التنظيم القانوني للتظلم الإداري في إقليم كوردستان

م.م بريسا برويز خسرو
Parisa.parwez@spu.rdu.iq
جامعة السليمانية التقنية/كلية التقنية الإدارية/ قسم تقنيات إدارة أعمال
م.م صالح توفيق حمه رشيد
Salh.tofeq@gmail.com
وزارة التربية / مديرية تربية دوكان

Legal regulation of administrative grievance in the Kurdistan Region

Assist. Lecturer. Parisa Parwez Khasraw
Sulaimani Polytechnic University / Technical College of Administration
Department of Business Administration Techniques
Assist. Lecturer. Salh Tofeq Hama Rashed
Ministry of Education / Dukan Education Directorate

المستخلص

يتعلق هذا البحث بموضوع التظلم الإداري في إقليم كوردستان العراق, ويقصد بالتظلم الإداري بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها, يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بإلغائه أو سحبه أو تعديله خلال المواعيد القانونية المقررة, وهو من الموضوعات المهمة والجديرة بالدراسة, نظراً لأهميته بالنسبة للأفراد والإدارة والقضاء على حدٍ سواء, فالبسنبة للفرد فالتظلم الإداري يُجنب الأفراد عن كثير من الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة, وبالنسبة للإدارة فهو اداة لبسط الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة وفرصةً لها لإعادة النظر في قرارها، وتصحيحها بنفسها مما يُزيد من هيبة الادارة وثقة الأفراد بها, اما بالنسبة للقضاء فهو يعمل على تخفيف عن كاهل القضاء, حيث يقلل من أعداد القضايا المسجلة لدى المحاكم وذلك بحل المنازعات بين الإدارة والأفراد وديأوللإحاطة بموضوع البحث بشكل واف من سائر الجوانب فقد إتبعنا المنهج الوصفي التحليلي, كما إتبعنا إضافة إلى ذلك المنهج المقارن بالقدر الممكن بدءاً بتعريف التظلم الإداري وأنواعه وشروطه وشكله وميعاده وآثاره, مروراً بتحليل هذه الأساسيات وفقاً للنصوص القانونية المتعلقة بها في إقليم كوردستان,

ومحاولة إجراء المقارنة قدر المستطاع مع التشريع العراقي بهدف إعطاء صورة واضحة عن مفهوم التظلم الإداري وعن كيفية تنظيمه من قبل المشرع الكوردستاني, مع تحديد أوجه الضعف والخلل في النصوص القانونية ذات الصلة بالبحث وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها, وقد انهينا هذا البحث بالتوصل إلى مجموعة من الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات بهدف أن يستفيد منها الجهات المعنية. **الكلمات المفتاحية:** التظلم, كوردستان, الاداري

Abstract: This research relates to the topic of administrative grievance in Kurdistan Region of Iraq, Administrative grievance means that it is a request submitted by the person concerned to the administrative authority that issued the decision or it's presidential body requesting a reconsideration of the administrative decision to cancel or amend it within the legal prescribed dates, It is one of the important and worthy of study Because of its importance to individuals, administration and judiciary alike For the individual Administrative grievance spares individuals a lot of long and costly judicial procedures. As for the administration, it's A tool to extend Self-censorship of management works, An opportunity to reconsider its decision and evaluate it again according to the information and the reasons given by the complainant in his grievance, Correcting its own decision and purifying it from defects that inflicted Which increases the prestige of the administration and the confidence of individuals in it As for the judiciary It relieves the burden of the judiciary,It reduces the number of cases registered with the courts by resolving disputes between the administration and individuals amicably. In order to cover the subject of the research from all aspects, we have followed the descriptive-analytical approach, and we have also followed in addition to that Comparative approach, as far as possible ,By talking about the basics that explain the legal system for administrative grievance .Starting with the definition of administrative grievance, its types, conditions, form, date and effects, Through an analysis of these basics according to the relevant legal texts in the Kurdistan Region. And trying to make a comparison as much as possible with the Iraqi legislation in order to give a clear picture of the concept of administrative grievance and how it is organized by the Kurdistan legislature, With the identification of weaknesses and defects in the legal texts relevant to the research and suggesting the appropriate treatment to correct it. We ended our study by reaching a number of conclusions and suggestions in order for the concerned authorities to benefit from them . **Keywords**: grievance, Kurdistan, administrative

المقدمة

اولاً: موضوع البحث: يعتبر القرار الاداري من اهم إمتيازات الإدارة التي أُعطيت لها بغية ممارسة نشاطاتها وتحقيق أهدافها, فعن طريق القرار الاداري تتمكن الادارة من التعبير عن سلطتها الآمرة في توجيه الاوامر والنواهي للافراد بارادتها المنفردة والزام الافراد بما يترتب عليها من آثار قانونية (حقوقاً والتزاماً) دون الحاجة لموافقتهم متى ما كانت مشروعة, وأن بعض القرارات التي تصدرها الادارة تؤثر على المراكز القانونية للافراد وتمس مصالحهم, ولذلك سمح قانون كثير من الدول وكذلك قانون إقليم كوردستان لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الصادر بحقه من قبل الادارة بعد علمه به، فيبادر بكتابة هذا على شكل تظلم ويقدمه للجهة الإدارية المختصة, طالباً منها إعادة النظر في قرارها بالغائه او سحبه او تعديله, فالإدارة فرصة الرجوع عن القرار حال علمها بعدم مشروعيته بأن يصححه ويطهره من العيوب التى لحقته، ويعيد لصاحب الشأن حقوقه, فتخلص نفسها وصاحب الشأن مشقة اللجوء إلى القضاء.

ثانياً: أهمية البحث: تتمثل أهمية موضوع التظلم في كونه يمثل الفرصة الكافية للإدارة لمراجعة قراراتها والتأكد من صحتها, ومن مدى مطابقتها للقواعد القانونية, وتصحيحها في حالة إكتشاف العيب فيها قبل الطعن بعدم مشروعيتها امام المحكمة المختصة, مما يخفف بالتالي من العبء الذي سوف تتحمله القضاء, فضلاً عن انه يُجنب الأفراد عن كثير من الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة, ومما يزيد اهمية التظلم انه في كثير من الاحيان يعد شرطاً لقبول الدعوى الادارية أمام القضاء المختص.

ثالثاً: أهداف البحث: إن الهدف الرئيس لهذا البحث هو إعطاء صورة واضحة عن مفهوم التظلم الإداري وعن كيفية تنظيمه من قبل المشرع الكوردستاني, مع بيان موطن الخلل في النصوص القانونية ذات الصلة بالبحث ومحاولة منا تقديم مقترحات مناسبة لسد النواقص وإزالة الشوائب فيها.

رابعاً: مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في عدم وجود دراسة اكاديمية مستقلة حول موضوع بحثنا في اقليم كوردستان, وبالتالي فان سبب اختيارنا للموضوع يتمثل في عدم وجود اجابة علمية على مجموعة من الاسئلة الخاصة بموضوع دراستنا, ومنها ماهو التنظيم القانوني للتظلم الاداري في العراق وفي اقليم كوردستان وايجابيات وسلبيات ذلك التنظيم القانوني؟ وما هي انواع التظلم الاداري وشكله وشروطه, ووقت تقديم التظلم الى الادارة بعد صدور القرار, واخيرا ماهي الآثار القانونية للتظلم؟ وهذا ما سوف نسعى الى الاجابة عليها من خلال هذا البحث.

خامساً: منهجية البحث: لغرض دراسة هذا الموضوع سنتبع المنهج التحليلي والمقارن, وذلك بالتطرق إلى الأساسيات التي توضح النظام القانوني للتظلم الإداري بدءاً بتعريف التظلم الإداري وأنواعه وشروطه وشكله وميعاده وأخيراً آثاره, مروراً بتحليل هذه الأساسيات وفقاً للنصوص القانونية المتعلقة بها في إقليم كوردستان, ومحاولة إجراء المقارنة قدر المستطاع مع التشريع العراقي من أجل تحديد أوجه الضعف والخلل في هذه النصوص وإقتراح المعالجة المناسبة لتقويمها.

سادساً: هيكلية البحث: لغرض انجاز هذا البحث سوف نقوم بتقسيم موضوع البحث الى مبحثين, نخصص المبحث الأول للحديث عن ماهية التظلم الإداري, من خلال تقسيمه الى مطلبين, نتناول في المطلب الأول مفهوم التظلم الإداري, وفي المطلب الثاني سنتناول أنواع التظلم, وسنبين في المبحث الثاني الأحكام العامة للتظلم الإداري, من خلال تقسيمه الى مطلبين, نتناول في المطلب الاول شروط التظلم وشكله, اما الطلب الثاني سنخصصه لدراسة ميعاد التظلم وآثاره, وسنختم دراستنا بإستخلاص أهم الإستنتاجات وتقديم أهم المقترحات التي سنتوصل إليها.

المبحث الاول: ماهية التظلم الاداري

ان تحديد ماهية التظلم الإداري يتطلب تحديد مفهومها, ومن ثم توضيح صورها, لذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين, نتناول في المطلب الأول مفهوم التظلم الاداري, ونسلط الضوء على أنواع التظلم الإداري في المطلب الثاني, وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري

من اجل إعطاء صورة واضحة للتظلم الإداري يقتضي البحث عن تعريفه أولاً ومن ثم أهميته وكالاتي:-

الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري

يقصد بالتظلّم لغةً الشكوى من الظلم والمتظلّم هو من يشكو شخصاً ظلمه ويقال " تظلّمني فلان" أي الحق الظلم بي, و"تظلّم فلان الى الحاكم من فلان فظلّمه تظليماً", أي أنصفه من ظلمه, واعانه عليه, والظلمة هم المانعون اهل الحق من حقوقهم, ويقال "ظلمته فتظلّم", أي صبر على ظلم[1], ويقصد بالتظلم الاداري اصطلاحاً بأنه "طلب يتقدم عرض الفرد حالته على الادارة

[1] ينظر: د. نجم الاحمد, التظلم الاداري, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد ٢٩, العدد الثالث ٢٠١٣, ص١١.

طلبا منها انصافه"[١], كما يعرف بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها لإعادة النظر في القرار بإلغائه أو سحبه أو تعديله[٢]. فالتظلم بهذا المعنى إجراء إداري تمهيدي, لا يتّسم بالصفة القضائية, وإنّما هو دعوة الإدارة إلى ان تسحب أو تلغي أو تعدِّل قرارها بنفسها واذا لم يقم بذلك فإن الإجراء الوِدّيّ لحسم النزاع قد إنتهى, ومن ثم يلجأ صاحب الشأن الى القضاء[٣].

الفرع الثاني: أهمية التظلم (الحكمة من التظلم):

للتظلم الاداري أهمية كبيرة وذلك لفوائد كثيرة بنسبة للأدارة والافراد ونلخصها بالنقاط الآتية[٤]:

١- انه يؤدي بالادارة الى ان تسلك سبيل التأني والحيدة والموضوعية عند اصدارها لقراراتها وعدم التعسف فيها لأنها تخشى من اعادة النظر فيها من قبل الجهات الادارية العليا.

٢- ان التظلم يمثل الفرصة الكافية للإدارة لمراجعة قراراتها والتأكد من مشروعيتها, ومن مدى مطابقتها للقواعد القانونية, وتصحيحها في حالة إكتشاف العيب فيها قبل الطعن بعدم مشروعيتها امام المحكمة المختصة, مما يخفف بالتالي من العبء الذي سوف تتحمله القضاء, فضلاً عن انه يُجنب الأفراد عن كثير من الاجراءات القضائية الطويلة والمكلفة, ومما يزيد اهمية التظلم انه في كثير من الاحيان يعد شرطاً لقبول الدعوى الادارية أمام القضاء المختص.

٣- ان التظلم يمثل رقابة متكاملة في مضمونها, لأنه يشمل مشروعية العمل الإداري وملائمته.

٤- ان التظلم يشكل رقابة فعالة وسريعة, حيث يمنح صاحب الشأن حق التظلم من القرار الذي صدر بحقه لدى الجهة الإدارية المختصة بعد صدوره مباشرة, دون الحاجة إلى إتباع الإجراءات الطويلة والمكلفة حال اللجوء الى القضاء.

---

[٢] ينظر: علي حسن عبد الأمير, التظلم الإداري في العراق المزايا والعيوب, بحث منشور في مجلة القانون المقارن, العدد ٦٥, سنة ٢٠٠٩, ص١١٩. نقلاً عن د. عثمان سلمان غيلان العبودي, شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة١٩٩١ المعدل, ٢٠١٠, ص٤٧٨.

[٣]عبد الأمير حسون مسلماني,الإتجاهات الحديثة في القضاء الإداري,منشورات زين الحقوقية,٢٠١٦, ص١٤٤

[٣] ينظر: طه إسماعيل قادر, طرق وأسباب الطعن بالقرارات الإدارية في ضوء القانون والإجتهاد العراقيين, رسالة الماجستير, جامعة الإسلامية لبنان, كلية الحقوق, ٢٠١١-٢٠١٢, ص٥٠-٥١.

[٥] ينظر: د. نجيب خلف احمد, د. محمد علي جواد كاظم, القضاء الاداري, ط٤, مكتبة يادكار, السليمانية, ٢٠١٤, ص١٥٦-١٥٧. و محمد حسين إحسان, التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء, رسالة ماجستير, كلية الدراسات العليا, جامعة النجاح الوطنية, ٢٠١٦, ص٢١-٢٦.

٥- ان تقديم التظلمات الادارية الكثيرة من قبل ذوي الشان من موضوعات معينة للادارة, وكثرة اتخاذ الإجراءات من قبل الادارة بصدده من حلول يمكن ان يقدم للسلطة التشريعية دراسات و وثائق معتبرة تكون لها دليلا عند اصدارها لقانون جديد.

المطلب الثاني: أنواع التظلم

ينقسم التظلم الإداري إلى عدة أنواع, لذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين, نتناول التظلم من حيث الجهة التي يقدم إليها في الفرع الأول, ونتناول التظلم من حيث الزاميته في الفرع الثاني.

الفرع الاول: التظلم من حيث الجهة التي يقدم إليها

ينقسم التظلم من حيث الجهة التي يقدم إليها إلى عدة أنواع, وسنبينها فيما يأتي:

اولا – التظلم الولائي: وهو عبارة عن طلب يقدمه صاحب الشأن- المتظلم- إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار موضوع التظلم طالب فيه مراجعة القرار وإعادة النظر فيه لغرض تعديله أو إلغائه أو سحبه بما يتفق والقواعد المشروعية وبما يتلائم مع الاعتبارات المحيطة وذلك بعد أن يبين المتظلم أوجه المخالفة في القرار إلاداري مشيرا إلى الأسباب التي يسند اليها في تظلمه[١], ويرى البعض انه على الرغم من اهمية التظلم الولائي إلّا انه قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه, لأن الادارة التي اصدرت القرار قد تتمسك بموقفها, وتسعى لأن يكون رئيها هو الصواب, ولا تفضل العدول عنه[٢].

ثانيا- التظلم الرئاسي: هذا النوع من التظلم يقدم للرئيس الإداري الذي أصدر القرار, ويطلب منه إلغائه إو تعديله أو سحبه, وهو يأخذ صورتين, فأما ان يكون التظلم متعدد الدرجات, اي ان المتظلم يستطيع اللجوء إلى درجات متعددة في السلم الإداري للمؤسسة التي يتظلم فيها, فالمتظلم من قرار إداري اصدره مدير دائرة فرعية مثلا يستطيع التظلم منه امام المدير العام وأمام وزير للدائرة المعنية, أما التظلم بدرجة واحدة فهو يتم بدرجة واحدة كما هو حال التظلم من قرار محافظ برفض تأسيس جمعية تعاونية إذ يتم التظلم امام وزير الداخلية[٣].

وتتضح اهمية التظلم الاداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الاداري الولائي في انه يمثل اداة رقابية على نشاطات المرؤوس, وقد يساعد على كشف اوجه الخلل والقصور لدى الجهة الادارية التي يشرف عليها الرئيس الاداري الأعلى, فضلاً عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحيدة

---

[١] ينظر: د. صعب ناجي عبود, المرشد العلمي في اجراءات التحقيق الاداري وضماناته, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١١, ص٥٢.

[١] ينظر: د. نجم الاحمد, مصدر سابق, ص١٥.

[٢] ينظر: زينب عباس محسن, التظلم الإداري بإعتباره شرطا من شروط قبول الدعوى امام القضاء الإداري, رسالة الماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق, ٢٠٠٧, ص١٨-٠١٩

والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الاداري, وهو امر قد لا يتوافر في التظلم الولائي[١], وقد أخذ المشرع العراقي والكوردستاني بالتظلم الولائي[٢], ومع ذلك هناك من يرى بأنه ليس ثمة ما يمنع من اللجوء الى الجهة الرئاسية للادارة كوسيلة للطعن بقرارت الادارة, لأنه من المسلم به في القانون الاداري بان السلطة الرئاسية تملك تعديل قرارات الرئيس الاداري والغائها بالنيابة عن الجهة الادارية عملا بقاعدة (من يملك الكل يملك الجزء)[٣].

ثالثاً – التظلم الموجه الى لجنة : يشترط المشرع في بعض الاحيان أن يوجه التظلم الى لجنة ادارية خاصة يتم تشكيلها وفق شروط معينة يناط بها النظر في مدى مشروعية وملائمة القرارات الصادرة عن الجهة الادارية والتي يتم التظلم منها[٤], كالتظلم لدى اللجنة الإعتراضات التي تشكل من قبل وزير المالية – للنظر في الإعتراضات الواقعة على قرارات لجان الكشف[٥] , ويرى البعض أن هذه الطريقة هي افضل من الطريقتين السابقتين, لانها تمثل ضمانة أكثر فاعلية في بحث صحة القرارات المتظلم منها, فضلا عن كونها تمثل اسلوباً وسطا او حلقة اتصال بين الادارة القاضية ونظام المحاكم الادارية, ويرجع تفضيل نظام اللجان في بحث التظلمات الادارية الى تشكيلها عادة من عناصر ذوي خبرة عالية وكفاءة متخصصة, فضلاً عن تعدد الاعضاء فيها, مما يؤدي الى تعدد وجهات النظر وهو ما لا يتوفر في حالتي البت في التظلم الولائي والرئاسي[٦].

الفرع الثاني: التظلم من حيث الزاميته

التظلم من حيث الالزامية يقسم الى نوعين هما التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي:

---

[٣] ينظر: د. نجم الاحمد, مصدر سابق, ص١٦.

[٤] ينظر: الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة ٧ من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل. والبند ثانياً من المادة ١٥ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. وكذلك البند أولاً من المادة ١٧ من قانون مجلس شورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨. علماً بأن تسمية (مجلس الدولة) حلت محل (مجلس شورى الدولة) بموجب المادة (١) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ قانون التعديل السادس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

[٥] ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص ص ٤٧٩, ٤٨٦. و بةرزان علي رحيم محمد, التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري, دراسة مقارنة, مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع, العدد ٢٤, ٢٠١٨, ص١٢٧.

[٤] ينظر: د. مازن ليلو راضي , القضاء الاداري, المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان, ٢٠١٣, ص٥٧.

[٥] ينظر: البند أولاً من المادة (٩) من قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٨. واللجنة الكشف هي اللجنة التي تقوم بإجراء الكشف على العقار, لتعيين أوصافه الثابتة, وتقدير قيمته الحقيقية, أو منافعه وقت إجراء المعاملة عليه. ينظر المادة (١) من قانون المذكور.

[٦] ينظر: د. نجيب خلف احمد, د. محمد علي جواد كاظم, مصدر سابق, ص٥٦.

اولا – التظلم الجوازي (الاختياري): إن التظلم الاختياري هو اعطاء الحق لصاحب الشأن (المتظلم) بالتوجه الى الادارة للتظلم من قرارها او اللجوء مباشرة الى القضاء للطعن بالقرار إلاداري, وهذا يعني ان لجوء الشخص الى الادارة لا يمنعه من اقامة الدعوى القضائية من دون إنتظار نتيجة البت في تظلمه من قبل إلادارة[١].

ثانياً– التظلم الوجوبي (الاجباري): وهو حالة فرض المشرع على صاحب الشأن وجوب التظلم من القرار الاداري أمام الجهة المختصة قبل الطعن به أمام القضاء, وبذلك يصبح التظلم الوجوبي شرطا في قبول الدعوى, ويترتب على إغفاله رفض قبول الدعوى[٢].

وفي العراق وأقليم كوردستان الاصل ان التظلم فيهما وجوبي وبأستثناء أن يكون التظلم فيهما جوازي ونوضح ذلك كما يأتي:

ففي العراق أن جميع التظلمات هي وجوبية من أجل رفع دعوى الالغاء امام محكمة القضاء الاداري, وكذلك الحال فيما يتعلق بالعقوبات الإنضباطية فان التظلم فيها وجوبي قبل تقديم الطعن إلى محكمة قضاء الموظفين[٣], غير أن المشرع لم يشترط التظلم الوجوبي فيما يتعلق برفع الدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة أمام محكمة قضاء الموظفين[٤].

وفي اقليم كوردستان تختص المحكمة إلادارية وهيئة انضباط موظفي الاقليم بالنظر في طعون القرارات الادارية, حيث تمارس المحكمة إلادارية مهمة النظر في صحة القرارات إلادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الاقليم إلغاءً وتعويضهاً, والتي لم يعين مرجعا للطعن فيها[٥], وتنظر هيئة انضباط موظفي الاقليم في الدعاوي التي يقيمها الموظف بخصوص

---

[١] ينظر: د. نجيب خلف احمد , د. محمد علي جواد كاظم, مصدر سابق, ص٥٤.

[٢] ينظر: د. مازن ليلو راضي, مصدر سابق, ص ٢٢١.

[٣] ينظر: الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل. والبند (ثانيا) من المادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة١٩٩١المعدل. حلت عبارة "محكمة قضاء الموظفين " محل عبارة "مجلس الانضباط العام" بموجب المادة "٣١" من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون تعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

[٤] ينظر: الفقرة ٣ من المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل.

[٥] ينظر: المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان – العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨. ومن الجدير بالذكر ان المشرع الكوردستاني قد أخرج من إختصاصات المحكمة الإدارية الطعون في أعمال السيادة, وعد من أعمال السيادة إختصاصات رئيس الإقليم المنصوص عليها في المادة (١٠) من قانون رئاسة إقليم كوردستان- العراق رقم ١ لسنة٢٠٠٥ (المنشور في جريدة وقائع كوردستان رقم ٥٥ في ٢٠٠٥/٧/١٠), وكذلك القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها أو الإعتراض عليها او الطعن فيها. ينظر: البند أولاً وثانياً من المادة (١٦) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨. إلاّ أن هذه الإستثناءات مخالفة لنص المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, حيث ورد في نص هذه المادة بأن " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".

حقوق الخدمة المدنية[١], وكما تنظر في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الإنضباطية[٢].

بالنسبة للتظلم في اقليم كوردستان, فأن جميع التظلمات هي وجوبية لأجل رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة إلادارية[٣], وكذلك الحال فيما يتعلق بالعقوبات الإنضباطية فان التظلم فيها وجوبي قبل تقديم الطعن إلى هيئة إنضباط موظفي الاقليم[٤]. غير أن المشرع لم يشترط التظلم الوجوبي فيما يتعلق برفع الدعاوى التعويض امام محكمة القضاء الاداري, وكذلك لم يشترط المشرع التظلم الوجوبي فيما يتعلق بإقامة الدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ والانظمة الصادرة بمقتضاه وأي قانون آخر سيحل محله أمام هيئة إنضباط موظفي الاقليم, بل إشترط المشرع على الموظف إقامة الدعوى امام الهيئة بالحقوق الناشئة عن تطبيق القانون المذكور خلال ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه إذا كان الموظف داخل العراق, وستين يوماً إذا كان خارج العراق, وعند عدم إقامة الدعوى خلال هذه المدد يعد القرار باتاً, ويسقط حقه في الطعن[٥].

إلاّ أننا لا ندري ما هي علة التمايز موقف المشرع الكوردستاني حول إشتراط وجوب التظلم أو عدم وجوبه من قبل صاحب الشأن في القرارات الإدارية لدى الجهات الإدارية المختصة قبل إقامة الدعوى لدى المحاكم الإدارية المختصة بتسمياتها المختلفة, من هنا نقترح للمشرع الكوردستاني بأن يشترط وجوب التظلم من الأمر أو القرار الإداري الخاص بمسائل حقوق الخدمة المدنية لدى الجهة الإدارية المختصة مثل باقي المسائل الأخرى قبل تقديم الطعن إلى هيئة

---

[١] ينظر: البند أولاً من المادة (٢٠) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

[٢] البند أولاً من المادة (٢١) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

[٣] ينظر: البند أولاً من المادة (١٧) من قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان- العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨. حيث ورد فيه بأنه "يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها ان تبت فيه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها".

[٤] ينظر: البند (ثانيا) من المادة (١٥) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة١٩٩١المعدل, حيث ورد فيه بأنه "يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الإنضباط العام (هيئة انضباط موظفي الاقليم) على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته, وذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال(٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تقديمه, وعند عدم البت فيه رغم إنتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضا للتظلم".

[٥] الفقرة (٣) من المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل بخصوص الدعوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية, حيث نصت على أن" لا تسمع الدعوى التي تقام على الحكومة بعد ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف أو المستخدم بالأمر المعترض عليه إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه" وهذا يعني أن الأمر أو القرار غير المطعون فيه خلال هذه المدد يعد باتاً, ويسقط الموظف أو المستخدم حقه في الطعن.

أنضباط موظفي الاقليم, من أجل توحيد أحكام التظلم الإداري بالنسبة لجميع أنواع القرارات الإدارية, وكذلك لتحقيق الهدف من إقرار نظام التظلم, وهو إعطاء الفرصة الكافية للادارة لمراجعة قراراتها والتأكد من صحتها, ومن مدى مطابقتها للقواعد القانونية وتصحيحها في حالة إكتشاف العيب فيها قبل الطعن بعدم مشروعيتها امام المحكمة المختصة, مما يخفف بالتالي من العبء الذي سوف تتحمله المحكمة, فضلاً عن أن اكتشاف الخطأ والعيب في القرارات الادارية وتصحيحها سوف يوفر الكثير من الجهد والوقت لأطراف الخصومة, او ان يأخذ المشرع بالتظلم الإختياري بخصوص جميع القرارات الإدارية, مع إعادة تنظيم أحكامه وصياغته بالشكل ان يمنح حق الإختيار لصاحب الشأن بأن يتظلم لدى الجهة التي أصدرت القرار قبل تقديم الطعن لدى المحاكم المختصة, ام يقدم الطعن مباشرة إلى المحاكم المختصة دون ان يتظلم فيه.

وهذا يتفق مع مبدأ عام للتظلم وهو التظلم الإختياري كما ويتفق مع حالة الاستعجال التي ينصب عليها طلب وقف التنفيذ، وذلك لأن نظام وقف التنفيذ يعتمد على التضييق من الوقت والنطق بالحكم فيها في أسرع وقت ممكن، وأنَّ الطبيعة الاستعجالية لهذا الطلب والحكمة المتوخاة من إجرائها يفرضان بطبيعة الحال الإسراع في الفصل فيها، لذا أن وجوب إجراء تظلم مسبقاً كشرط جوهري لقبول الدعوى على النحو السائد في القانون يشكل أحد مظاهر تعقيد إجراءات الدعوى، حيث لا يؤثر على إستمرار الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكام القرار وبنوده، فمن غير المنطقي أن يستمر القرار في التنفيذ، في الوقت الذي تبحث الإدارة في موضوع التظلم المقدم ضد هذا القرار، وفي نفس الوقت الذي يقف صاحب الشأن فيه مكتوف الأيدي أمام انتظار رد جواب الإدارة طوال المدة المسموحة لها قانونا للإجابة عن التظلم، وخصوصا إذا كان تنفيذ مضمون هذا القرار تنفيذا ماديا، سيؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها، مثل قرار هدم منزل آيل للسقوط، فكل هذا يستوجب أن يصبح التظلم الإداري شرطا اختياريا لقبول الدعوى[1].

المبحث الثاني: الأحكام العامة للتظلم الإداري

سنلقي الضوء في هذا المبحث على الإجراءات اللازمة لتقديم التظلم الإداري كي ينتج آثاره القانونية, لذلك نقسمه الى مطلبين.

المطلب الأول: شروط التظلم وشكله

نتناول شروط التظلم في الفرع الأول, وسنبين شكل التظلم في الفرع الثاني.

الفرع الأول: شروط التظلم الإداري

[1] ينظر: پەريسا پەرويز خەسرەو, النظام القانوني للوقف القضائي لتنفيذ القرارات الإدارية, المركز الأكاديمي, الأسكندرية, ٢٠٢٢, ص٧٢.

يشترط في التظلم الإداري من أجل أن ينتج آثاره توافر عدة شروط وهي[١]:

١- ان يقدم التظلم من قبل صاحب الشأن, او نائبه القانوني اذا كان ناقص الأهلية او عديم الاهلية.

٢- أن يقع التظلم على قرار إداري نهائي قابل للتنفيذ دون الحاجة الى أن يمر على هيئة إدارية أخرى للمصادقة عليه، وهذا يعني انه لا يجوز التظلم من القرارات الإدارية في مراحلها التمهيدية والتحضيرية إلاّ بعد صيرورتها نافذةً ونهائية.

٣- يجب ان يتم التظلم خلال المدة المحددة قانوناً, او خلال المدة التي يجوز فيها رفع الدعوى, وفي حالة مضي المدة يسقط حق الطاعن في المطالبة بالاجراءات القانونية ويتحصن القرار الاداري رغم عيوبه ويأخذ حكم القرار السليم ويمتنع على رجل الادارة سحبه او الغاؤه.

٤- ان يوجه التظلم الى الجهة الادارية المختصة والمحددة في القانون, اما إذا قدم التظلم الى جهة غير مختصة فانه لا يعد قاطعا لمدة الطعن, الا اذا كان للمتظلم عذر مقبول في الوقوع بالخطأ عند تقديمه للتظلم الى جهة غير مختصة.

٥- يجب ان يقدم التظلم من صاحب المصلحة وهي أما ان تكون مادية أو معنوية ويجب أن تكون هذه المصلحة شخصية.

٦- يجب أن يكون التظلم واضحا ومحدد المعنى, أي ان عبارات التظلم يجب ان تكون دقيقة وغير مبهمة, وأن يطلب فيه إلغاء القرار المطعون فيه أو سحبه أو تعديله, مع بيان أوجه القصور التي تلحقه، مع ذكر الجهة الإدارية مصدرة القرار, وكذلك إسم المتظلم, اما إذا لم تتضمن دعوة الإدارة إلى الرجوع عن القرار أو تعديله فهذا لا يعد تظلما ولا يؤدي إلى قطع ميعاد دعوى الإداري.

٧- يجب ان يكون التظلم مجديا, وذلك بان يكون في إمكان الجهة الإدارية التي يقدم إليها التظلم ان يقوم بإلغاءه او سحبه او تعديله, لذا فإن التظلم تجاه قرار ممنوع التظلم منه قانوناً, يعد تظلماً غير مجدياً.

الفرع الثاني: شكل التظلم

لم تحدد القوانين العراقية والكوردستانية شكلا معينا للتظلم, حيث يستطيع ذوي الشأن الذي صدر القرار بحقه ممارسة الطعن الاداري دون التقيد بشكليات معينة, بل يكتفي ان يكون واضحا

[١] ينظر: القاضي. شوان محي الدين و د. مازن ليلو, المرشد الى مجلس شورى اقليم كوردستان العراق, مطبعة حاج هاشم, اربيل, ٢٠١٠, ص٢٣. و د. صعب ناجي عبود, مصدر سابق, ص٥٣- ٥٤. و د. نجيب خلف احمد, د. محمد علي جواد كاظم- مصدر سابق, ص١٥٥. و د. مازن ليلو راضي, مصدر سابق, ص٢٢٤.

في الدلالة على انصراف نية صاحب الشأن الى الأعتراض على تصرف الأدارة موضوع الطعن, فيجوز ان يتم الطعن بعريضة عادية, أو من خلال البريد الألكتروني متضمنا أسبابه ومطالبه بشكل منطقي متسلسل ويبين أوجه المخالفة ويطلب إزالتها أو تعديلها, مع ذكر الجهة الإدارية مصدرة القرار, وكذلك إسم المتظلم[١].

ولا يشترط في التظلم صيغة خاصة أو أتباع أوضاع معينة يترتب على مخالفتها البطلان, وانما يكفي ان يستند في التظلم الى اعتبارات العدالة او الملائمة ويتم اثره في هذه الحالة, ولا يشترط أن يتضمن التظلم تأريخ ورقم القرار المتظلم منه, ويكفي أن يشير المتظلم إلى القرار إشارة توضح معالمه وتنبيء عن علم المتظلم بمحتوياته علماً يقيناً شاملاً يمكن أن يكون من أثره جريان ميعاد الطعن في حقهِ[٢].

المطلب الثاني: ميعاد التظلم وآثاره

سنقسم هذا المطلب الى فرعين, نتناول ميعاد تقديم التظلم الاداري في الفرع الأول, وسنبين آثار التظلم الاداري في الفرع الثاني.

الفرع الاول: ميعاد تقديم التظلم

يجب أن يقدم التظلم بعد صدور القرار إلاداري لا قبل صدوره وفي خلال الفترة المحددة من القوانين, ومثال لذلك ثلاثون يوما من اليوم التالي لتأريخ تبليغ الموظف بالقرار الاداري عليه حتى تستطيع إلادارة التي أصدرته او السلطة الرئاسية لها إعادة النظر في القرار الصادر فعلاً, وتكون معالمه وأوضاعه قد بانت وتلك المسألة مهمة لأن القرارات إلادارية تمر بمراحل عدة قبل صيرورتها نافذة ونهائية, وقد يقدم صاحب الشأن خطأً تظلما في مرحلة من مراحل القرار التمهيدية والتحضيرية فلا يكون لتظلمه أثر قانوني إلا بعد صدور القرار إلاداري نهائياً[٣].

وفي العراق كما ذكرنا سابقا فأن جميع التظلمات هي وجوبية **وذلك خلال مدة معينة**, لأجل رفع الدعوى أمام محكمة القضاء إلاداري, حيث نص المشرع على أن " يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء إلاداري أن يتم التظلم من القرار لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً,...."[٤], وكذلك قد اشترط المشرع العراقي التظلم الوجوبي **وخلال مدة محددة** قبل الطعن في القرار الاداري الخاص بفرض العقوبة لدى محكمة قضاء الموظفين

---

[١] ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي , مصدر سابق, ص٤٨٤.
[٢] ينظر: بةرزان علي رحيم محمد, مصدر سابق, ص١٣٢.
[٣] ينظر: د عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص٤٨٥-٤٨٦.
[٤] ينظر: الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

وكان المشرع العراقي موفقاً عندما اوجب على صاحب الشأن التظلم في الامر او القرار الاداري **خلال المدة المحددة** قانوناً والا سقط حقه في اقامة الدعوى, وذلك من اجل سرعة حسم المنازعة ولكي تستقر المراكز القانونية باسرع وقت ممكن, حيث نص بأنه " يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته, وذلك **خلال (٣٠) ثلاثين يوما** من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة.... [١].

ولكن بالنسبة للتظلم في القرار الاداري الخاص بمسائل حقوق الخدمة المدنية قبل تقديم الطعن الى محكمة قضاء الموظفين – كما ذكرنا سابقا– ان التظلم جوازي وليس وجوبي, أما في حالة تظلم صاحب الشأن من القرار يجب عليه ان يقدم التظلم خلال المدة المحددة للطعن في القرار وهي ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالقرار المطعون فيه إذا كان داخل العراق, وستين يوماً إذا كان خارج العراق[٢], وهذا يعني ان التظلم في هذه المسائل أمر إختياري لصاحب الشأن أن يسلكه قبل مقاضاة جهة الإدارة أو لا يسلكه, وإذا سلكه لا يلزم بالإنتظار حتى ترد عليه الإدارة, بل له أن يرفع دعواه أمام محكمة قضاء الموظفين بخصوص القرارات التي تصدر بحقهم خلال المدد المنصوص عليه أعلاه, وإلاّ سقط حقه في الطعن.

اما في إقليم كوردستان يجب أن نفرق بين الحالتين اولاً في حالة تقديم الطعن لدى المحكمة الادارية, وثانياً في حالة تقديم الطعن أمام هيئة انضباط موظفي الاقليم: ففي حالة تقديم الطعن لدى محكمة الادارية قد استوجب المشرع في قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان– العراق في المادة (١٧/اولاً وثانياً) التقيد بمدة الطعن أمام المحكمة إلادارية, غير انه لم يحدد المشرع في ظل هذا القانون مدة تقديم التظلم الوجوبي لدى الجهة الادارية المختصة إلا إنه الزم إلادارة أن تبت في التظلم خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها, فإذا ما إنتهت هذه المدة دون أن تقوم إلادارة بالبت في التظلم عد ذلك رفضا للتظلم وعلى صاحب المصلحة اقامة دعواه امام المحكمة الادارية خلال(٣٠) ثلاثين يوما من تأريخ إنتهاء المدة المذكورة – وهي الخمسة عشر يوما– التي حددها المشرع للادارة لكي تبت في التظلم وفي حالة عدم مراعات هذه المدة يسقط حقه في الطعن وبالتالي فإن المحكمة إلادارية تقرر عدم قبول الدعوى, وحول هذا الموقف وبشأنه نورد الملاحظات الآتية:

---

[١] البند (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤)لسنة ١٩٩١ المعدل.
[٢] ينظر: الفقرة (ب) من البند تاسعاً من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. والفقرة الثالثة من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

١- ان عدم تحديد المدة التي يجب التظلم فيها, يمنح المتظلم الحق في اختيار وقت تقديم تظلمه من القرار الاداري, وهذا الإتجاه معيب من حيث أنه يترك المراكز القانونية معلقة مدة طويلة وهذا يتنافى مع الإستقرار الواجب في العمل الإداري.

٢- إن مضمون هذا النص يستلزم المتظلم بأن ينتظر مدة خمسة عشرة يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لدى الجهة الإدارية المختصة, حتى في حالة رفض التظلم من قِبَل هذه الجهة قَبل إنتهاء هذه المدة, في حين أن هذه المدة هي مدة السكوت, ويجب ان تشمل فقط حالة رفض التظلم حكماً وليس حقيقة, وعلى سبيل المثال إذا قدم صاحب الشأن –المتظلم– تظلمه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه, ورفض هذا التظلم من قبل هذه الجهة بعد يومين, يجب على المتظلم أن ينتظر مدة (١٥) يوما, ومن ثم ان يقوم بإقامة الدعوى لدى المحكمة الادارية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تأريخ إنتهاء المدة المذكورة – وهي خمسة عشر يوما– , أما إذا قدم دعواه إلى المحكمة الإدارية قبل إنتهاء المدة(١٥) يوماً يرد دعواه شكلاً بالرغم من رفض تظلمه من قبل الجهة الإدارية, لأن مدة التظلم – وهي خمسة عشر يوما– لم تنتهي بعد.

عليه نقترح تعديل المادة (١٧) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨, وصياغتها بالشكل الآتي: أولاً: يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن من القرار لدى الجهة التي أصدرته, وذلك خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تأريخ تبلغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً, وعلى الجهة المذكورة أن تبت بالتظلم خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تأريخ تقديمه. ثانياً: وعند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة الإدارية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ المتظلم برفض التظلم حقيقةً او حكماً وإلا سقط حقه في الطعن.

أما في حالة تقديم الطعن لدى هيئة إنضباط موظفي الاقليم بخصوص العقوبات الإنضباطية, كما بيّنا سابقا بأنه لم يتطرق المشرع في قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان الى موضوع التظلم في العقوبات الانضباطية, وعلينا أن نرجع إلى قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة١٩٩١المعدل بخصوص تحديد ميعاد للتظلم, وعند الرجوع الى القانون المذكور نجد فيه بأنه "يشترط قبل تقديم الطعن لدى هيئة أنضباط موظفي الاقليم على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته, وذلك خلال (٣٠) يوما من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة...."[1], أما بالنسبة للتظلم في القرار الاداري الخاص

[1] البند (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤)لسنة ١٩٩١ المعدل.

بمسائل حقوق الخدمة المدنية قبل تقديم الطعن الى هيئة أنضباط موظفي الاقليم كما اشرنا اليه سابقا أن التظلم جوازي وليس وجوبي, ويطبق نفس الحكم فيما قلنا بخصوص العراق.

الفرع الثاني: آثار التظلم

يترتب على تقديم التظلم لجهة الادارة في الميعاد المحددة من القانون آثار معينة منها:

١-يؤدي الى قطع الميعاد: ويعد قطع الميعاد من اهم الاثار التي تترتب على تقديم التظلم لجهة الادارة, سواء اكان هذا الميعاد متعلقا بميعاد التقادم في دعوى الالغاء او دعوى القضاء الكامل, ومعنى انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى الاداري قبل تقديم التظلم والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل (ستون يوما او ثلاثون يوماً) من تأريخ تقديم هذا التظلم, وهو تأريخ تسجيل التظلم لدى الجهة الادارة او اليوم التالي لوصول التظلم الى الجهة مصدرة القرار, او الجهة الرئاسية لها, وبقطع ميعاد التقادم تسري مدة جديدة مماثلة لمدة التقادم الاولى, وذلك طبقاً للقواعد العامة المعمول بها في هذا الشأن, واذا قام صاحب الشأن بإرسال اكثر من تظلم الى الجهة الإدارية المختصة بتواريخ مختلفة فان العبرة في هذه الحالة تكون بتاريخ التظلم الأول، فهو الذي يقطع الميعاد ولا يلتفت الى بقية التظلمات المرسلة بعد هذا التاريخ مهما تعددت[١].

٢- تحقيق شرط التظلم الإداري: يعتبر تحقق شرط التظلم الوجوبي من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلم في الميعاد, والتظلم يؤكد عدم قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري الذي أضر به[٢], وبذلك ان جهة الادارة بعد أن تستلم من صاحب الشأن تظلمه المستوفي لشروطه كافة لا بد لها من إتخاذ موقفاً محدداً فيه خلال فترة اقصاها (ثلاثون يوماً حسب قانون العراقي, ثلاثون يوماً او خمسة عشر يوماً حسب قانون اقليم كوردستان) من تاريخ تقديم التظلم إليها, أما بقبول التظلم شكلاً وموضوعاً وتعديل القرار الاداري او سحبه حسب قناعتها, ومن ثم ينتهي النزاع في مهده ويكون التظلم قد حقق الهدف المرجو منه او ان ترفض التظلم بشكل مسبب وهذا ما يسمى بالرفض الحقيقي او ان تسكت الادارة عن الاجابة عن التظلم رغم انقضاء المدة المحددة من تاريخ تقديم التظلم وهذا ما يسمى بالرفض الحكمى للتظلم, وهنا يحق للصاحب الشأن(المتظلم) تقديم الطعن امام القضاء خلال المدة المحددة لكل حالة في القانون من تاريخ رفض تظلمه حقيقةً

[١] ينظر: زينب عباس محسن, مصدر سابق, ص٨١.
[٢] ينظر: بةرزان علي رحيم محمد, مصدر سابق, ص١٣٧

او حكماً, وخلافاً لذلك يترتب على انقضاء ميعاد التظلم تجاه قرار اداري من دون التظلم منه ان يصبح القرار نهائياً محصناً تجاه أي طعن بعدم المشروعية[1].

الخاتمة

في نهاية هذا البحث توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والمقترحات نلخصها وفقاً لما يأتي:

اولاً- الاستنتاجات:

١- يعد التظلم الاداري وسيلة فعالة منحها القانون في إقليم كوردستان لصاحب الشأن للإعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية, ومطالبة من الجهة الإدارية المختصة إعادة النظر في القرار الإداري بإلغائه أو سحبه أو تعديله.

٢- التظلم إلاداري من حيث الزاميته قد يكون وجوبياً وقد يكون جوازياً, ويعد التظلم الوجوبي شرطا لقبول الدعوى, ويترتب على إغفاله رفض قبول الدعوى من قبل المحاكم الادارية المختصة, والاصل ان التظلم هو وجوبي في العراق وأقليم كوردستان والإستثناء أن يكون التظلم فيهما جوازياً.

٣- ان المشرع في ظل قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ لم يحدد مدة لسريان الطعن بالالغاء القرارات الادارية غير انه حدد هذا السريان من تاريخ تقديم التظلم من صاحب الشأن, مما يمنح الطاعن الحق في اختيار وقت تقديم تظلمه من القرار الاداري مما يبقى المراكز القانونية في حالة عدم استقرار.

٤- ان المشرع الكوردستاني لم يوفق في صياغة البند ثانياً من المادة ١٧ من قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨, لأنه بموجب هذا النص يستلزم المتظلم بأن ينتظر مدة خمسة عشرة يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لدى الجهة الإدارية المختصة, ولا يسمح له أن يقدم الطعن إلى المحكمة الإدارية قبل إنتهاء هذه المدة, حتى في حالة رفض التظلم من قِبَل هذه الجهة قَبل انتهاء هذه المدة, في حين أن هذه المدة هي مدة السكوت, ويجب ان تشمل فقط حالة رفض التظلم حكماً وليس حقيقة.

ثانياً: المقترحات: ومما نقترحه على المشرع الكوردستاني:

١- تعديل البند أولاً من المادة (١٧) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ بشكل أن يحدد فيه المدة التي يجب التظلم فيها لدى الجهة الإدارية المختصة بعد

[1] ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي, مصدر سابق, ص٤٨٧.

صدور القرار الإداري المطعون فيه, وذلك من أجل إستقرار الاوضاع القانونية, ويكون صياغته بالشكل الآتي: "يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن من القرار لدى الجهة التي أصدرته خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تأريخ تبلغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً, وعلى الجهة المذكورة أن تبت بالتظلم خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تأريخ تقديمه أو من تأريخ تسجيل التظلم لديها".

٢- تعديل البند ثانياً من المادة ١٧ من قانون مجلس شورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ وصياغته كالآتي: " وعند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة الإدارية خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ المتظلم برفض التظلم حقيقةً او حكماً وإلا سقط حقه في الطعن.

٣- نقترح للمشرع الكوردستاني أيضا بأن يشترط وجوب التظلم من الأمر أو القرار الإداري الخاص بمسائل حقوق الخدمة المدنية لدى الجهة الإدارية المختصة مثل باقي المسائل الأخرى قبل تقديم الطعن إلى هيئة أنضباط موظفي الاقليم, من أجل توحيد أحكام التظلم الإداري بالنسبة لجميع أنواع القرارات الإدارية.

٤- عند عدم الأخذ بإقتراحاتنا الآنفة الذكر, نقترح للمشرع ان يأخذ بالتظلم الإختياري بخصوص جميع القرارات الإدارية, مع إعادة تنظيم أحكامه وصياغته بالشكل ان يمنح حق الإختيار لصاحب الشأن بأن يتظلم لدى الجهة التي أصدرت القرار قبل تقديم الطعن لدى المحاكم المختصة, ام يقدم الطعن مباشرة إلى المحاكم المختصة دون ان يتظلم فيه, وذلك على النحو الآتي:

أولاً: لصاحب الشأن إقامة الدعوى لدى المحاكم الادارية المختصة أو هيئة انضباط موظفي الإقليم كل حسب إختصاصهما خلال مدة ثلاثين يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه.

ثانياً: أ- لصاحب الشأن قبل تقديم الطعن لدى المحاكم الإدارية المختصة أو هيئة إنضباط موظفي الإقليم كل حسب إختصاصهما على القرار الصادر بحقه التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا، وعلى الجهة المذكورة ان تبت في التظلم خلال(٣٠) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها. ب- عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة أو الهيئة خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكما, وإلاّ سقط حقه في الطعن.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب

١- پەریسا پەرویز خەسرەو, النظام القانوني للوقف القضائي لتنفيذ القرارات الإدارية, المركز الأكاديمي, الأسكندرية, ٢٠٢٢.

٢- القاضي. شوان محي الدين و د. مازن ليلو, المرشد الى مجلس شورى اقليم كوردستان العراق, مطبعة حاج هاشم, اربيل, ٢٠١٠.

٣- د. صعب ناجي عبود, المرشد العلمي في اجراءات التحقيق الاداري وضماناته, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١١.

٤- عبد الأمير حسون مسلماني, الإتجاهات الحديثة في القضاء الإداري, منشورات زين الحقوقية, ٢٠١٦.

٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي, شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة١٩٩١ المعدل, ٢٠١٠.

٦- د. مازن ليلو راضي , القضاء الاداري, المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان, ٢٠١٣.

٧- محمد حسين إحسان, التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء, رسالة ماجستير, كلية الدراسات العليا, جامعة النجاح الوطنية, ٢٠١٦.

٨- د. نجم الاحمد, التظلم الاداري, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد ٢٩, العدد الثالث ٢٠١٣.

٩- د. نجيب خلف احمد, د. محمد علي جواد كاظم, القضاء الاداري, ط٤, مكتبة يادكار, السليمانية, ٢٠١٤.

ثانياً: الرسائل

١- زينب عباس محسن, التظلم الإداري بإعتباره شرطا من شروط قبول الدعوى امام القضاء الإداري, رسالة الماجستير, جامعة النهرين, كلية الحقوق, ٢٠٠٧.

٢- طه إسماعيل قادر, طرق وأسباب الطعن بالقرارات الإدارية في ضوء القانون والإجتهاد العراقيين, رسالة الماجستير, جامعة الإسلامية لبنان, كلية الحقوق, ٢٠١١-٢٠١٢.

٣- محمد حسين إحسان, التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء, رسالة ماجستير, كلية الدراسات العليا, جامعة النجاح الوطنية, ٢٠١٦.

ثالثاً: البحوث

١- بەرزان علي رحيم محمد, التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري, دراسة مقارنة, مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع, العدد ٢٤, ٢٠١٨.

٢- علي حسن عبد الأمير, التظلم الإداري في العراق المزايا والعيوب, بحث منشور في مجلة القانون المقارن, العدد ٦٥, سنة ٢٠٠٩.

رابعاً: الدساتير

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

خامساً: القوانين

١- قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل.

٢- قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٨.

٣- قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٥- قانون رئاسة إقليم كوردستان- العراق رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.

٦- قانون مجلس شورى لإقليم كوردستان – العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨.

٧- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ قانون التعديل السادس لقانون مجلس شورى.