الآثـار القانونيّةُ للتظلّم الإداري

(دراسة مقارنة)

م.د حسن خنجر عجيل

كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة

تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/١٢/٢ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٢/١/١٢ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٢/٩/٣٠

التظلّم الإداري من الأمور الهامة وذلك لتعلقه بصورة مباشرة بالقرارات والأوامر الإدارية ، التي تتخذ من قبل الأشخاص الذين يتولون مهام في الدولة ، ومن ثمّ فـأنَّ تلك القرارات والأوامر ربما تكون مشوبة بعنصر المخالفة لمبدأ المشروعية، ومخالفتها للقوانين؛ وذلك لأسبـاب قد تكون ربما طبيعية أيّ كطبيعة الإنسـان معرض للخطأ ، أو تكون أخطاء من باب التمسك بالسلطة ، وهذا أمر وارد في ظل الحكومات على مر التاريخ ، وفي حال أنَّ القرارات أو الأوامر الإدارية التي تكون مشوبة بعنصر المخالفة قد تؤثر سلباً في كل من صاحب الشأن أو جهة المصدرة للقرار ، وهذا لا يخدم المصلحة العامة والمرفق العام الذي تديره الدولة ، وهي الصفة الأساسية التي وجدت من أجلها ؛ وكي يكون القرار سليماً يجب أن يتوفر فيه الأركان الأساسية من حيث ركن المحل ، والسبب والغاية والشكلية المطلوبة فيه ، وفي حال تخلف ركن من هذه الأركان يكون القرار الصادر معيباً ، ومن ثمّ يكون لذي المصلحة أو صاحب الشأن أن يتظلّم منه بحيث أشارت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى أن (يحضر النص في القوانين على تحصين أيّ عمل أو قرار إداري من الطعن)، وحسناً ما جاء به دستورنا الحديث من تحصين أيّ قرار أو أمر إداري من الطعن ، وهذا هو التوجه الحديث بالنسبة للإدارة وكي تكون ناجحة يجب أن يكون هناك رقابة على عملها سواء كانت تلك الرقابة عن طريق رفع التظلّم إليها أيّ جهة مصدرة القرار من صاحب الشأن أو عن طريق القضاء، وقد يكون التظلّم في بعض البلدان جوازياً (اختيارياً) كما في دولتي فرسنا ومصر ، وقد يكون وجوبياً (الزامياً) كما في دولة العراق.

Administrative grievance is an important matter because it is directly related to administrative decisions and orders that are taken by people who assume tasks in the state. Therefore، these decisions and orders may be tainted with the element of violation of the principle of legality and violation of laws، for reasons that may be natural، i.e. human nature is subject to error or errors As a matter of clinging to power، and this is a matter in the shadow of governments throughout history، and in the event that decisions or administrative orders that are tainted with an element of violation may negatively affect both the person concerned or the party issuing the decision، and this does not serve the public interest and the public facility managed by the state، which is the basic characteristic For which it was found، and in order for the decision to be valid، it must meet the basic elements in terms of the cornerstone of the place، the reason، the purpose and the formality required in it. From the Iraqi constitution for the year 2005: (It is forbidden to stipulate in the laws that any act or administrative decision is immune from appeal) and it is good that what our modern constitution provides for the immunization

الكلمات المفتاحية: الاثار القانونية، النظام الإداري، القرارات، الأوامر الإدارية.

المقدمة

يمثل التظلّم الإداري من الموضوعات الهامة؛ لتعلقه مباشرة بالقرارات والأوامر الإدارية التي تتخذ من قبل الأشخاص الذين يتولون مهام في الدولة ، ومن ثمّ فأنَّ تلك القرارات والأوامر ربما تكون مشوبة بعنصر المخالفة لمبدأ المشروعية ومخالفتها للقوانين ؛ وذلك لأسباب قد تكون ربما طبيعية فطبيعة الإنسان معرض للخطأ أو تكون أخطاء من باب التمسك بالسلطة ، وهذا أمر وارد في ظل الحكومات على مر التاريخ وفي حالة أنَّ القرارات أو الأوامر الإدارية التي تكون مشوبة بعنصر المخالفة ، قد تؤثر سلباً في كل من صاحب الشأن أو جهة المصدرة للقرار ، وهذا لا يخدم المصلحة العامة والمرفق العام الذي تديره الدولة وهي الصفة الأساسية التي وجدت من أجلها ، وكي يكون القرار سليماً يجب أن يتوافر فيه الأركان الأساسية من حيث ركن المحل ، والسبب والغاية ، والشكلية المطلوبة فيه ، وفي حال تخلف ركن من هذه الأركان يكون القرار الصادر معيباً ، ومن ثمّ يكون لذي المصلحة أو صاحب الشأن أن يتظلّم منه

١- أهمية البحث في التظلّم الإداري :

للتظلّم الإداري أهمية كبيرة من حيث لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة لرفع الغبن الذي لحقة جراء القرار الإداري وإعادة النظر فيه إما عن طريق تعديله أو إلغائه أو بسحبه وفي الوقت نفسه ينبه الإدارة في قرارها المتخذ إذا كان فيه عيباً ، فتراجع تلك القرارات وتقوم بإجراء اللازم من قبلها ، وهذا ما يعزز الثقة بين الأشخاص والإدارة وفي الوقت نفسه حل المشاكل من دون اللجوء إلى القضاء ، ومن ثمّ تكون أهميته كبيرة من حيث سرعة انجاز الخلافات ، وقلة التكاليف ، وعدم اشغال القضاء ، والتخفيف عنهم بحل تلك المنازعات وهي في مهدها .

٢- مشكلة البحث :

نظراً لأهمية الموضوع ، وآثاره السلبية نتيجة القرارات والأوامر التي تتخذ ضد الأفراد سواء أكانوا موظفين أم أشخاصاً اعتياديين من قبل الإدارة ، وإنَّ السبيل الوحيد لإزالة تلك الآثار عن طريق التظلّم سواء أكان التظلّم وجوبياً أم جوازياً أم رئاسياً أم ولائياً ، فهي تحدد بمدد قانونية لا يمكن لكلا الطرفين تجاوزها ، وكذلك يجب أن تكون هناك شروط وخصائص في القرار الإداري وفي الشخص صاحب التظلّم لذلك فأنَّ اشكالية البحث تتمحور في :

أ- مدى فاعلية التظلّم الإداري في حل المنازعات الإدارية بعيداً عن سوح القضاء.

ب- هل القوانين العراقية التي تطرقت إلى موضوع التظلّم الإداري مثل قانون(انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ سنة ١٩٩١ المعدل)، وكذلك قانون (مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل)، كانت جادة وكافية لمعالجة مسألة التظلّم الإداري ؟

٣- الهدف من البحث :

لمعرفة مدى جدية القوانين والتشريعات التي عالجت مسألة التظلّم الإداري ، وهل كانت كفيلة بعدم افساح المجال أمام الإدارة بالتجاوز والخروج على مبدأ المشروعية ، وحفظ الحقوق والحريات للأفراد الذين تتأثر مراكزهم القانونية من جراء القرارات الإدارية المجحفة .

٤- منهج البحث :

للوصول إلى دراسة دقيقة حول منهج البحث سنقوم بدراسته على النحو الآتي:

١. دراسة تحليلية للنصوص القانونية العراقية ، التي تضمنت مدار بحثنا والمتعلقة بآلية التظلّم الإداري من حيث معناه وأنواعه والآثار المترتبة عليه .

٢.دراسة مقارنة كل من فرنسا ومصر ؛ وذلك لكثرة التقارب مع القوانين العراقية ، وفكرة القضاء المزدوج فيما يتعلق بموضوع التظلّم الإداري.

٥- نطاق البحث :

يتحدد نطاق البحث بتسليط الضوء على القوانين العراقية التي أشارت إلى وجوب التظلّم الإداري قبل اللجوء إلى محاكم القضاء الإداري لحل النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد من جراء القرارات الإدارية.

٦- هيكلية البحث :

خطة البحث ستقسم إلى مبحثين: سنتناول في المبحث الأول مفهوم التظلّم الإداري ويكون على شكل مطلبين: المطلب الأول التعريف بالتظلّم الإداري الفرع الأول منه تعريف التظلّم الإداري لغةً واصطلاحاً، والفرع الثاني أهمية التظلّم الإداري للإدارة والأفراد وكذلك أهميته لجهة القضاء، أما المطلب الثاني فسنقوم بدراسة أنواع التظلّم الإداري ، ويكون الفرع الأول منه الجهة المختصة بالنظر بالتظلّم الإداري بنوعيه التظلّم الولائي ، والتظلّم الرئاسي ، والفرع الثاني سيكون التظلّم الإداري من حيث اشتراطه سواء كان الزامياً (وجوبي) أم اختيارياً (جوازي) .

أما المبحث الثاني فيتعلق بإجراءات تقديم التظلّم وآثاره ، ويتفرع إلى مطلبين: المطلب الأول إجراءات تقديم التظلّم الفرع الأول منه إلى شروط التظلّم والفرع الثاني إلى شكل التظلّم الإداري ، والمطلب الثاني إلى آثار التظلّم الإداري ، ويكون الفرع الأول مخصصاً للآثار الايجابية للتظلّم، أمّا الفرع الثاني فمخصص إلى الآثار السلبية للتظلّم ، وبعدها سنقوم بوضع الخاتمة للبحث، وتتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

مفهوم التظلّم الإداري

نظراً لأهمية الموضوع وذلك لتعلقه بعمل الإدارة من خلال الأوامر الإدارية التي تصدرها سواء كانت منها الكاشفة أم المنشئة لإحداث آثار قانونية قد تأثر سلباً في الأشخاص ، ومن ثمّ أصبح من الواجب تنبه تلك الإدارة في حال ما إذا كان قرارها مشوباً بعدم المشروعية ، وافساح المجال للذين تأثرت مراكزهم القانونية

المطلب الأول : التعريف بالتظلّم الإداري

إنَّ التظلّم الإداري حديث النشأة ؛ لارتباطه بالقانون الإداري ، الذي يمتاز بأنّه أيضاً حديث النشأة وأول دولة نشأ فيها هي فرنسا بعد الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، التي سارت عليه معظم الدول ومنها العراق ونتيجةً لتطور الحياة الاجتماعية ، وتدخل الدولة والمتمثلة بسلطاتها الثلاثية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بشكل عام والسلطة التنفيذية بشكل خاص ، التي تكون على اتصال مباشر بمفاصل الحياة وذلك من خلال تنفيذ القوانين التي تصدر عن الهيآت التشريعية ، وكذلك الأنظمة واللوائح ، التي تكون من ضمن اختصاصها ، ومن ثمّ فأنَّ الأخطاء تكون واردة في إدارة تلك الدول ، مما أدى إلى ظهور القضاء المزدوج بعد أن كان القضاء منفرداً يختص بالنزاعات كافة من دون تمييز.

أمّا في عصرنا الحديث فقد بدأ التمييز بين النزاعات التي تنشأ بين الدولة والأفراد عن النزاعات الاعتيادية، وفي الوقت نفسه هناك قوانين عدّة صدرت حديثاً ، عالجت مسألة التظلّم الإداري ، وكيفية اللجوء إليه قبل التوجه إلى القضاء لحل النزاعات ، التي تكون الدولة طرفاً فيها ، وللحديث أكثر عن موضوع التظلّم الإداري من حيث تعريفه وأهميته في الواقع العملي ، فقد لجأ كثير من أساتذة القانون بالبحث في هذا الاتجاه ، وعرفوه بتعريفات عدّة ، وإن كانت تختلف من حيث الشكل والصياغة إلّا أنَّه يؤدي المضمون نفسه ، وللوقوف على هذا الموضوع سنقسم المطلب على فرعين:

المطلب الأول : التعريف بالتظلّم الإداري.

الفرع الأول: تعريف التظلّم الإداري

أولاً: تعريف التظلّم الإداري لغةً

(التظلّم الإداري لغةً من المصدر ظلم وتظلّم منه شكى من ظلمة وتظلّم الرجل أحال الظلم على نفسه إنما التظلّم ها هنا تشكي الظلم منه والمتظلّم الذي يشكو رجلاً ظلمة والمتظلّم أيضاً الظالم وتظلّمين فلان ظلمني مالي ويقال تظلّم فلان إلى الحاكم من فلان مظلمه تظليماً أيّ أنصفه من ظالمه واعانه عليه) [١]...

وقيل في التظلّم (ظلمته تظلّماً اذا انبأته انه ظالم ويقال ظلم فلان فاظلم ومعناه انه احتمل الظلم بطيب نفس وهو قادر على الامتناع منه ويقال تظلّم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظلّماً أيّ أنصفه من ظالمه وأعانه من عليه)[٢].

ثانياً: تعريف التظلّم الإداري اصطلاحاً

التظلّم عبارة عن (الطريقة القانونية) أو الشكوى أو الطلب المرفوع من المتظلّم للحصول على حقوقه أو تصحيح وضعيته.

وعرفه آخر بأنّه إجراء إداري يوجه ضد قرار غير مشروع للإدارة المعنية لإعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل ، أو التصحيح أو السحب ، أو الإلغاء ما يجعله أكثر شرعية وملاءمة للعدالة ، أو هو إجراء وجوبي يوجه للإدارة ضد قرار غير مشروع من أجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء مما يجعله أكثر شرعية وملاءمة للعدالة[٣]، وعرفته المحكمة العليا المصرية بأنَّه كل ما يفيد يتمسك بيه المتظلّم بحقه ومطالبته باقتضائه ، وعرفه آخر بأنَّه عبارة عن طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها يطلب فيه إعادة النظر في القرار الصادر بحقه بسحبه ، أو تعديله قبل اللجوء إلى القضاء ، وهذا التظلّم ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إذا قدم أثناء مدته ، بحيث يبدأ ميعاد جديد في السريان ابتداءً من صدور قرار إداري جديد بشأنه [٤]، والتظلّم هو صدور قرار إداري غير ملائم ، أو معيب أو مخالف للمشروعية في حق الموظف ، فيتقدم إلى جهة الإدارة التي أصدرته أو رأستها بتظلّم ولائي أو رئاسي من أجل سحب القرار أو تعديله بما يحقق المشروعية [٥].

يتضح من التعريفات السابقة أنَّ مضمونها واحد وإن اختلفت في بعض الأمور المتعلقة بالصياغة أو الشكلية ، ومفادها أنَّ صاحب الشأن له الحق أن يتظلّم من القرار الإداري الصادر بحقه إلى الجهة مصدرة القرار ظناً منه بعدم مشروعيته ملتمساً ، منها بإلغاء ذلك القرار أو تعديله أو سحبه .

الفرع الثاني : أهمية التظلّم الإداري

أولاً:أهمية التظلّم الإداري للإدارة والأفراد:

يساعد التظلّم الإداري على التقليل من فرص الصدام بين الإدارة والأفراد ، واظهارها بمظهر من يحترم القانون ، وفي جانب هام يساعد التظلّم الإداري السلطات الإدارية العليا على دراسة الحالة ، وقد ينبهها بها الأمر إلى تعديل نظامها أو قانونها من قبل المشرع إذ أنَّ كثرة الحلول التي تتخذها الإدارة بصدد موضوع معين تكثر فيه التظلّمات يمكن أن يقدم السلطة التشريعية دراسات ، ووثائق معتبرة يكون لها دليل عند إصدار قانون جديد [٦]، وكذلك يفسح التظلّم المجال أمام الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها لمراجعة قرارها الإداري ، ومعالجة عيوبه بإلغائه أو تعديله إذا تبيّن لها أنَّ القرار معيب أو مخالف للقانون لإنهاء النزاع بطريق أيسر من دون الحاجة إلى التقاضي أمام القضاء ، وفي هذا اختصار للوقت والتكاليف [٧]، وإنَّ قبول الإدارة للتظلّم إذا

ما كان غير مشروع يجنبها الإلغاء القضائي ، وما قد يمس الإدارة من ضرر ادبي مصدره الحرج الناجم عن وصف قراراتها أنَّها غير مشروعة[٨]، أما أهمية التظلّم بالنسبة للأفراد فيشمل أهمية التظلّم في هذا الجانب في أنّه يعد وسيلة فاعلة وجدية بيد الأفراد نظراً لسعة الحلول ، التي تملكها الإدارة في الاجابة على التظلّم ، وفيه يختصر على الأفراد الوقت والمال الذي يتكبدونه جراء رفع شكواهم إلى القضاء ؛ فضلاً عن أنَّه يعد ضمانة هامة للأفراد سواء كانوا موظفين أم أفراداً اعتياديين ، إذ يؤدي بالإدارة إلى أن تسلك سبيل التأني والحيدة والموضوعية ومراجعة قراراتها غير المشروعة وغير الملائمة [٩].

ثانياً: أهمية التظلّم للقضاء

تتضح أهمية التظلّم في أنَّه يقطع سريان ميعاد رفع الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري [١٠]، وكذلك يحقق مصلحة مرفق القضاء ، إذ يقلل من أعداد الدعاوى المقامة أمام المحاكم ، وتخفيف العبء عن كاهلها ، ويلاحظ أنَّ هذا يحتل أهمية استثنائية في العراق بسبب محدودية جهات القضاء الإداري حتى بعد التعديل الخامس[١١].

ويمكننا القول إنَّ أهمية التظلّم بصفة عامة بوصفه إجراء للتسوية الودية للمنازعات الإدارية من شأنه إنهاء الخصومة في مهدها تحقيقاً للمصلحة العامة، ومصلحة صاحب الشأن والإدارة ومرفق القضاء على السواء ، ففيه تحقيق للعدالة بصورة أسرع وأيسر .

المطلب الثاني : انواع التظلّم الإداري

بعد أن تطرقنا في المطلب الأول من هذا البحث إلى التعريف بالتظلّم الإداري ، وكذلك إلى الأهمية من التظلّم الإداري سواء كان للإدارة أم الأفراد أم القضاء من جهة أخرى ، وفي المطلب الثاني سنبحث في أنواع التظلّم الإداري من حيث السلطة المختصة بالنظر فيه ، وكذلك من حيث اشتراطه وإلزامه ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول : التظلّم من حيث السلطة المختصة بنظره :

من حيث الأصل ينقسم التظلّم إلى تظلّم ولائي ، وتظلّم رئاسي ، وهناك نوعان آخران من التظلّم هما: التظلّم الوصائي ، والتظلّم إلى لجنة إدارية خاصة .

أنواع التظلّم من حيث الجهة التي يقدم إليها :

أولاً:التظلّم الولائي

هو التظلّم الذي يتقدم به صاحب الشأن لرجل الإدارة الذي تصرف وصدر عنه العمل القانوني أو القرار الإداري لمطالبته بمراجعة قراره وإعادة النظر فيه ، واتخاذ ما يناسب عدم الإضرار بمصلحته عند قناعته بما قدمه صاحب المصلحة من مسوغات لسحب القرار أو إلغائه أو تعديله ، بأنَّه التظلّم المقدم من صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار موضوع التظلّم ويطلب منها مراجعته وإعادة النظر فيه ؛ لغرض تعديله

أو إلغائه أو سحبه بما يتفق مع قواعد المشروعية وبما يتلاءم والاعتبارات المحيطة وذلك بعد أن يبين المتظلّم اوجه المخالفة في قرار الإدارة مشيراً إلى الأسباب التي يستند لها في تظلّمه [١٢] .

ثانياً: التظلّم الرئاسي

يقدم التظلّم هنا إلى الرئيس الإداري لا إلى رجل الإدارة الذي أصدر القرار أيّ إلى الرئيس المباشر لرجل الإدارة الذي صدر عنه التصرف القانوني، وكذلك يعد التظلّم رئاسياً عندما يقدم إلى السلطة الرئاسية للعضو الإداري الذي أصدر القرار إذ يستطيع الرئيس توجيه المرؤوس لاتخاذ موقف معين استناداً إلى ما يتمتع به الرئيس من سلطات تجاه المرؤوس ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك [١٣]ف (التظلّم لدى الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه شرط لقبول الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري)، و((المميز :- ع . ١ . خ . ع .

المميز عليه :- وزير الداخلية - إضافة لوظيفته أقام المدعي (المميز) ع . ١ . خ . ع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري مدعيا فيها بان المدعى عليه (المميز عليه) إضافة لوظيفته أصدر الأمر الإداري المرقم (٤٧١٨٠) في ٢/٦/٢٠١٦ استنادا للأمر الديواني المرقم (١٥٩) لسنة ٢٠١٦ والمتضمن إحالة المدعي إلى التقاعد بحجة انه فائض على الملاك ، لذلك طلب دعوة المدعى عليه، إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء الأمر محل الطعن ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها المؤرخ في ٢٩/١٢/٢٠١٦ وبعدد اضبارة (٥٦١ /ق/ ٢٠١٦) رد دعوى المدعي ، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور تصدى له تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ٢٥/١/٢٠١٧ طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها.

القـــرار :

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المدعي يطعن بالأمر الديواني المرقم (١٥٩) لسنة ٢٠١٦ والأمر الإداري المرقم (٤٧١٨٠) في ٢/٦/٢٠١٦ المتضمنين احالته إلى التقاعد ويطلب إلغاءهما وإعادته إلى الخدمة ، فحكمت المحكمة على وفق نسخة الحكم المكتوبة باليد والموقعة من رئيس المحكمة واعضائها برد دعوى المدعي للأسباب التي استندت إليها لدى التدقيق وجدت المحكمة الإدارية العليا أن محكمة القضاء الإداري قد دخلت في موضوع الدعوى وأصدرت حكمها المميز قبل التحقق من الجانب الشكلي للدعوى من حيث تقديم التظلّم من الأمر الديواني المطعون فيه وفقا لحكم الفقرة (أ) من البند (سابعا) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ التي اشترطت قبل تقديم الطعن بالقرار الإداري إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلّم منه لدى الجهة الإدارية المختصة أثناء (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً وحيث أن مناط الوزراء ، وحيث أن التظلّم لدى رئيس مجلس الوزراء يغني عن التظلّم لدى وزير الدعوى هو الطعن بالأمر الديواني الصادر من رئيس مجلس الوزراء بإنهاء خدمة المدعي ، وحيث أن قرار وزير الداخلية قد صدر تنفيذا لقرار

رئيس مجلس الداخلية – اضافة لوظيفته في حين أن التظلّم لدى وزير الداخلية لا يغني عن التظلّم لدى رئيس مجلس الوزراء ، وحيث أن المدعي لم يقدم ما يؤيد تظلّمه من الأمر الديواني لدى المدعى عليه الثاني رئيس مجلس الوزراء – اضافة لوظيفته وكما بين الممثل القانوني بلائحته الجوابية المقدمة بجلسة المرافعة المؤرخة في ٣٠/١١/٢٠١٦ عدم تقديم المدعي للتظلّم من الأمر الديواني المطعون فيه فيكون المدعي بذلك قد اقام دعواه خلافا للشكلية المقررة قانونا وتكون واجبة الرد من هذا الجانب ، وحيث أنّ محكمة القضاء الإداري ردت الدعوى لسبب آخر ، لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا تصديق الحكم المميز من حيث النتيجة ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ١٢ /رجب/ ١٤٤٠ هـ الموافق ٢٠/٣/٢٠١٩م)). [١٤]

ثالثاً:التظلّم إلى لجنة إدارية خاصة

إنَّ وضع مصير صاحب الشأن أو الأشخاص الذين يحتمل تضررهم من القرار الإداري بيد شخص واحد ليحكم في التظلّم لا يخلو من خطورة ، وتفويت المصلحة عليه ولرفع نسب المحافظة عليها وتحقيق العدالة يؤسس المشرّع في أحيان كثيرة لجنة تختص بنظر التظلّم الإداري والبت فيه ، وكثيراً ما تشكل هذه اللجنة من موظفين إداريين بعدد معين ، ويكون على درجة معقولة من الكفاءة والخبرة للفصل في التظلّم إذ تشترط التشريعات في الغالب أن يكون أحد أعضائها (على الأقل) مختصاً بالقانون[١٥].

وكذلك يقدم هذا التظلّم إلى لجان إدارية خاصة ينص عليها القانون ، وتشكل للنظر في التظلّمات الإدارية والفصل فيها بمعزل عن الرئيس الإداري[١٦].

رابعاً: التظلّم الوصائي

بمعنى تقديم التظلّم إلى الجهة التي لها الحق الوصايا على أعمال الإدارة ولذلك كان التظلّم الوصائي لا ينسجم إلا مع نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني : التظلّم الإداري من حيث اشتراطه (إلزامه)

ينقسم هذا التظلّم من حيث اشتراطه إلى : التظلّم الجوازي (الاختياري) والتظلّم الوجوبي (الالزامي).

أولاً:التظلّم الجوازي (الاختياري)

يعني عدم منح صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء لمخاصمة القرار الإداري الماس بمصلحته قبل اللجوء إلى الإدارة والتظلّم أمامها من قرارها ، وبعبارة أدق: يعني التظلّم الاختياري منح صاحب الشأن حرية الاختيار بين التوجه إلى الإدارة والتظلّم من قرارها أولاً ثم التوجه إلى القضاء ثانياً إذا لم توافق الإدارة على طلبه وبين اللجوء مباشرةً إلى القضاء ورفع الدعوى أمامها على القرار والطعن به والطلب من القاضي الإداري إصدار حكمه بإلغاء القرار المخاصم ، فكلتا الطريقتين متاحة أمامه ، وليس هنا ترتيب بينهما والأثر الهام الذي يترتب على

التظلّم الاختياري هو صحة الطعن بالقرار من صاحب الشأن في حالة التوجه إلى القضاء من دون التظلّم أمام الإدارة أيّ لا يكون التظلّم شرطاً لقبول دعوى الإلغاء[١٧].

ثانياً:التظلّم الوجوبي (الالزامي)

هو عكس التظلّم الاختياري فليس لصاحب التظلّم التوجه إلى القضاء قبل مباشرته التظلّم أمام الإدارة مصدرة القرار وفي حالة عدم استجابة الإدارة لطلب صاحب الشأن ورفته صريحاً أو ضمناً ، ويكون قد حاز على صلاحية مخاصمة القرار الإداري قضائياً لذلك يقال هنا إنَّ التظلّم هو شرط القبول القضائي لدعوى الإلغاء ، فقد أخذ المشرّع العراقي بالتظلّم الوجوبي وبحسب ما تمّ الإشارة إليه في قانون (انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل) إلى أنّه ((يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلّم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلّم خلال٣٠ ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمة وعند عدم البت فيه رغم انهاء المدة يعد ذلك رفضاً للتظلّم))[١٨].

وقد أشار قانون(مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل) إلى أنّه ((يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلّم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ٣٠ ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلّم خلال ٣٠ ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلّم لديهم)) [١٩]، و((لا تقبل الدعوى اذا اقيمت قبل انتهاء مدة البت في التظلّم))

المميز :- وزير التربية – إضافة لوظيفته .

-((المميز عليها :. هـ . ج . ش

أقامت المدعية (المميز عليها) هـ . ج . ش الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين والمحالة إلى محكمة القضاء الإداري حسب الاختصاص مدعية فيها بأن المدعى عليه (المميز) إضافة لوظيفته ممتنع عن تنفيذ امر تعيينها بالرغم من صدور الأمر الوزاري المرقم (٣٣٣) في ٥/١٢/٢٠١٦ بحجة أن اسمها جاء خطأ ، لذلك طلبت دعوة المدعى عليه . إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء امتناعه ، ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها المؤرخ في ١٧/١٢/٢٠١٨وبعدد اضبارة (٢١٩٦ /ق/ ٢٠١٨) الزام المدعى عليه ، إضافة لوظيفته بإتمام إجراءات تعيينها وقبول مباشرتها بالتعيين ، ولعدم قناعة المميز إضافة لوظيفته بالقرار المذكور تصدى له تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ١٤/١/٢٠١٩طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها.

القـرار :

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد أنَّ الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر وجدت أنَّ المدعية (المميز عليها) تطعن بامتناع المميز (المدعى

عليه) اضافة لوظيفته عن تنفيذ الأمر الوزاري المرقم (٣٣٣) في ٥/١٢/٢٠١٦ المتضمن تعيينها على الملاك الدائم وتطلب الحكم بإلغاء امتناعه ، وقد قبلت محكمة القضاء الإداري الدعوى من الناحية الشكلية ودخلت في موضوعها وأصدرت حكمها المتضمن الزام المدعى عليه – اضافة لوظيفته بإتمام اجراءات تعيينها وقبول مباشرتها ، لدى التدقيق وجدت المحكمة الإدارية العليا أنَّ المدعية كانت قد أيدت أمام محكمة قضاء الموظفين بجلستها المنعقدة في ٢٧/٤/٢٠١٧ أنَّها تبلغت بالقرار المطعون فيه بتاريخ ١/٢/٢٠١٧ في حين أيدت أمام محكمة القضاء الإداري بجلستيها المنعقدتين بتاريخ ١٥/٨/٢٠١٨ و ١٥/١٠/٢٠١٨ أنّها تظلّمت بتاريخ ٤/١/٢٠١٧ دون رد ، وحيث أنَّ الكتاب المرقم (٣٢) في ٤/١/٢٠١٧ يشير إلى هامش الوزير المؤرخ في ٢/١/٢٠١٧ بخصوص الطلب المقدم من المدعية عن طريق الامانة العامة لمجلس الوزراء ، وحيث أنَّ تظلّم المدعية المربوط بأضبارة الدعوى كان بتاريخ ٥/٢/٢٠١٧ ، وحيث أن المدعية اقامت دعواها بتاريخ ١٦/٢/٢٠١٧ ، مما يخالف شروط اقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري المنصوص عليها في البند (سابعا) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ التي اشترطت قبل تقديم الطعن إلى المحكمة أن يتم التظلّم لدى الجهة الإدارية المختصة أثناء (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالأمر المطعون فيه أو اعتباره مبلغا وعند عدم البت في التظلّم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة فعلى المتظلّم أن يقدم طعنه أثناء (٦٠) ستين يوما من تاريخ رفض التظلّم حقيقة أو حكما ، مما يستوجب رد دعوى المدعية من الناحية الشكلية ، وحيث أنَّ الحكم المميز صدر خلافا لما تقدم، فيكون غير صحيح ومخالف للقانون ، لذلك قرر نقض الحكم المميز وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها وفقا لما تقدم على أن يبقى الرسم التمييزي تابعا للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في ٢٧ /رجب/ ١٤٤٠ هـ الموافق ٤/٤/٢٠١٩م))[٢٠].

أمّا المشرّع الفرنسي فلم يأخذ بشرط التظلّم الوجوبي إلا في حال تعلق الطعن بالقرار الإداري غير المشروع على حصول الطاعن على تعويض[٢١].

وكذلك قد ذهب التشريع المصري استثناءً أيّ جعل التظلّم شرطاً جوهرياً لقبول الطعن أمام القضاء في حالات محدودة وإلّا أصبحت الدعوى واجبة الرد إذ نص قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على عدم قبول (الطلبات المقدمة رأساً في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلّم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة في التظلّم)[٢٢].

وبذلك قد جعل المشرع المصري التظلّم وجوبياً في موارد خاصة من البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة (١٠) وهي القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة والترقية أو بمنح العلاوات والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بشأن احالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي أو التأديب بواسطة السلطات التأديبية عدا مجالس التأديب[٢٣].

وإنَّ التظلّم الإداري في فرنسا ومصر اختياري بحسب الأصل إلّا في بعض الأحوال التي يتطلبها القانون، فيكون بذلك اجبارياً كما هو الحال بالنسبة إلى بعض التظلّمات الخاصة بالمنازعات العامة التي حددها قانون مجلس الدولة المصري المادة (١٢) فيه ، أما في العراق فالتظلّم يعد شرطاً من شروط قبول الدعوى أمام المحاكم القضاء الإداري فقط وعلى ذلك فلا ينتج اثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء[٢٤].

المبحث الثاني

اجراءات تقديم التظلّم الإداري وآثـــــاره

إنَّ تقديم التظلّم الإداري يجب أن يكون فيه إجراء يقوم به المتظلّم من القرار الإداري الصادر بحقه على وفق شروط وإجراءات معينة يجب أن تتوافر في الشخص المتظلّم أو في القرار الإداري موضوع البحث وفي حال قبول التظلّم أو رفضه فأنَّ هناك آثاراً ستترتب على كلا الطرفين ، ومن ثمّ سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين : المطلب الأول يتضمن إجراءات تقديم التظلّم من حيث شروطه وشكل التظلّم ، والمطلب الثاني سنحدد فيه آثار التظلّم سواء كانت الايجابية أم السلبية .

المطلب الأول : إجراءات تقديم التظلّم

الفرع الأول : شروط التظلّم الإداري

إنَّ شروط التظلّم الإداري تختلف من قانون إلى آخر من حيث إذا كان التظلّم وجوبياً يختلف عما عليه في التظلّم الجوازي ، وتختلف باختلاف أنواع التظلّم المتمثلة بالتظلّم الولائي ، أو الرئاسي ، أو الوصائي أو التظلّم إلى اللجان ، وعلى الرغم من الاختلاف إلّا أنَّ هناك جملة من الشروط الشكلية والموضوعية ويمكن إجمالها على النحو الآتي :

١- أن يقدم التظلّم بعد صدور قرار إداري تتمكن الإدارة من إعادة النظر في قرارها الصادر فعلاً[٢٥]، ولا يقدم التظلّم إلّا على قرار إداري نهائي بفرض العقوبة الانضباطية ، ويقصد بالقرار الإداري النهائي القرار الصادر عن سلطة مختصة من دون أن يكون خاضعاً للتصديق من سلطة أخرى قابلاً للتنفيذ أو إجراء لاحق مكمل له بحيث يضع هذا القرار الكلمة للفصل في موضوع الصادر بشأنه [٢٦]، ((تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في صحة القرارات الإدارية النهائية – التي ترتب أثرا قانونيا على المركز القانوني للموظف))

المميز :- وزير الصناعة والمعادن – إضافة لوظيفته

المميز عليها :- م . ع . م .

أقامت المدعية (المميز عليها) م ع . م الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين مدعية فيها بأنّ المدعى عليه (المميز) إضافة لوظيفته أصدر الأمر المرقم (١٦٧٠٨) في ٢٩/٣/٢٠١٧، والمتضمن رفض احتساب إجازة الأمومة للأغراض كافة لها بحجة أنّها خارج العمل ، لذلك طلبت دعوى المدعى عليه، إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء الأمر محل الطعن ، ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في

٧/١١/٢٠١٧ وبعدد اضبارة (١٠٤٥/م/ ٢٠١٧) إلزام المدعي عليه باحتساب فترة إجازة الأمومة للمدعية للمدّة من٢٠/٧/٢٠١٠ولغاية ٢٠/٧/٢٠١١ خدمة للأغراض كافة لموافقتها لأحكام القانون ، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور أنفا تصدى له تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ٥/١٢/٢٠١٧ طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها .

القرار: لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد أنَّ الطعن التمييزي ، مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنَّه غير صحيح ، ومخالف للقانون ذلك أنَّ المميز عليها (المدعية) تطعن بالأمر الصادر عن المميز (المدعى عليه) اضافة لوظيفته المرقم (١٦٧٠٨) في ٢٩/٣/٢٠١٧ المتضمن أنَّ الترفيع يكون ممن هم داخل قوة العمل ولا يوجد سند قانوني باحتساب مدة التأخير في الدرجة لأغراض الترفيع القادم ، وتطلب المدعية احتساب إجازة الأمومة للفترة من ٢٠/٧/٢٠١٠ لغاية ٢٠/٧/٢٠١١ لأغراض العلاوة والترفيع فحكمت محكمة قضاء الموظفين بذلك دون أن تلاحظ أن الكتاب المطعون فيه لا يتضمن امرا وانما مخاطبة من دائرة المدعى عليه جوابا على كتاب صادر من الشركة العامة للمنتوجات الغذائية وبذلك لا يعد قرارا إداريا نهائيا يرتب أثرا قانونياً على المركز القانوني للمدعية ، ومن ثمّ لا يصلح للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين كونها محكمة إلغاء تختص بالفصل في مشروعية القرارات الإدارية النهائية مما يستوجب رد دعوى المدعية ، وحيث أن المحكمة قد أصدرت حكمها المميز خلافا لما تقدم فيكون حكمها غير صحيح ومخالف للقانون قرر نقضه وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمتها للسير فيها على وفق ما تقدم على أن يبقى رسم التمييز تابعا للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في ١٢ /رجب/ ١٤٤٠ هـ الموافق ٢٠/٣/٢٠١٩م)) .[٢٧]

٢– أن يقدم التظلّم أثناء المدة التي يجوز الطعن أثنائها بالإلغاء[٢٨]، ويجب أن يقدم التظلّم إلى الجهة المختصة بالنظر فيه أثناء المدة التي حددها القانون وقد حدد المشرع العراقي المدة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ بالقرار الإداري عندما نصّ على أنَّ ((للموظف المعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرة رابعاً من هذه المادة الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام أثناء ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بقرار فرض العقوبة[٢٩])).

٣– أن يقدم التظلّم إلى من أصدر القرار أو الجهة الرئاسي التابعة لها[٣٠]، ويجب أن يقدم التظلّم إلى الجهة المختصة بالنظر فيه إذ يقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته فيعدّ ولائياً أو أمام الإدارة الرئاسية فيسمى رئاسياً أو إلى الجهة التي تمتلك الوصايا في اطار اللامركزية الإدارية أو أمام اللجان الإدارية المختصة في الأحوال التي ينص عليها القانون [٣١].

٤- أن يكون التظلّم واضحاً بحيث يحدد فيه قرار المتظلّم منه والمأخذ التي ترد عليه وإلّا لم يكن قاطعاً للميعاد[٣٢]، على الرغم من أنَّ القانون لم يشترط شكلاً معيناً للتظلّم إلّا أنَّ عباراته يجب أن تكون واضحة تشير إلى شكوى الموظف من قرار العقوبة الصادر بحقه(٣٣)، وفي حال إذا قدم التظلّم بعبارات لا يفهم منها رفض الموظف للعقوبة الواقعة بحقه ولا طلبه إنهاءها بالإلغاء أو السحب أو التعديل ، مما يعطي الحق للإدارة برفض مثل هكذا تظلّمات ومسببة بعدم وضوح عباراتها .

٥- أن يكون التظلّم مجدياً بأن يكون للإدارة قدرة على سحبه أو تعديله أو استبداله بغيره، إذا تبين لها عدم مشروعيته ، وقد لا يجدي التظلّم في الحالات كعدم قابلية القرار التأديبي للسحب من قبل اللجان التأديبية لاستنفاد ولايتها بصدور القرار التأديبي إذ يمتنع إليها إعادة النظر فيه بإلغاء أو تعديل أو إعلان الإدارة تمسكها بقرارها وإعلانها عدم استجابتها لأيّ تظلّم يقدم بصدد قرارها وعلى المعترض اللجوء إلى القضاء وهذا الأمر يجعل التظلّم من القرار التأديبي إضاعة للوقت فيما لا طائلة من ورائه[٣٣].

٦- أن يقدم التظلّم من الشخص ذاته الذي يروم رفع دعوى الإلغاء أو ممثلها القانوني ، ويقع عبء إثبات التظلّم على الطاعن، وأن يقدم التظلّم صاحب المصلحة المتضرر من القرار الإداري أو صاحب الشأن المتضرر من القرار الإداري أصالةً بنفسه ، أو وكالة من ينوب عنه قانونا[٣٤]، وقد نصّ المشرّع العراقي على أن يكون التظلّم مقدماً من صاحب المصلحة في كافة التشريعات ، التي تضمنت التظلّمات الإدارية[٣٥].

الفرع الثاني : شكل التظلّم الإداري

عدم اشتراط شكل معين للتظلّم غايته التيسير وليس التعسير حتى لا يؤدي فرض شكل معين من تكاسل المتظلّم ، واحجامه عن تقديمه لذلك فلم يشترط فيه الكتابة طالما كان يمكن إثباته ، ومن ثمّ من الممكن أن يكون شفوياً بأن يبلغ الرئيس المباشر أو المختص بشأن قرار أو أمر إداري طالباً منه بإعادة النظر[٣٦]، ولا يشترط في التظلّم صيغة معينة خاصة أو اتباع أوضاع معينة ، ويترتب على مخالفتها البطلان ، ولا يلزم أن يحدد ذو الشأن في تظلّمه قدر ، وحجم العيب في القرار أو أن يكون النص على القرار بوجه من الأوجه المشترط للطعن بالإلغاء[٣٧]، وليس الزاماً على المتظلّم أن يقدم تظلّمه على الأسس القانونية التي يقدمها في دعوى الإلغاء ، وإنّما يكفي في التظلّم أن يستند إلى عبارات العدالة أو الملاءمة ويتمّ أثره في هذه الحالة[٣٨].

إنَّ المشرّع العراقي وعلى الرغم من جعله التظلّم شرطاً أساسياً لرفع دعوى الإلغاء ، وقبولها فهو لم يشترط فيه شكلاً معيناً ، فيمكن أن يكون بعريضة اعتيادية ويمكن أن يكون شفوياً إذا استطاع المتظلّم إثباته ويمكن أن يكون على شكل غنذار بواسطة الكاتب العدل أو البريد المسجل بقلم الوصول[٣٩].

المطلب الثاني :آثار التظلّم الإداري

يترتب على تقديم التظلّم من القرارات الإدارية جملة من الآثار القانونية بحسب النتائج المتوخاة منه فضلاً عن الجهة التي تقرر تلك النتائج ، فقد يستجاب للتظلّم من القرار الإداري من قبل الجهة المعنية التي قدم اليها

التظلّم ، وقد لا يستجاب له فيفسح المجال لصاحب الشأن بالطعن قضائياً بقرار الإدارة التي ردت تظلّمه صراحة أو ضمناً من ذلك فآثار التظلّم إما أن تكون ايجابية تتمثل بسحب أو إلغاء القرار الإداري بفرض العقوبة أو تعديله أو سلبيته ، تتمثل برفض التظلّم عبر ابلاغ صاحب الشأن بالرفض حقيقةً أو حكماً[٤٠].

ولغرض إعطاء صورة واضحة عن الآثار المترتبة عن التظلّم الإداري يقسم هذا المطلب على فرعين: الفرع الأول عن الآثار الايجابية للتظلّم ، والفرع الثاني عن الآثار السلبية للتظلّم الإداري .

الفرع الأول :الآثـار الايجابية للتظلّم الإداري

بيّنا سابقاً في بحثنا هذا على أنَّ التظلّم عبارة عن التماس يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار بحقه، وفي حال قبول التظلّم ستترتب آثار ايجابية بحسب الإجراء المتخذ من قبل الإدارة في القرار المتظلّم منه ، فتقوم تلك الأخير إما بسحب القرار الإداري ، أو إلغائه أو تعديله ، وبما يأتي بيان الآثار المترتبة وهي:

أولاً : الآثـار المتعلقة بالقرار محل التظلّم

(أ) سحب القرار الإداري: إنَّ سحب القرار الإداري يعني زواله من التنظيم القانوني وهذا يرتب آثاراً عدّة منها:

١– زوال آثاره التي ترتبت عليه في الماضي وعدم ترتيب أيّ آثار عليه في المستقبل بمعنى أنّه بعد السحب لا توجد آثار له مطلقاً لا في الماضي ولا في المستقبل .

٢– إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل سحبه .

٣– قيام الإدارة بإصدار القرارات التي يقتضيها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل سحب قرارها .

٤– إنَّ القرار الساحب لقرار سابق يمكن أن يكون هو الآخر موضوعاً للسحب هذا ، وهو رأي القضاء الإداري الفرنسي إلّا أنَّ القضاء الإداري العربي خالفه في حال قرار السحب المعيب والتقى معه في حال القرار السحب الصحيح في عدم جواز سحبة[٤١].

(ب) إلغاء القرار الإداري: يعني إزالة بعض أو كل آثاره للمستقبل اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع بقاء الآثار التي رتبها في الماضي سليمة .

لا يعني هذا الإلغاء القضائي وإنّما يعني قيام الإدارة ذاتها التي أصدرت القرار بإلغائه ، ولذلك يقال إلغاء القرار إدارياً وقيام الإدارة بإلغاء القرار يعني إنهاء آثاره بالنسبة إلى المستقبل مع ترك آثاره التي تحققت في الماضي سليمة وإلغاء القرار إدارياً يشمل إلغاءه الصريح أو الإلغاء الضمني أو الإلغاء عن طريق القرار المضاد[٤٢].

ومن خلال هذا المعنى للإلغاء الإداري أظهر الفرق جلياً بينه ، وبين سحب القرار الإداري فالسحب يتجه إلى القرار الإداري ذاته ليزيله من التنظيم القانوني للدولة ولازم إزالته زوال الآثار التي ترتبت عليه جميعاً، أما الإلغاء الإداري فهو مجرد ايقاف نشاط القرار الإداري أو ادخاله في حيز الخمول ، لذلك يبقى موجوداً في التنظيم القانوني للدولة ، ولا يزول فيه فلا تمس الآثار التي ترتبت عليه في الماضي ، أما من الناحية المستقبلية فيقتضي عدم انتاجه لأيّ آثار مادام في طور الخمول.

(ج) تعديل القرار الإداري: لكل فعل إداري غرض وهدف يسعى لتحقيقه ، والقرار الإداري فعل إداري لرجل الإدارة ؛ ولذلك يصدر لتحقيق هدف ما والهدف الذي يسعى إليه هو الأثر القانوني الذي يحدثه ويعبر عنه بمحل القرار الإداري ، وتعديل القرار الإداري يرد على العنصر الأخير له أيّ يرد على الأثر الذي يحدثه وتعديله ، إذاً ينحصر في إجراء التغيير على محله وهو لا يكون إلّا جزئياً

ثانياً : الآثار المتعلقة بالمتظلّم :

١- لما كان التظلّم الإداري يفصح عن رغبة المتظلّم في رفض القرار الذي يمس بمصالحه فأنَّ تقديم التظلّم يضع الإدارة أمام خيارين ، أما إعادة النظر بالقرار فينتهي به النزاع ودياً ، وأما سلوك الطريق القضائي بكل ما يفرضه من أعباء والتزامات لاسيما في الأنظمة التي لا تتوفر فيها مجانية القضاء.

٢- يوفر التظلّم الإداري شرطاً ضرورياً ولازماً لقبول دعوى الإلغاء في الأنظمة التي تعده شرطاً في هذا المجال مع ملاحظة أنّ توافر شرط التظلّم الإداري الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء أمر يتصل بالنظام العام [٤٣].

ثالثاً : الآثار المتعلقة بالإدارة

١- تلتزم الجهة الإدارية التي قدم إليها للتظلّم الإداري بشروطه المقررة قانونياً بإعادة فحص موضوع التظلّم من جديد وإعادة دراسة عناصره في المدة المحددة قانوناً

٢- لا يقتصر التزام الإدارة على فحص الموضوع ودراسته ، بل عليها البت فيه ايجاباً أو سلباً أيّ قبول التظلّم أو رفضه ، أما في حالة سكوت الإدارة أيّ اتخاذها قراراً بالرفض الصريح للتظلّم أو الرفض حكماً باستمرار سكوتها على الرغم من انتهاء المدة المقررة للبت فأنَّ ميعاد رفع دعوى الإلغاء يبتدأ في السريان ومعنى ذلك أنَّ الإدارة قد اختارت الطريق القضائي [٤٤].

الفرع الثاني: الآثار السلبية للتظلّم الإداري

على الرغم من المميزات والآثار الايجابية المتعلقة بالتظلّم الإداري سبق وأن تطرقنا إليها في بداية بحثنا وكذلك في الفرع الأول من المبحث الثاني والان نتطرق إلى الآثار السلبية (العيوب) وهي :

١- الجهة الإدارية لا تهتم كثيراً بالتظلّم وهي تعتقد انها دائماً على حق ، وترفض غالباً حتى دراسة التظلّم خاصتاً أن النظام لا يوجب عليها الرد بل من حقها أن تلتزم الصمت ، وعليه يصبح التظلّم مضيعة للوقت ، ولاسيما في ظل قواعد لا تلزم ولا تعاقب الجهات الإدارية .

٢- جعل التظلّم وجوبياً تحكم غريب من المنظم فطالما ضاعت الحقوق بسبب السهو عنها ، وفي اشتراط التظلّم على سبيل الاجبار وطول المدد التي يمر بها يعد مماطلة لا تتفق مع روح الشريعة .

٣- التظلّم إلى الخصم من الاعتبارات الادبية التي ينبغي أن يتنزه المنظم عن ذكرها فضلاً عن تحويلها إلى فرائض بما يسبب الحرج والمشقة .

٤- الجهة الإدارية هي الخص والحكم ومن طبيعة الإنسان ألا يطمئن إلى حكم خصمه بل يشك دوماً في مصداقية الحكم ويفضل أن تفصل في النزاع جهة محايدة .

٥- أن إلغاء التظلّم يؤدي في كثير من الحالات إلى الابقاء على العدالة ويحررها من شكليات غير مقبولة ، وغير مجدية احياناً ، ويرفع الضيم عن المتظلّم بتمكينه اللجوء إلى القاضي مباشرةً [٤٥].

وعلى الرغم من الانتقادات الكثيرة للتظلّم فأنَّها لم تقلل من أهميته الذي بقى طريقاً عملياً لتصفية كثير من المنازعات، ومن ثمّ التخفيف عن القضاء وحتى الدول التي تخلت عن التظلّم ،كقاعدة عامة في منازعات تجاوز السلطة أبقت على بعض تطبيقاته كفرنسا، وإنَّ الانتقادات الموجه تتمثل في أنَّ الجهة الإدارية التي تنظر إلى التظلّم أنَّها هي الخصم والحكم في الوقت نفسه، هذا لا صحة له ، إذ أنَّ المثل الشائع (أهل مكة ادرى بشعابها) ، وهكذا لا ضير من أن تقوم الإدارة بالنظر بالتظلّمات .

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث موضوع التظلّم الإداري ، وكذلك الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الطعن وما هو السلوك الذي يتبعه المتظلّم الذي صدر بحقه ذلك القرار في حال إذا كان التظلّم وجوبياً أو جوازياً مع مراعاة المدد القانونية ، التي حددت في القوانين النافذة وكذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة مصدرة القرار في حال ما إذا قدم إليها من قبل صاحب الشأن ، ولكل ما تقدم انتهينا في هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي :

النتائج :

١- التظلّم الإداري هو عبارة عن تقديم طلب بشكوى أو التماس أو اعتراض من قبل الشخص الذي صدر بحقه القرار الإداري أو التأديبي إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ، يطلب بموجبه إعادة النظر بقرارها الذي أحدث مساساً أو أضراراً بمركزه القانوني ؛ كي تقوم إما بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه ، ومن ثمّ تغنيه من اللجوء إلى التقاضي أمام المحاكم .

٢- يتضح أنَّ التظلّم الإداري طريق أسهل وأسرع وأقل تكاليف لحل المنازعات الإدارية بالطرق الودية ، ومن ثمّ يؤدي إلى حلها ، وهي في مهدها وقبل تفاقمها ، وهذا بدوره يؤدي إلى تقليل أعداد الدعاوى المقامة أمام المحاكم .

٣- في حال إذا سلكت الإدارة السلوك الايجابي بشأن التظلّم ، وتظهر بمظهر من حيث احترام القانون ، وعدم الخروج عن مبدأ المشروعية ، وهذا بدوره يؤدي إلى تقليل التصادم بين كلّ من صاحب الشأن وجهة الإدارة وزرع بذرة الثقة بين الاثنين وفي الوقت نفسه يجنب الإدارة من إلغاء قراراتها عن طريق القضاء هذا من جانب ، ومن جانب آخر في حال رفض التظلّم من قبل الجهة المصدرة للقرار الإداري أو عدم البت في التظلّم

، وتجاوزه المدة المحددة في القانون ، فيعـدّ التظلّم مردوداً أيضاً ، وفي كلتا الحالتين سلكت الإدارة مسلكاً سلبياً بشأن التظلّم ، ومن ثمّ يكون حل النزاع عن طريق القضاء.

٤– معظم القوانين والتشريعات المتعلقة بالتظلّمات وعلى سبيل المثال قانون(انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل)، وكذلك قانون (مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل) واللذان يتضمنان أسلوب الطعن بالقرار الإداري ، من حيث المدد الزمنية الواجب التقيّد بها وعدم تجاوزها سواء أكان من قبل المتظلّم أم جهة الإدارة المعنية ؛ لأنّها تمثل شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء في حال رفض التظلّم سواء كان حقيقاً أم حكماً .

التوصيات :

١– على الجهة التي تقوم بإصدار قرار إداري أن تبيّن لمن صدر بحقه هذا القرار بعد العلم به أنَّ له الحق أن يتظلّم منه لدى الجهة الإدارية المصدرة للقرار ، أو أيّ جهة التي يخوّلها القانون للنظر بالتظلّم .

٢– يجب افهام صاحب العلاقة أنَّ التظلّم الذي أجازته القوانين والتشريعات النافذة هو محدد بمدد معينة وثابتة ، وعليه مراعاته في حال إذا رغب بالتظلّم من القرار الإداري الصادر بحقه وإلّا سقط حقه في تقديم ذلك التظلّم ، وأصبح القرار الصادر باتاً ، ولا يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية .

٣– بحسب القوانين والتشريعات الإدارية النافذة أنَّ التظلّم وجوبي وعلى صاحب الشأن أن يدرك ذلك وإلّا سقط حقه في الطعن بالقرار بدعوى الإلغاء إذا كان قد أغفل في مسألة التظلّم من القرار .

٤– يجب أن تكون القرارات التي تصدر عن الجهات المختصة ، التي خوّلها القانون بذلك وفقاً لآلية الاستجواب أيّ بعد التحقيق مع الشخص المعني مباشرةً ، وافهامه بالمخالفة وتأييداً لذلك ما ورد في قرارات (مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، رقم القرار ١٩٢١/ قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٨ / ٢٨/٢/٢٠١٩ : يترتب على عدم تدوين أقوال الموظف المحال إلى التحقيق بطلان العقوبة المفروضة بحقه).

المميز : وزير التعليم العالي والبحث العلمي ، إضافة لوظيفته.

المميز عليه : ع . ا . ع . ا . ب .

قام المعترض (المميز عليه) ع . ا . ع . ا . ب الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين مدعيا فيها أنَّ المدعى عليه (المميز) إضافة لوظيفته أصدر الأمر الوزاري المرقم (٣٣٥٩) في ٧/١٠/٢٠١٧ والمتضمن فرض عقوبة العزل بحقه وتظلّم ولم يرد عليه ، لذلك طلب دعوة المعترض عليه، إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء الأمر محل الاعتراض ، ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة قضاء الموظفين حكمها المؤرخ في ٢٠/١١/٢٠١٦ تصديق العقوبة محل الاعتراض ، ثم أعيد القرار المميز منقوضا من المحكمة الإدارية العليا بقرارها المؤرخ في ٢٣/١١/٢٠١٧ وبعدد اضبارة (٨٥٦ /٢٢٩٢ /قضاء موظفين/تمييز/ ٢٠١٧) فأصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ١٢/٤/٢٠١٨ وبعدد اضبارة (٤٤٢ /ج/ ٢٠١٥) إلغاء عقوبة العزل الصادرة

بحق المعترض بموجب الأمر محل الاعتراض لمخالفتها الشكلية المنصوص عليها وفقاً لأحكام الفقرة (ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، ولعدم قناعة المميز – إضافة لوظيفته بالقرار المذكور تصدى له تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ٢/٥/٢٠١٨ طالبا نقضه للأسباب الواردة فيها.

القرار :

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وجد أنَّ الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلا ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنَّه صحيح وموافق للقانون ، ذلك لأنَّ المعترض عليه فرض عقوبة العزل على الموظف المعترض بناءً على توصية اللجنة التحقيقية ، من دون أن تدون اللجنة أقواله ، مما يشكل مخالفة لحكم المادة (ثانيا/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، ولكن كان على المحكمة توجيه الدائرة باستكمال النقص وفرض العقوبة ، لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا تصديق الحكم مع توجيه الإدارة باستكمال النقص في التحقيق ورد الطعن التمييزي ، وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في ٢٢ /جمادي الآخرة/ ١٤٤٠ هـ الموافق ٢٨/٢/٢٠١٩ م .

٥– أن يبادر المتظلّم الذي صدر القرار ضده بتقديم التظلّم إلى الجهة الإدارية المختصة فيه مع الأدلة التي تثبت بعدم مشروعية القرار الإداري ؛ كي تقوم الأخيرة إما بسحب القرار الإداري أو إلغائه أو تعديله بعد ما يثبت لديها صحة ادعاء المتظلّم .

٦– على الجهة التي تنظر إلى التظلّم المقدم إليها أن تراعي أموراً عدةّ منها ملاءمة القرار الإداري مع الفعل المرتكب وهي سلطة تقديرية إلى الإدارة ، وكذلك مراعاة الجنب الإنسانية والظروف المحيطة بكل واقعة على حده ، ومن ثمّ تتخذ القرار في ضوء ذلك .

٧– في حال اتخاذ الإدارة الموقف السلبي في التظلّم المقدم إليها سواء كان بالرفض أم بعدم الرد عليه وهو يعدّ كذلك بحكم الرفض ، وفي كلتا الحالتين افهام المتظلّم بذلك على أنَّ له الحق بالطعن بالقرار أمام المحاكم الإدارية ، ولا ضير في ذلك ، وأنَّ المحكمة تقوم بدورها سواء برد الدعوى أم قبولها .

٨– إعداد دورات تثقيفية ، ولاسيما في دوائر الدولة لغرض توعية الموظف بأنَّ في حال صدور قرار إداري بحقه وظن أنَّه مخالف لمبدأ المشروعية فله الحق بالتظلّم لدى الجهة المصدرة للقرار وأثناء مدّة ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ به ، وإلّا سقط حقه وفي حالة رد التظلّم بعد تقديمه لدى الجهة المختصة بان له الحق كذلك الطعن بالقرار أمام محكمة قضاء الموظفين وأثناء مدة ٣٠ يوماً وأمام محكمة القضاء الإداري أثناء ٦٠ يوماً تبدأ من تاريخ رد التظلّم ، وإنَّ هذا الإجراء الذي يقوم به ما هو إلّا حق من الحقوق التي كفلتها القوانين والتشريعات النافذة .

المصادر والمراجع:

[١] ابن منظور ، محمد بن مكرم بن علي ، لسان العرب ، ط٣ ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص٣٧٤

[٢] أبو منصور محمد بن احمد الازهري ، معجم تهذيب اللغة ، م ٣ ، ط١ ، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠١ ، ص٢٢٥٠.

[٣] د.محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ وأحكام القضاء الإداري ، مكتبة زين الحقوقية س . م . م الطبعة الأولى ٢٠١٨ ، ص٩٣.

[٤] د.علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، دار الرضوان للنشر والتوزيع ، التوزيع عمان ، الطبعة الأولى ٢٠١٦ م ، ١٤٣٧ هـ ، ص٢١٠.

[٥] د.صلاح احمد السيد جودة ، الضمانات الاجرائية لحماية الموظف العام ، سنة ٢٠١٠ م ، ١٤٣١هـ ، ص٥١.

[٦] كوثر حازم سلطان ، امتيازات الموظف العام واثرها في زيادة فعالية الإدارة ، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة بغداد ٢٠٠٠ ، ص١٧٤.

[٧] ينظر د.عصام البرزنجي ، مجلس شورى الدولة ميلاد القضاء الإداري العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، م٩ العدد الأول ، بغداد ١٩٩٠ م ، ص ١٦٦

[٨] زينب عباس محسن الابراهيمي ، التظلّم الإداري باعتباره شرطاً من شروط قبول الدعوى أمام القضاء الإداري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين ٢٠٠٧.

[٩] د. محمد فؤاد مهنا ، قانون الإداري المصري و المقارن ، جزء ١ السلطة الإدارية ، مطبعة مصر ، القاهرة ١٩٥٨ م ، ص ١٠٠.

[١٠] سمير صادق ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مؤسسة دار الارقم للتجليد الفني ، الكويت ١٩٦٩ ، ص١٥٨.

[١١] ينظر قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٣ ، ٢٩/٧/٢٠١٣ ، ص٢٣.

[١٢] دكتور محمد طه الحسيني ، مصدر سابق ، ص٩٨.

[١٣] قاسم كريم عباس النفاخ ، الوسائل غير القضائية لإنهاء العقوبات الانضباطية دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ٢٠٢٠ ، ص٣١ ص٣٢.

[١٤] قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، رقم القرار ١٥٢/ قضاء إداري / تمييز / ٢٠١٧ / ٢٠/٣/٢٠١٩ ، ص٥٤٣ ص٥٤٤.

[١٥] د. محمد طه الحسيني ، مصدر سابق ، ص٩٨.

[١٦] قاسم كريم عباس النفاخ ، مصدر سابق، ص ٣٤.

[١٧] د.محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص٩٦ ص ٩٧.

[١٨] ينظر للمادة (١٥) / ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

[١٩] ينظر للمادة (سابعاً) / أ من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٢٠] قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، رقم القرار ١٢٧ / قضاء إداري / تمييز /٢٠١٩ /٤/٤/٢٠١٩ ، ص٥٣٤ ص٥٣٥.

[٢١] هاشم حمادي عيسى ، النظام القانوني للتظلّم الإداري ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ،كلية القانون جامعة بغداد ١٩٨٩ ، ص٨٤.

[٢٢] ينظر المادة ١٢/ البند ب من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

[٢٣] د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء منشأة المعارف الاسكندرية ١٩٨٣ ، ص١٦٣.

[٢٤] د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص٢١٠.

[٢٥] د.علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص٢١١.

[٢٦] رشا عبدالرزاق جاسم ، صفة النهائية في القرار الإداري ، دراسة مقارنة دراسة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة النهرين بغداد ٢٠٠٥ ، ص٢٧.

[٢٧] قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، رقم القرار ١٠٧/ قضاء الموظفين / تمييز /٢٠١٨ / ٢٠/٣/٢٠١٩ ، ص٣٣٦ ص ٣٣٧.

[٢٨] د.علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص٢١١.

[٢٩] العقوبات المنصوص عليها في الفقرة رابعاً من المادة (١١) ونص المادة (رابعاً) تكون العقوبات التي يفرضها الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول باتة باستثناء العقوبات الآتية : أ- التوبيخ ب- انقاص راتب ج- تنزيل درجة د- الفصل هـ- العزل من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل المادة (١١) الفقرة (رابعاً)(خامساً) الوقائع العراقية العدد ٣٣٥٦ ،ص ٩٠ ص٩١.

[٣٠] د.علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص٢١١.

[٣١] قاسم كريم النفاخ ، مصدر سابق ، ص٣٧.

[٣٢] د. عمار عباس الحسيني ، اصول التحقيق الإداري ، دراسة قانونية علمية مبسطة ط١ منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ٢٠١٦ ، ص٣١٩.

[٣٣] د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، المسؤولية التأديبية في الموظف العام ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، ص١١٧.

[٣٤] د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ص١١٤

[٣٥] ينظر المادة (٧) سابعاً من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل وينظر المادة ١٥ من قانون موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ قبل التعديل .

[٣٦] مصطفى كمال وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ، طبعة سنة ١٩٧٨ (الطبعة الثانية) ، مطبعة الامانة ، ص١٧٠ وما بعدها.

[٣٧] سمير صادق ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، دار الفكر العربي ، سنة ١٩٦٩ ، ص١٥٨ وما بعدها.

[٣٨] د. كامل ليله ، الرقابة على أعمال الإدارة للرقابة القضائية ، طبعة سنة ١٩٦٧ ، ص١٦٢

[٣٩] د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص٢١٦

[٤٠] د. عمار عباس الحسيني ، مصدر سابق ، ص٣٢٣.

[٤١] د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص١٠٢ ص١٠٣.

[٤٢] د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص١٠٤ ، ص١٠٥.

[٤٣] د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، لبنان ، بيروت ٢٠١٥ ، ص٢٢١ .

[٤٤] د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق، ص٢٢٢.

[٤٥] الدين الجيلالي محمد بوزيد ، التظلّم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم دراسة تحليلية نقدية ، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز ، الاقتصاد والإدارة ، ٢٠١٤ ، ص٢٩٩ ص٣٠٠ ص٣٠١.