهمل جهة الإدارة التظلم، وإنما اتخذت مسلكًا ايجابيًا نحو الاستجابة لتظلمه بعد أن استشعرت أن للمتظلم حقًا وأنها في سبيل إجابته إلى تظلمه[٦٣]، وبالتالي فإنَّ اخطار الطاعن بكتاب متضمنًا رفض تظلمه من القرار المطعون فيه بعد مضي ستين يومًا، لا يعد ذلك مسلكًا ايجابيًا من جانب جهة الإدارة يفتح ميعاد الطعن على هذا القرار المطعون فيه لمدة ستين يومًا من تاريخ ورود هذا الكتاب، فالعبرة في مسلك الجهة الإدارية هو المسلك الايجابي في بحث التظلم بأن تكون السلطة المختصة قد اتخذت مسلكًا ايجابيًا في سبيل الاستجابة لطلبات المتظلم[٦٤] . هذا ومن الملاحظ أنه فيما عدى حالات التظلم، فان مرور المدة بين تقديم الطلب وسكوت الإدارة يعد قرينة مطلقة على قيام القرار الإداري الضمني، أي أنها لا تقبل اثبات العكس مهما كانت قوة الدليل المقدم [٦٥].

الفرع الثاني

موقف القضاء العراقي من حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم

بعد أن اتضح لنا موقف القضاءين الفرنسي والمصري من حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم، نحاول الآن أن نحدد موقف القضاء العراقي من هذا الموضوع. وفي هذا الصدد نشير إلى أنَّ المشرع العراقي التزم منذ البدء بتقرير الرفض الضمني بعد مرور (ثلاثين يومًا) على سكوت الإدارة عن الرد على التظلم. وهذا ما ورد في كل من: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام[٦٦]، وقانون مجلس الدولة[٦٧]، ولكنه لم يقرر حجية هذه القرينة وما إذا كانت حجية مطلقة أم حجية بسيطة. ولدى البحث في قرارات القضاء الإداري في العراق لم نجد ـ على حد علمنا ـ أي تطبيقات قضائية لها، ولكن يمكن القول بصورة عامة أن السياسة التي نهجها القضاء الإداري في العراق تقوم على التشديد في حماية استقرار الأوضاع القانونية والإدارية، على حساب حقوق الأفراد، حتى أنه خالف في الكثير من الحالات توجهات القضاء واراء الفقهاء في البلاد المقارنة، كموضوع قطع ميعاد الطعن بالتظلم الاختياري[٦٨]، وتقديم التظلم إلى جهة غير مختصة (حتى لو كان هذا التظلم مقدم إلى جهة إدارية تابعة)[٦٩].

ونرى انه لا يوجد مانع قانوني يحول دون اتباع نهج القضاء المصري : فقانون الإثبات العراقي عد أنَّ القرائن القانونية تقبل إثبات العكس كأصل عام، إلا إذا نص على خلاف ذلك[٧٠] وطالما لا يوجد نص يقرر حجية القرينة، فتكون حجيتها بالتالي حجية نسبية، وهو الأصل العام. كما أنَّ ذلك يحق العدالة الإدارية بأبهى صورها؛ وذلك لأن مسلك الإدارة تجاه التظلم يأخذ أحد الاحتمالين: الاحتمال الأول، الإدارة إما أن ترفض التظلم بصورة صريحة، أو ترفضه بصورة ضمنية بفوات المدة القانونية(وفي هذه الحالة نادرًا ما تتخذ الإدارة إجراءات في بحث التظلم بصورة مستفيضة). الاحتمال الثاني عندما تكون الإدارة مترددة بشأن الرفض فتقوم في هذه الحالة بأخذ بعض الإجراءات من أجل الوصول إلى القرار السليم: كتشكيل لجنة تحقيقية أو تدقيقية، أو تقوم بمخاطبة ومراسلة الجهات ذات العلاقة بموضوع التظلم، أو أن تقوم بطلب تفسير لقانون أو تعليمات معينة بني عليها القرار المتظلم منه، والنتيجة التي قد تترتب على ذلك أن المتظلم قد يطمئن إلى مسلك الإدارة وإجراءاتها مما يفوت عليه الفرصة في الطعن القضائي.

وعليه، فإن العدالة تقتضي اعتبار سلوك الادارة المتقدم دليلًا ينفي قرينة الرفض الضمني للتظلم المستفادة من فوات المدة

القانونية[٧١]؛ وذلك لأن هذه القرينة تقوم على على السكوت(بل أن الرفض الضمني هو أثرمن آثار السكوت)، وتصرف الإدارة بالمفهوم المتقدم لا يعد سكوتا، بل هو نشاط مستمر يستهدف الوصول الى القرار السليم، والقول بغير ذلك فضلًا عن مجافاته للعدالة، فانه يعني مخاصمة قرار إداري في طريقة للإلغاء من جانب الإدارة.

ولكن، مع ذلك فإن منح الأفراد الحق في نفي قرينة الرفض الضمني للتظلم، له تداعيات خطيرة على مبدأ استقرار الاوضاع القانونية، لهذا نرى أن الاستفادة المانعة من افتراض الرفض الضمني، ينبغي أن تكون محكومة بشرطين: الشرط الأول يتعلق بفكرة المسلك الإيجابي للإدارة، والشرط الثاني يتعلق بقيام المسلك الايجابي خلال مدة التظلم. فالاستفادة المانعة من افتراض الرفض الضمني لا تكون إلا عندما تستشعر الإدارة حق المتظلم وتتخذ اجراءات ايجابية نحو قبول التظلم، لا أن تتخذ إجراءات البحث فقط، لأن هذه الأخيرة هي من أول واجبات الإدارة حيال التظلمات المقدمة إليها، فضلًا عن ذلك ينبغي أن يكون المسلك الايجابي بالمفهوم المتقدم قد صدر قبل فوات ميعاد التظلم.

الخاتمة

وبعد أن انتهينا من بحث موضوع ((**قرينة الرفض الضمني للتظلم الإداري**)) خرجنا بجملة من النتائج، وعدد من المقترحات التي نراها لازمة لاستكمال الفائدة العلمية من البحث، وكما يلي:

أولا: النتائج

١ـ لم يتطرق الفقهاء إلى تعريف قرينة الرفض الضمني للتظلم، واغلب ما اورده الفقه من تعريفات لا يخرج عن كونه مفاهيم عامة أو شرح لمضمون الرفض الضمني.

٢ـ تتميز قرينة الرفض الضمني للتظلم بخصائص القرائن القانونية بصورة عامة، إذ أن اساسها نص القانون باعتبار أن المشرع هو الذي يقرر هذه القرينة ويحدد آثارها، كما تتميز بأنها وسيلة إثبات غير مباشرة لأنها لا تنصب على الواقعة المراد اثباتها، بل على واقعة أخرى ترتبط بها برابطة منطقية.

٣ـ يهدف المشرع من تقرير قرينة الرفض الضمني إلى تحقيق اغراض متعددة: تحقيق الاستقرار في الأوضاع القانونية، وعدم اجبار الإدارة على البت بالتظلم بقرار صريح، فضلًا عن توفير الحماية الحقوق، من خلال ايقاف نظر النزاع المطروح أمام الإدارة عند حد معين، وفتح الباب امام المتظلم لولوج الطريق القضائي.

٤ـ لتحقق قرينة الرفض الضمني للتظلم ينبغي توفر عدد من الشروط : شروط تتعلق

بطلب التظلم من حيث الشكل والمضمون، والجهة التي يقدم إليها، وشروط تتعلق بواقعة سكوت الإدارة حيال التظلم، وأخير شرط مرور مدة زمنية محددة على سكوت الإدارة.

٥. القرائن القانونية بصورة عامة إما أن تكون قرائن بسيطة (أي تقبل اثبات العكس) أو قرائن قاطعة لا تقبل إثبات العكس، وقرينة الرفض الضمني تخضع لذات القاعدة السابقة، ولكن المشرع لم يحدد بصورة صريحة حجية قرينة الرفض مدار البحث. لهذا وجدنا أن القضاء الإداري يختلف بشأن حجيتها: فبينما يعدها القضاء الفرنسي ذات حجية قاطعة لا تقبل أي دليل عكسي، يعدها القضاء المصري قرينة بسيطة يمكن اثبات عكسها. أما القضاء العراقي فلم نجد له أي تطبيق يبين رايه بشأن حجية هذه القرينة.

٦ـ تنحصر حالة الدليل العكسي لقرينة الرفض الضمني (بحسب تطبيقات القضاء الإداري المصري) على الدليل المستفاد من مسلك الإدارة الايجابي تجاه التظلم، ولكن هذا الدليل خضع بدوره إلى تفسيرين: الأول، تفسير واسع، بحيث كان يسمح بدحض قرينة الرفض الضمني لمجرد قيام الإدارة ببحث التظلم، أما التفسير الثاني فقد ضيق من مدلول المسلك الايجابي المذكور وقصره على المسلك الايجابي في قبول التظلم، وليس المسلك الإيجابي لبحث التظلم.

٧ـ لا يوجد مانع قانوني من الأخذ بموقف القضاء المصري من حجية قرينة الرفض الضمني للتظلم، إذ أن المادة (١٠٠) من قانون الإثبات العراقي، تقرر قاعدة عامة بشأن حجية القرائن القانونية عامة، مؤداها أن هذا النوع من القرائن يقبل إثبات العكس، إلا إذا نص على خلاف ذلك. وطالما لا يوجد نص مخالف لهذه القاعدة في قانون مجلس الدولة، لهذا يمكن للقضاء أن يقبل دليل ينفي قرينة الرفض الضمني.

ثانيًا: المقترحات

١ـ نقترح تنظيم الآليات القانونية والإجراءات الإدارية لاستلام التظلم وتسجيله لدى الجهة الإدارية المختصة، ,وذلك إما من خلال إضافة نص في قانون مجلس الدولة أو من خلال تعليمات تصدر عن الجهات المختصة.

٢ـ نرى انه من الضروري توحيد القواعد المتعلقة بالتظلم في نص واحد، بدلًا من تناثرها بين قانون مجلس الدولة، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، والقوانين الأخرى ذات الطابع الإداري.

٣. لا نجد مانع قانوني يحول دون عد قرينة الرفض الضمني قرينة بسيطة، تقبل اثبات العكس بأي دليل أو قرينة أخرى؛ لأن قانون الإثبات وضع القاعدة العامة بشأن القرائن

القانونية معتبرًا أنها تقبل إثبات العكس مالم يوجد نص يقضي بغير ذلك.

٤ـ نقترح اضافة نص الى قانون مجلس الدولة يتضمن الزام الجهة الإداري التي يقدم إليها التظلم بطريق الخطأ، بضرورة تحويلة إلى الجهة الإدارية المختصة خلال مدة معينة، وعد التظلم وكأنه مقدم إلى الجهة المختصة من حيث سريان المدد القانونية.

هوامش البحث:

(١) **ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري**، لسان العرب، الجزء الثالث، المؤسسة المصرية للتأليف والنشر، بدون سنة طبع، ص٢٣٦

(٢) المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، ص٧٦٤.

(٣) المادة (١٤٤٩) من القانون المدني الفرنسي، نقلًا عن **د. عزمي عبد الفتاح عطية**، مستحدثات قانون المرافعات الكويتي الجديد والقوانين المكملة له وقانون الإثبات وقانون تنظيم الخبرة، بحث منشور في مجلة الحقوق(القسم الاول) جامعة الكويت، المجلد الثامن، العدد الأول، ص٨٦.

(٤) المادة (٩٨) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.

(٥) **د. سليمان مرقس**، أصول الإثبات وإجراءاته" الأدلة المقيدة وما يجوز إثباته بها وما يجب إثباته بالكتابة"، دار الكتب القانونية، ص٨٨.

(٦) **د. عباس زبون العبودي**، شرح أحكام قانون الإثبات، الطبعة الثانية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٧، ص٢٣٥.

(٧) **مروان كركبي**، مبادى أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ٢٠٠٠، ص٢٩٠.

(٨) **أحمد نشأت**، رسالة الإثبات، الجزء الثاني، بدون دار نشر، ١٩٨٦، ص٤١٥.

(٩) **د. محمد علي محمد عطا الله**، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الاسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١٣، ص٢١٤.

(١٠) **د. رأفت فودة**، النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨، ص٢٥٣.

(١١) **د.فاروق الكيلاني**، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الاردني المقارن، الجزء الاول، الطبعة الاولى، مطبعة الاستقلال الكبرى، عمان، الاردن، ١٩٨١ ص١٠٨.

(١٢) **د. عايدة الشامي**، خصوصية الاثبات في الدعوى الادارية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨، ص٦٤

(١٣) **د. محمد حسن قاسم**، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٣٤٤.

(١٤) **انيس منصور المنصور**، شرح أحكام قانون البينات الاردني وفقا لآخر التعديلات معززا بأحدث الاجتهادات القضائية الصادرة عن محكمة التمييز، إثراء للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، الأردن، ٢٠١١ ص٢٧٢.

(١٥) **د. قدري عبد الفتاح الشهاوي**، نظرية الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٧٣.

(١٦) المادة (١٠٠) من قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.

(١٧) **د. فاوق الكيلاني**، مرجع سابق، ص١١.

(١٨) **د.سليمان مرقص**، أصول الاثبات واجراءاته في المواد المدنية في القانون المصري ، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، ١٩٨٦، ص٣٣.

(١٩) **د. طعيمة الجرف**، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، ط١، مكتبة القاهرة الحديثة، ص٢٩٥.

(٢٠)المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

(٢١) **د.نادية محمد فرج الله**، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٤، ص٥٥.

(٢٢) **د. محمد كامل ليلة**، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، ك٢، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٧، ص١٠٤٠، هامش ١.

(٢٣) **د. محمد علي محمد عطا الله**، مرجع سابق، ص٢٢١.

(٢٤) **دايم نوال**، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٠، ص١٠

(٢٥) حيث نصت المادة (٥١) من القانون الصادر في عام ١٩٤٥ على نفس الحكم .

(٢٦) **د. محسن خليل**، القضاء الاداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٨، ص٣٧٣.

(٢٧) **خالد الزبيدي**، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد١، ٢٠٠٨، ص١٨٤.

(٢٨) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري

(٢٩) المادة (٧/ سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٣٠) **د. محمد جمال عثمان جبريل**، السكوت في التصرفات الادارية الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٦، ص٣٩.

(٣١) المادة (١٥/ ثانيا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الذي نص على أن يقدم التظلم الى الجهة الادارية التي اصدرت الامر.

(٣٢) المادة (٧/سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي، الذي نص على أن" يتم التظلم لدى الجهة الادارية المختصة...".

(٣٣) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٣٤) **د. محمد جمال عثمان جبريل**، مرجع سابق، ص٤٣ . ٤٤.

(٣٥) **د. سليمان محمد الطماوي**، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٧٦، ص٦١٤.

(٣٦) المرسوم رقم (٢٨) تشرين الثاني(نوفمبر) ١٩٨٣ اشار اليه د. محمد جبريل، ص٤٣.

(٣٧) **د. سليمان محمد الطماوي**، مرجع سابق، ص٦١٤ .٦١٥.

(٣٨) المحكمة الاتحادية العليا، قرار رقم (٨٠ /اتحادية/ تمييز/٢٠١١)؛ قرار رقم (٦٩/ اتحادية/تمييز/٢٠١١). تجدر الاشارة ان المحكمة الاتحادية العليا كانت هي جهة التمييز بالنسبة لاحكام القضاء الاداري قبل انشاء المحكمة الادارية العليا.

(٣٩) قرار مجلس الدولة في العراق ٢٠١٣/٨١ في ٢٠١٣/٩/١١ منشور في موقع https://www.moj.gov.iq/view.902

(٤٠) **د. محمد علي محمد عطا الله**، مرجع سابق، ص٢٢٠.

(٤١) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم (٥١/اتحادية/تمييز/٢٠١١) في ٢٠١١/٨/٢١ متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا https://www.iraqfsc.iq/krarat/3/2011/51_fed_app_2011.pdf

(٤٢) **د.علي خطار شطناوي**، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١ ص٤٢٧.

(٤٣) **د. مصطفى عبد الحميد عدوي**، النظرية العامة للالتزام، مطبعة حمادة الحديثة، بدون بلد نشر، ١٩٩٦، ص٧٥.

(٤٤) **د. محمد علي محمد عطا الله**، مرجع سابق، ص٢٢٠.

(٤٥) jean –marie Auby et roland drago,traite de contentieux administrative, tom2, 3ed, L.G.D.J paris-1984,p501.

(٤٦) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٤٧) **خالد الزبيدي**، مرجع سابق، ص١٨٨.

(٤٨) **د. محمد جمال عثمان جبريل**، مرجع سابق، ص١٩.

(٤٩) المادة (٥١) من الأمر الصادر في ٣١ يوليه سنة ١٩٤٥ بشأن مجلس الدولة الفرنسي، والمادة الأولى من القانون الصادر في ٧ يونيه ١٩٥٦ المرسوم بالقانون الصادر في ١٩٨٣/١١/٢٨. نقلا عن د. محمد عطا الله، ص٢٢٢.

(٥٠) **خالد الزبيدي**، مرجع سابق، ص١٨٨.

(٥١) **د. محمد جمال عثمان جبريل**، مرجع سابق، ص٢٨.

(٥٢) المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٥٣) المادة (٧/سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي.

(٥٤) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١(المعدل). المادة (٢/١٥) التي نصت على أن " يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته، وذلك خلال ثلاثين يوما 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 هذه المدة يعد ذلك رفضا للتظلم

(٥٥) محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص٤٣.

(٥٦) **د. عايدة الشامي**، مرجع سابق، ص٦٤

(٥٧) المادة (٤٧) من القانون الصادر في ١٨ ديسمبر ١٩٤٠. نقلًا عند. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٩٠٠.

(٥٨) **د. عاطف عبد الله المكاوي**، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢.

(٥٩) **د. سليمان محمد الطماوي**، مرجع سابق، ص٩٠٢.

(٦٠) **د. محمد علي حسونه**، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٧٤.

(٦١) حكم مجلس الدولة الصادر في ١٢ ديسمبر ١٩٥١، السنة السادسة،. والذي جاء فيه " لا وجه للتحدي بالفقرة الأخيرة من المادة ١٢ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ التي تعتبر فوات اربعة اشهر دون الرد على التظلم بمثابة قرار برفضه، وذلك لأن محل تطبيق هذا النص انما يكون عند سكوت الادارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه. اما اذا استجابت لبحثه واتخذت في ذلك اجراءات ايجابية فلا وجه لافتراض رفضها التظلم حتى ولو استطال فحصه مدة تزيد على الاربعة اشهر وانما يكون المعول عليه عند حساب الميعاد هو

القرار الصادر فعلا في التظلم سواء باجابته او برفضه" .

(٦٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٢١ لسنة ٤١ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا.

(٦٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن ١٩٤٠ لسنة ٣٨ ق ادارية عليا جلسة ١٩٩٤/٤/١٩ مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا.

(٦٤) المحكمة الإدارية العليا، الطعن ١٢١٤ لسنة ٣٥ ق اداريه عليا جلسة ١١/٥/ ١٩٩٤ مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا.

(٦٥) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم (٥٤٨) لسنة ٩ القضائية، جلسة ١٩٦٧/٣/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا، السنة ١٢، ص٧٨٠، ق٨٣.

(٦٦) المادة (١٥/ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١(المعدل).

(٦٧) المادة(٧/سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة.

(٦٨) فمجلس الانضباط العام(محكمة قضاء الموظفين) قضى بأن المدد القانونية لا تنقطع ولا يقف سريانها سواء تظلم صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية أو اختصم إلى جهة قضائية غير مختصة. قرار مجلس الانضباط العام رقم ٩٧٣/١٣ بتاريخ ١٩٧٣/٥/٢٨، مجلة العدالة، العدد الثالث، ١٩٧٥.

(٦٩) المحكمة الاتحادية العليا، قرار رقم (٨٠ /اتحادية/ تمييز/٢٠١١)؛ قرار رقم (٦٩/ اتحادية/تمييز/٢٠١١). تجدر الاشارة ان المحكمة الاتحادية العليا كانت هي جهة التمييز بالنسبة لاحكام القضاء الاداري قبل انشاء المحكمة الادارية العليا.

(٧٠) المادة (١٠٠) من قانون الاثبات العراقي" يجوز نقض القرينة القانونية بالدليل العكسي مالم ينص القانون على غير ذلك"

(٧١) المحكمة الإدارية العليا في مصر، طعن رقم ٢٨٢ لسنة ٢٦ق ، جلسة ١٩٨٤/٢/٧مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ٢٩ ، ج١ ، ص ٦٩٢ .

قائمة المصادر

<u>أولا: الكتب</u>

١) ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري، لسان العرب، الجزء الثالث، المؤسسة المصرية للتأليف والنشر، بدون سنة طبع.

٢) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، الجزء الثاني، بدون دار نشر، ١٩٨٦

٣) انيس منصور المنصور، شرح أحكام قانون البينات الاردني وفقا لآخر التعديلات معززا بأحدث الاجتهادات القضائية الصادرة عن محكمة التمييز، إثراء للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، الأردن، ٢٠١١

٤) رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨،

٥) سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٧٦،

٦) سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته" الأدلة المقيدة وما يجوز إثباته بها وما يجب إثباته بالكتابة"، دار الكتب القانونية،

٧) سليمان مرقص، أصول الاثبات واجراءاته في المواد المدنية في القانون المصري ، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، ١٩٨٦

٨) طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، ط١، مكتبة القاهرة الحديثة

٩) عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢,

١٠) عايدة الشامي، خصوصية الاثبات في الدعوى الادارية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨

١١) عباس زبون العبودي، شرح أحكام قانون الإثبات، الطبعة الثانية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٧

١٢) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١

١٣) فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية الاردني المقارن، الجزء الاول، الطبعة الاولى، مطبعة الاستقلال الكبرى، عمان، الاردن، ١٩٨١

١٤) قدري عبد الفتاح الشهاوي، نظرية الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦،

١٥) محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٨

١٦) محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في التصرفات الادارية الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٦

١٧) محمد حسن قاسم، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥،

١٨) محمد علي حسونه، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١

١٩) محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الاسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠١٣

٢٠) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، ك٢، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٧

٢١) مروان كركبي، مبادى أصول المحاكمات المدنية، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ٢٠٠٠

٢٢) مصطفى عبد الحميد عدوي، النظرية العامة للالتزام، مطبعة حمادة الحديثة، بدون بلد نشر، ١٩٩٦

٢٣) المعجم الوسيط، الطبعة الثانية.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١) دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٠

٢) نادية محمد فرج الله، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٤،

ثالثا: القوانين

١) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١(المعدل).

٢) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ,٢٠١٧

٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

رابعا: المجلات

١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة التاسعة والعشرون القضائية، العدد الأول، الجزء الأول، من أول أكتوبر ١٩٨٣ إلى آخر فبراير ١٩٨٤، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ,١٩٨٨

٢) مجلة العدالة، العدد الثالث، ١٩٧٥.

خامسا: البحوث

١) خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد١، ٢٠٠٨

٢) عزمي عبد الفتاح عطية، مستحدثات قانون المرافعات الكويتي الجديد والقوانين المكملة له وقانون الإثبات وقانون تنظيم الخبرة، بحث منشور في مجلة الحقوق(القسم الاول) جامعة الكويت، المجلد الثامن، العدد الأول،

سادسا: المراجع الانجليزية

jean–marie Auby et roland drago,traite de contentieux administrative, tom ٢, ed, ٣, L.G.D.J paris–١٩٨٤,p٥٠١.

سابعا: المواقع الالكترونية

(١

https://www.moj.gov.iq/view

(٢

https://www.iraqfsc.iq/krarat/٣/٢٠١١_٥١_fed_app_٢٠١١.pdf.