مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: مدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية
اسم الكاتب: د. عكاب احمد محمد، م.م. اريج طالب كاظم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/771
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 12:48 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية

The Effectiveness of Administrative Grievance in Resolving Administrative Disputes disputes

د. عكاب احمد محمد
Dr.OKAB AHMED MOHAMMED
جامعة الفلوجة – كلية القانون
Okab_a@yahoo.com

م. م. أريج طالب كاظم
M.Areyj talib Kazim
جامعة الفلوجة – كلية القانون
areej_talib@uofallujah.u.iq

الملـــخص:

يتبـوأ القضـاء المكانـة البـارزة والمرموقـة مـن بـين سـلطات الدولـة ، لمـا يقـوم بـه مـن دور مهـم لإقامـة العدالـة وتطبيـق نصـوص القـانون ، فهـو بحـق المـلاذ الآمـن الـذي لا يسـتغنى عنـه لكفالـة حقـوق الأفـراد وحريـاتهم ، وفـي سـبيل تحقيـق العدالـة وتطبيـق نصـوص القـانون كـان لابـد مـن نشـوء منازعـات ، ومـن شـأن تلـك المنازعـات ارهـاق كاهـل القضـاء ، ناهيـك عـن الأمـوال والجهـود التـي تنفـق وتبـذل فـي سـبيل فـض تلـك المنازعـات فضـلاً عـن إنّ الـبعض مـن تلـك المنازعـات لا ترتقـي إلـى مصـاف المنازعـات الكبيـرة ، ومـن ثـم ممكن حلها بوسائل أخرى غير القضاء .

مـن هنـا كانـت نقطـة الانطـلاق للبحـث فـي الوسـائل البديلـة عـن القضـاء لفـض المنازعـات ، وقـد ارتئينـا أنّ تكـون تلـك الوسـيلة هـي (الـتظلم الإداري) والـذي يعـد وسـيلة مهمـة وفعالـة لفـض المنازعـات التـي تصـادف الإدارة ، والغـرض مـن الـتظلم هـو تقليـل المنازعـات المرفوعـة ضـد الإدارة أمـام القضاء وحلها بطريقة ودية .

ويمكـن القـول إن مـؤدى الـتظلم الإداري هـو عـدم رضـا صـاحب الشـأن بـالقرار الصـادر عـن الإدارة، فيدفعـه ذلـك إلـى تقـديم طلـب إلـى الجهـة الإداريـة التـي أصـدرت القـرار مطالبـا بموجبـه إعـادة النظـر فـي قرارهـا، كـون الإدارة عنـدما تمـارس عملهـا ونشـاطها فإنهـا فـي سـبيل ذلـك تتخـذ جملـة مـن القـرارات الـبعض منهـا قـد يمـس مـن قريـب أو بعيـد حقـوق الأفـراد أو يخـالف مبـدأ المشـروعية ، وعلاجـاً لهـذا الأمـر أوجـد المشـرع للمتضـرر مسـلك الزمـه بـادئ ذي بـدء قبـل اللجـوء إلـى القضـاء وهـو الـتظلم الإداري الـذي بموجبـه يطلـب المتضـرر مـن الجهـة التـي أصـدرت القـرار أن تعـدل عنـه فـان هـي ابـت ذلـك عنـدها يطـرق المتضـرر بـاب القضـاء مـن خـلال الطعـن بـذلك القـرار أمـام الجهـات القضـائية، ويتنـوع الـتظلم إلـى أنـواع فمـا المقصـود بـالتظلم الإداري ؟ ومـا هـي انواعـه؟ وهـل مـن الممكـن ان يكـون الـتظلم وسـيلة لحـل المنازعـات؟ ومـا هـو اثـر الـتظلم الإداري؟ كـل تلـك التسـاؤلات سـنحاول الإجابة عنها من خلال بحثنا .

الكلمات المفتاحية:.

(التظلم، المنازعات، الإداري)

Abstract:

The judiciary has high position among the state authorities, because it has important role for the administration of justice and the application of the law. The judiciary considers sanctuary, which is indispensable to ensure the rights and freedoms of individuals. In order to achieve justice and applicating of the law, disputes should be raised. These disputes lead to make judges afford more stress and spending a lot of money and efforts in order to resolve such disputes. As well, some of those disputes do not rise

to cancel the administrative decision that he\she believe it was injustice. If the boss did not cancel the administrative decision, the employee can make objection on that decision before the court. This research will explain several issues such as the meaning of administrative objection, types of administrative objections, the objection can be used as a mean to resolve the disputes, and the effect of administrative objection.

KEYWORD:.
(Administrative, grievance, disputes)

المقدمـــــــة:

لاشـك فـي إن القضـاء يمثـل المـلاذ الآمـن للأفـراد، فهـو الـذي يحـافظ علـى الحقـوق والحريـات ويعمـل علـى تحقيـق العدالـة والمحافظـة عليهـا، وذلـك إنّ العدالـة هـي الغايـة التـي تسـعى الحكومـات والـدول لتحقيقهـا، ويعـد القضـاء الوسـيلة الضـامنة لتحقيـق أو حمايـة العدالـة مـن أي اعتـداء، وإن الإدارة العامـة فـي سـبيل المحافظـة علـى اسـتمرار المرفـق العـام بانتظـام واطـراد فأنهـا تقـوم باتخـاذ جملـة قـرارات مـن شـأنها المسـاس بحقـوق الأفـراد وحريـاتهم، حيـث إن طبيعـة عمـل الإدارة ، بوصـفه عمـلاً إنسـانياً ، يبقـى عرضـة للخطـأ والزلـل ممـا يجعـل مـن الضـروري إيجـاد نـوع مـن الرقابـة علـى أعمـال الإدارة يحـول دون انحرافهـا ثـم ترتيـب جـزاء مـن شـأنه إبطـال ذلـك العمـل المعيـب أو التعـويض عـن الإضـرار التـي نتجـت عنـه ٠ ومـن الطبيعـي فـي ظـل ذلـك مـن نشـوء نزاعـات، سـواء بـين الأفـراد انفسـهم ام بـين الأفـراد وبـين الإدارة، أو حتـى بـين دوائـر الدولـة ذاتهـا، وبمـا ان القضـاء هـو صـاحب الاختصـاص الاصـيل فـي حـل النزاعـات، فهـذا يعنـي ان كاهلـه سـوف يثقـل بالتكـاليف

to the ranks of the big issues, and they could be solved by other means other than the judiciary.

The main point of this research is clarifying alternative methods for the judiciary to dispute resolution. According to this research (Administrative Appeal) is an important means to resolve disputes, which facing the administrative section. The purpose of the administrative appeal is to reduce filed disputes versus the administrative section in court and resolve them by a friendly method.

In general, the administrative appeal requested by a person who does not accept the boss's decision. The claimant should apply to his\her boss to review the administration decision. Because when the management is practicing its work and activity, it may take a series decision and some of these decisions may affect directly or indirectly the rights of individuals or violates the principle of legality. The legislator fended a solution for this issue which is if the boss's decision affects the employee's rights, the employee should apply objection to his\her boss before he\she go to the court. The employee should ask his\her boss

الباهظة نتيجة ذلك، ناهيك عن الاجراءات القضائية التي تتطلبها لحل تلك المنازعات وتعقيدها، مما يؤدي إلى ارباك المؤسسة القضائية بتلك المنازعات لكثرتها، من هنا نشأت الفكرة في إيجاد وسيلة إن لم تكن بديلة فأنها تشارك القضاء في مهمته الجليلة وهي حل المنازعات وتحقيق العدالة، ووجدنا إن التظلم الإداري يعد من الوسائل التي من الممكن أن يكون لها دور إن لم يكن بديلاً عن القضاء فأنه من الممكن أن يكون خير معين للقضاء في حل بعض المنازعات، خصوصاً اذا ما علمنا إن المشرع قد منح الفرد قبل أنّ يلجأ إلى القضاء في ضرورة أنّ يرفع تظلماً إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري، حتى تعدل عن قرارها فأن رفضت واصرت الإدارة على قرارها، بعدها يطرق باب القضاء ويطعن بقرار الإدارة . وبناء على ذلك فأن آليات البحث في موضوع مدى فعالية التظلم الإداري لحل المنازعات الإدارية تكون من خلال ما يأتي :

أولاً - أهمية الدراسة : تتجلى أهمية موضوع فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات، كون من ينظر في التظلم جهة مختصة وعلى معرفة بطبيعة النزاع ومن ثم اقدر من غيرها على فض المنازعة . كذلك تنبع أهمية الموضوع في أن اغلب المنازعات التي تعرض على القضاء ذات طبيعة ادارية ومن ثم فأسناد مهمة فض تلك المنازعات عبر التظلم من شأنه تخفيف العبء عن كاهل القضاء فضلاً عن التكاليف الباهظة، كذلك إنّ أهمية التظلم الإداري في حل المنازعات من شأنها المحافظة على سير المرفق العام باستمرار وانتظام، وفيما لو تم اسناد مهمة النظر في حسم المنازعات إلى القضاء فأن ذلك من شأنه ارباك المرفق العام بسبب الإحالة إلى المحاكم وما تتطلبها الاجراءات القضائية .

ثانياً – مشكلة الدراسة : يمكن القول إنّ موضوع مدى فعالية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية من الموضوعات ، التي يثار فيها إشكالية الموازنة بين (الفاعلية والضمان) ، فالإدارة العامة وهي مكلفة بإشباع الحاجات العامة وحماية النظام العام تسعى لإطلاق يدها عند ممارسة نشاطها ، وتقليل القيود التي تعيقها في هذا المجال وهذا هو اعتبار الفاعلية ، والأفراد بحاجة إلى أنّ يوفر لهم المشرع في القانون ما يضمن عدم تعسف الإدارة في استخدام سلطتها الواسعة بالشكل الذي يمس حقوقهم وهذا هو اعتبار الضمان ، وقد استقر الفقه والقضاء على مجموعة من الضمانات يجب توفيرها في مواجهة سلطة الإدارة ، ولعل التظلم الإداري يعد من أبرزها ، وكلما تغلبت فاعلية الإدارة على ضمان الأفراد كلما تراجع دور التظلم الإداري في حسم المنازعات ، لذا فإننا سوف نسلط الضوء على مدى فعالية التظلم الإداري في حسم المنازعات بما لا يؤدي إلى تعسف واستغلال الإدارة لسلطتها ورجحان كفة الفاعلية على حساب الضمان ، بالشكل الذي يبعث الراحة والطمأنينة لدى الفرد اذا ما غبن له حق لدى الإدارة بإن يستعين بالتظلم عله قادر على انصافه وتحقيق العدالة .

ثالثاً – فرضية الدراسة : تفترض الدراسة الحاجة إلى إيجاد وسيلة لحسم المنازعات بديلاً عن القضاء أو مساعدة له، كذلك تفترض الدراسة أنّ هناك قضايا ومنازعات لاينبغي إرهاق كاهل القضاء بها بحيث من الممكن حسمها عبر التظلم الإداري بصورة ودية، ناهيك عن النفقات والوقت والجهد في حسمها عبر اللجوء إلى القضاء .

رابعاً – منهج الدراسة : تقوم دراستنا على المنهج التحليلي الاستقرائي المقارن من خلال القاء نظرة على النصوص القانونية الخاصة بالتظلم الإداري في العراق وتحليلها، ومقارنتها مع قوانين بعض الدول كالفرنسي والمصري والسعودي ، كونها فيها اوجه شبه مع القانون العراقي، في محاولة منا إبراز مدى فاعلية التظلم الإداري في حسم المنازعات الإدارية في الدول محل المقارنة .

خامساً - هيكلية الدراسة : لبلوغ ما تقدم فأننا سوف نقسم الموضوع (مدى فعالية

التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية) على مبحثين، نتناول في الأول التعريف بالتظلم الإداري من خلال تقسيمه على مطالب ثلاثة، نتناول فيه مفهوم التظلم الإداري، وكذلك نبين أهمية التظلم الإداري وإبراز شروط التظلم وانواعه، أما المبحث الثاني، سنتناول فيه امكانية التظلم الإداري في حسم المنازعات، من خلال الحديث عن نطاق التظلم الإداري، وتوضيح الأثار التي تترتب عليه، ومن ثم ننتهي بخاتمة ندون فيها أبرز الاستنتاجات التي توصلنا اليها خلال مسيرة بحثنا، والتوصيات التي نأمل أن تؤدي إلى ابراز فاعلية التظلم الإداري في حسم المنازعات من أجل أن يكون وسيلة بديلة أو مساعدة للقضاء في حل المنازعات التي تعرض عليه، ومن الله التوفيق واليسر .

المبحث الأول

التعريف بالتظلم الإداري

يعد التظلم الإداري من الوسائل القانونية التي يتسنى من خلالها للأفراد المطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم، وذلك اما بتعديله أو الغائه أو سحبه أو احلال أخر محله، وهذا التظلم يكون اختيارياً كأصل عام، لكن بعض التشريعات جعلت طريق التظلم الإداري امراً لابد من سلوكه ابتداءً لكي يمكن بعد ذلك قبول الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية[١].

وإذا ما أردنا بحث التظلم الإداري ومدى صلاحيته في حسم المنازعات التي تنشأ بدلاً عن القضاء، فأن الأمر يقتضي منا إعطاء فكرة وتمهيد عن الموضوع، ولغرض بلوغ ذلك كان حرياً بنا تقسيم هذا المبحث على مطالب ثلاثة، نتناول في الأول مفهوم التظلم والثاني أهمية التظلم، بينما نتناول في المطلب الثالث شروط التظلم وأنواعه وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول

مفهوم التظلم الإداري

بغية إعطاء صورة واضحة عن مفهوم التظلم الإداري، كان لزاماً علينا تقسيم المطلب على فرعين، نتناول في الأول تعريف التظلم لغةً واصطلاحاً، ونتناول في الفرع الثاني تمييز التظلم الإداري مما يشتبه به من مفاهيم وذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول

تعريف التظلم الإداري

جرت العادة عند التعرض لمفهوم الشيء، بأن يتم التطرق في بادئ الأمر إلى بيان المفهوم لغةً ومن ثم بيان المفهوم اصطلاحاً، وبناء على ذلك سوف نتناول مفهوم التظلم الإداري لغةً ومن ثم نتناول التظلم الإداري اصطلاحاً، وذلك على النحو الآتي :

أولاً - التظلم لغةً : عند الرجوع إلى كتب اللغة تبين لنا إن التظلم يعني تشكي الظلم، والمتظلم هو الذي يشكو احداً ظلمه، ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم[٢].

ثانياً - التظلم اصطلاحاً : أما فيما يتعلق بالتظلم الإداري اصطلاحاً فيمكن القول إن هناك تعريفات عديدة وردت للتظلم منها، (التظلم الإداري عبارة عن وسيلة ادارية للمتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه الموظف إلى الجهة الإدارية عسى أنّ تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفي الموظف مؤونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري)[٣]، واذا جاز لنا التعليق على هذا التعريف فأننا نسوق ملاحظات منها إن التظلم ليس الغرض منه سحب القرار الذي أصدرته الإدارة أنما ممكن ان تعدل عن القرار، أما بالإلغاء أو التعديل أو السحب، ولا يقتصر الامر على السحب . كذلك يلاحظ إنّ التعريف اعلاه قد أشار إلى القرار الإداري أو القرار التأديبي وكان الأجدر الاكتفاء بالإشارة إلى القرار الإداري فقط كون القرار التأديبي ايضاً هو قرار اداري . ويعرف التظلم الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة نفسها ليشكو أو يتظلم من القرار الإداري الذي أضرَّ بمركزه القانوني بصورةٍ مباشرةٍ، بهدف أن ترجع الإدارة عن قرارها أو تسحبه)[٤].

ومن التعريفات الأخرى للتظلم الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى

الجهة الإدارية التي اصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية، يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله أو الغائه قبل الالتجاء إلى القضاء)[٥] ويلاحظ على التعريف اعلاه، بأنه قد أشار إلى الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية، في حين الإشارة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار تكفي بدلاً من الإشارة إلى الجهة الرئاسية . كذلك تم تعريف التظلم بأنه (وسيلة قانونية لفض النزاعات الإدارية من الإدارة نفسها سواء كانت استجابة الإدارة إلى مصالح صاحب الشأن كلياً ام جزئياً)[٦]، ونرى إن هذا التعريف يعد من أنسب التعريفات التي مر ذكرها كونه عّد التظلم الإداري وسيلة قانونية يلجأ إليها المتضرر من القرار لغرض رفع الحيف الذي لحقه جراء تصرف الإدارة .

الفرع الثاني

تمييز التظلم الإداري مما يختلط به من مفاهيم

في هذا الفرع سوف نميز بين التظلم الإداري وبعض المصطلحات والمفاهيم التي قد تتشابه مع التظلم الإداري ومنها : الطعن القضائي والاسترحام أو الالتماس، لنرى ما هو الفرق بينها وبين التظلم الإداري وذلك على النحو الآتي :

أولاً / التظلم الإداري والطعن القضائي : يختلف التظلم الإداري عن الطعن القضائي من وجوه عدة منها :

١- من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم او الطعن، فالتظلم الإداري يقدم إلى جهة الإدارة التي اصدرت القرار، اما الطعن القضائي فأنه يقدم إلى جهة القضاء حصراً .

٢- من حيث الشكل والاجراءات، التظلم الإداري لا يخضع إلى شكليات واجراءات معينة مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وذلك بأن يشترط القانون مدد وشكلية معينة للتظلم، في حين الطعن القضائي يخضع لشكليات ومدد واجراءات تنص عليها القوانين لا يمكن تجاوزها[٧] .

٣- الإدارة غير ملزمة بالرد على التظلم المقدم امامها، في حين القضاء ملزم بالرد على الطعن القضائي المقدم امامه[٨].

ثانياً / التظلم الإداري والاسترحام أو الالتماس : قد يتبادر إلى ذهن البعض أن هناك تشابهاً بين التظلم الإداري وبين الالتماس، إلا أنه يوجد فرقاً بين الاثنين وذلك من خلال :

١- من حيث وجود الخلاف من عدمه، في التظلم الإداري يفترض أن يكون هناك نزاع أو خلاف بين الإدارة وبين صاحب الشأن أو المتضرر من القرار، بينما في الالتماس لا يوجد هناك نزاع أو خلاف لغرض تقديم الالتماس[٩].

٢- إنّ التظلم الإداري يتضمن صراحة طلباً بإعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة وذلك أما بسحبه أو تعديله أو الغائه، بينما الالتماس لا يتضمن طلباً صريحاً بإعادة النظر في القرار الإداري بالإلغاء أو السحب، كون الالتماس يغلب عليه الاعتبارات الانسانية والظروف الشخصية، ولا يولد نتائج قانونية كالتي يولدها التظلم الإداري[١٠].

المطلب الثاني

أهمية التظلم الإداري

يتجلى التظلم الإداري باعتباره وسيلة فعالة في حل المنازعات الإدارية، بأهمية كبيرة سواء كان للإدارة أم للأفراد على حد سواء، و تلك الأهمية تظهر من خلال ما يأتي :

١- إن أهمية التظلم الإداري تتمثل في إغناء الإدارة من الوقوف أمام القضاء من خلال مراجعة القرار الذي اصدرته، ومن ثم يوفر لها الجهد والمال إذا اضطرت أنّ تقف موقف المدعى عليه، ومن ثم فإن التظلم إجراء مقرر لمصلحة الإدارة حتى تبقى في أطار المشروعية[١١] .

٢- يؤدي التظلم الإداري إلى حسم النزاعات دون الحاجة للجوء إلى القضاء، ومن ثم يساعد ذلك في تخفيف الثقل عن كاهل القضاء في فض النزاعات، وعدم ارهاقه بمنازعات من الممكن تسويتها عن طريق التظلم[١٢]. ونرى إنّ التظلم الإداري يعمل على تحقيق مصلحة القضاء الإداري من جهة إضافة إلى مصلحة أطراف المنازعة

الإدارية من جهة أخرى ، ففيما يتعلق بمصلحة القضاء الإداري ، فأنه يساعد على تقليل عدد القضايا المرفوعة أمام القضاء الإداري ،الأمر الذي من شأنه أنْ يخفف عن كاهل هذا القضاء الكثير من الأعباء ، ويساعده على النظر في القضايا المرفوعة إليه والبت فيها في الوقت المناسب ، ومصلحة الاطراف تتمثل في توفير الوقت والجهد والتكلفة واغنائهم مشقة اللجوء الى القضاء .

٣- يمثل التظلم مرحلة تمهيدية للدخول في الدعوى المقامة ضد الإدارة، إذا استمر النزاع بينها وبين الأفراد حيث يكون ذلك أحد الاسباب في تحديد موضوع الدعوى ووضوحه ويشكل أحد الوسائل التي تمثل مقياساً لمعرفة مستوى أداء الاجهزة الإدارية وتحديد مسؤوليتها، اذ يبين مجالات العمل التي تحتاج اعادة النظر في ترتيب اوضاع معينة ومن شأن ذلك أن يقدم إلى السلطة التشريعية دراسات ووثائق مهمة ومعتبرة عند اصدارها لقانون جديد[١٣] .

٤- تتوضح أهمية التظلم في أنه يمكن الإدارة من مراجعة قراراتها المعيبة حتى تحفظ ماء وجهها من خلال عدولها عن الإجراء المتظلم منه، اذا ما علمنا إنّ التظلم يفقد اهميته وجدواه إذا كانت الإدارة لا تملك العدول عن قرارها المشكو منه أو كانت قد كشفت عن نيتها مقدماً بأنها لن تنظر في اي تظلم يقدم بخصوص امر معين[١٤]، فأحياناً تتمسك الإدارة بموقفها وتأخذها العزة بالإثم وتتمسك بموقفها، ومن ثم يؤدي ذلك إلى احراجها، اذا ما تم الطعن بقرارها امام القضاء . وبناء على ما تقدم يمكن القول إنّ التظلم الإداري ونتيجة للأهمية التي يحظى بها فأنه من الممكن أن يكون وسيلة فعالة ومهمة لفض المنازعات الإدارية بديلاً عن القضاء، أو أنه يشترك مع القضاء في حل بعض المنازعات .

المطلب الثالث

شروط التظلم الإداري وأنواعه

نتناول في هذا المطلب شروط التظلم وانواعه، لنرى ما هي شروط التظلم الإداري ؟ وما هي انواعه ؟ سوف نتناول تلك الشروط والأنواع من خلال تقسيم المطلب إلى فرعين، الأول نتناول فيه شروط التظلم، بينما نتناول في الفرع الثاني انواع التظلم وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

شروط التظلم الإداري

من أجل أنّ يكون التظلم الإداري فاعلاً في حسم النزاع الإداري القائم، ومن ثم يكون بديلاً عن القضاء أو معاوناً له في حل المنازعات، لابد أنّ تتوفر فيه مجموعة شروط تتفق مع طبيعته وتلك الشروط هي :

١- تقديم التظلم الإداري بعد صدور القرار الإداري لا قبل صدوره، يشترط في التظلم أن يتم تقديمه بعد صدور القرار لا قبل صدوره، حتى تتمكن الإدارة من أن تعيد النظر في قرارها الذي اصدرته فليس من المعقول ان يتقدم التظلم لغرض اعادة الإدارة نظرها في قرار لم يصدر منها بعد[١٥]، فمن اجل أن يكون التظلم فاعلا ومؤثراً في حسم النزاع المعروض لابد ان ينصب على قرار اداري صدر، وأن يتقدم المتضرر أو صاحب الشأن بالتظلم استناداً إلى ذلك القرار وأن يكون ذلك القرار جاهزاً للطعن فيه أمام القضاء[١٦] .

٢- يشترط تقديم التظلم الإداري في المدة المحددة قانوناً، فإذا حدد المشرع مدة معينة للتظلم يجب التقيد بتلك المدة، وتلك المدة تختلف من تشريع إلى آخر ، فالمشرع الفرنسي جعل مدة التظلم الإداري ضد القرارات الإدارية شهرين من تاريخ النشر أو اعلانه أو العلم به، بينما المشرع المصري حدد مدة التظلم بـ(٦٠) يوماً من تاريخ نشر القرار أو اعلانه أو العلم به ، أما المشرع العراقي فقد جعل مدة التظلم هي (٣٠) يوماً من تاريخ نشر القرار أو العلم به وبناء على ذلك لابد من التقيد بالمدة المحددة قانوناً للتظلم حتى يكون فاعلاً في حسم النزاع المرفوع أمام الإدارة ، والعبرة في ترتيب الأثر القانوني للتظلم هي بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية المختصة

بالبت فيه وليس من تاريخ ايداعه بالبريد أو تاريخ تحريره أو أي تاريخ أخر[١٧]،

أما المشرع السعودي فأن المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء السعودي رقم(١٩٠) في١٤٠٩/١١/١٦هـ أشارت بأن على المدعي أن يقوم برفع التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار ، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ . ثم عاد المشرع السعودي برفع مدة التظلم في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لموظفي الدولة من مدنيين وعسكريين كقرارات الفصل التعسفي ونحوه ، إلى ٩٠ يوماً بدلاً من المدة السابقة وهي ٦٠، بهدف تمكين المتظلم من إقامة دعوى ضد الجهات الحكومية التي يعمل فيها قبل تحصينها وعدم الطعن فيها ، بدءاً من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار الموجه ضده [١٨]. وتجدر الإشارة إلى إنّ المشرع العراقي الزم صاحب الشأن أو المتضرر برفع التظلم خلال فترة معينة لا أنّ يترك للمتظلم حرية تقديم التظلم بعد علمه بالقرار أو تبليغه بالقرار، لانه ان ترك للمتظلم حرية تقديم التظلم دون التقيد بمدة معينة فأن ذلك لا يحقق للمراكز القانونية الاستقرار[١٩] .

٣- يشترط تقديم التظلم الإداري إلى الجهة التي اصدرت القرار الإداري، أو إلى السلطة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، فيجب تقديم التظلم إلى الجهة المختصة وهي مصدرة القرار حتى يكون التظلم منتجاً لأثاره وهو حسم النزاع[٢٠]. وهذا ما نصت عليه المادة (٧/ ثانياً / و) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه (يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أنّ يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقاً للقانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني) وهذا يعني إنّ على الشخص المتظلم أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، ونرى إن هذا الشرط على جانب كبير من الأهمية كونه سوف يخفف العبء عن القضاء كون الإدارة سوف تعيد النظر في القرار الذي أصدرته، وتجدر الإشارة إلى إن تقديم التظلم إلى جهة غير الجهة المختصة لا ينتج اثره مالم يتصل بعلم الجهة المختصة خلال الموعد المحدد، الا إن القضاء المصري عدّ تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة للبت فيه منتجاً لإثره مادامت هذه الجهة ذات صلة بالموضوع يعتد به[٢١].

٤- أنّ يكون التظلم محدداً، يشترط في التظلم أن يكون محدداً وواضح المعنى أي أن ينصب على قرار اداري معين بذاته، تم نشره وتبليغ ذي المصلحة به أو علمه به علماً يقيناً، فأن جاء غامضاً فلا ينتج اثره ولا يعتد به[٢٢].

٥- وجود مصلحة في تقديم التظلم الإداري، يشترط فيمن يقدم تظلماً أن تكون لديه مصلحة من تظلمه، وذلك بأن مس قراراً ادارياً مصلحته أو اثر على مركزه القانوني[٢٣]. ولغرض أن يكون التظلم الإداري فاعلاً في فض النزاع بين الاطراف كان لابد من ان تكون هناك مصلحة لذوي الشأن وراء تقديمهم للتظلم .

خلاصة ما تقدم يتبين لنا إن التظلم الإداري يشترط فيه عدد من الشروط لابد من توافرها حتى يكون فاعلاً في حسم النزاع المعروض . ونرى إنّ الحكمة الكامنة من وراء الإلزام بتقديم التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى لتعميق الشعور بالثقة في الإدارة وإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها ذاتياً ، وعليها أنّ تتراجع عن قراراتها بتصحيح موقفها ، وبما يغني عن السير في الخصومة الإدارية وضياع الوقت والجهد والمال في مباشرة الدعاوى القضائية[٢٤] .

الفرع الثاني
أنواع التظلم الإداري

يتنوع التظلم الإداري إلى أنواع، فمن حيث الالتزام القانوني بتقديمه يقسم إلى تظلم اختياري وتظلم وجوبي، وأما من حيث الجهة المقدم اليها التظلم فيقسم إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، لذا فأننا سوف نبحث تلك الأنواع في فقرتين وعلى النحو الاتي :

أولاً / من حيث الالتزام القانوني بتقديمه : يمكن تصنيف التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى تظلم اختياري وتظلم وجوبي :

١- **التظلم الاختياري** أو الجوازي أو التقديري ، وهو ذلك التظلم الذي يتقدم به المتضرر من القرار من تلقاء نفسه إلى الإدارة دون أنّ يكون ملزماً بذلك من قبل المشرع ولذلك يسمى بالتظلم الاختياري، فالتظلم الإداري الاختياري جوازي لصاحب الشأن[٢٥]، وبناء على ذلك فأن صاحب الشأن له مطلق الحرية في التظلم الاختياري من القرار الإداري من عدمه، ومن ثم يكون له رفع دعوى مباشرة امام القضاء المختص دون أن يتظلم إلى الإدارة وهذا مرهون بإرادة الشخص صاحب الشأن[٢٦]. فالقاعدة العامة في التظلم الاختياري انه جوازي لصاحب الشأن من جهة اخرى فأن تقديم التظلم الإداري الاختياري لا يحول بين صاحب الشأن ورفع الدعوى، فلا يوجد نص قانوني يمنع صاحب الشأن من الالتجاء إلى التظلم الإداري الاختياري بجانب الطعن القضائي[٢٧]. حيث قد يعمد الفرد إلى التظلم لدى الإدارة اختياراً قبل أن يقوم بالطعن في القرار الإداري من أجل تجنب مشقة وتكلفة التقاضي وحتى يكون معذوراً إذا ما لجأ بعدها للسير في الطريق القضائي والطعن بقرار الإدارة[٢٨]. هذا يعني إن صاحب الشأن حر في أن يطعن مباشرة بالقرار الإداري أمام القضاء أو أن يتظلم منه أمام الإدارة مصدرة القرار .

وبناء على ذلك فإن تقديم التظلم الاختياري لا يمنع المتضرر من اللجوء إلى الطعن القضائي من دون الحاجة لقيامه بانتظار رد الإدارة على التظلم الذي قام بتقديمه إليها، بل إنه حتى وإن قام بالطعن قضائياً بقرار فرض العقوبة، فإن ذلك لن يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد المقرر وهو (٦٠) يوماً من تاريخ العلم بالقرار سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، حيث أن التظلم الجوازي يخضع لذات احكام التظلم الوجوبي، إلا أن الاختلاف بينهما يتمثل في أنه يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي الحكم بعدم قبول الطعن القضائي[٢٩].

ولابد من القول إن التظلم الإداري لا يقطع ميعاد الطعن القضائي إلا إذا تم تقديمه في الميعاد المحدد للطعن، والذي عادة ما يتم احتسابه من تاريخ نشر القرار محل الطعن أو تبليغ الموظف به أو علمه به علماً يقينياً ، وبناء على ذلك فإن التظلم المعتبر قانوناً والذي يقطع ميعاد الطعن القضائي هو التظلم الذي يقع قبل انقضاء مدة هذا الطعن ، وهذه المدة هي شهران في فرنسا ، و(٦٠) يوماً في مصر[٣٠]، ويترتب على تقديم التظلم حساب ميعاد جديد لرفع الدعوى، فعندما ترفض الإدارة التظلم المقدم إليها رفضاً صريحاً، ففي هذه الحالة يبدأ حساب الميعاد الجديد للطعن القضائي اعتباراً من اليوم التالي لعلم ذي الشأن بقرار الرفض الصريح للتظلم[٣١]. أما إذا التزمت الإدارة جانب الصمت ولم ترد على التظلم المقدم إليها، فتكون هذه الحالة بمثابة رفض ضمني للتظلم ، ويبدأ حساب الميعاد من اليوم التالي لانقضاء المدة اللازمة للبت في التظلم وهي (٦٠) يوماً في مصر[٣٢]. أما المشرع السعودي فقد أشار في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بأن على الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعد مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه . ونرى إن موقف المشرع السعودي في جعل مدة بتات الجهة

الادارية في التظلم تسعين يوماً طويلة جداً كان الاجدر به تقليصها الى ستون يوماً .

وبخصوص المشرع العراقي فقد أشار إلى إن على الإدارة البت بالتظلم خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت في التظلم على الرغم من انتهاء هذه المدة أو رفضه ، يجب على المتظلم أن يطعن بقرار فرض العقوبة الانضباطية لدى مجلس قضاء الموظفين خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً[٣٣]. ولابد لنا من الإشارة إلى أن هناك خلاف فقهي وتشريعي بصدد مسألة التظلم الإداري لميعاد أو مهلة الطعن القضائي ، فمنهم من يقول بالقطع ومن لا يقول به ومنهم من يميز بين التظلم الاختياري والوجوبي فيجعل الاخير فقط هو القاطع لميعاد الطعن القضائي دون الاختياري ، ففي حالة التظلم الاختياري ، لا يسقط حق الموظف المعاقب في الطعن القضائي إذا لم يتقدم بتظلمه الإداري ، أما في حالة التظلم الوجوبي ، فإنه يقطع سريان ميعاد الطعن القضائي لأن التظلم الوجوبي ادعى واكثر الزماً للإدارة للاستجابة لطلب المتظلم والنظر فيه وعند ذلك لا حاجة للطعن القضائي ، ويخول التظلم الوجوبي جهة الإدارة نظر الموضوع برمته فلها أن تسحب القرار المتظلم منه أو أن تلغيه أو أن تعدله حسبما يتراءى لها ، وهذا القرار الإداري الأخير الذي انتهت به مدارج التظلم هو الذي يعدّ القرار النهائي في الموضوع، ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق الطعن القضائي[٣٤]. ونحن نؤيد كون التظلم الوجوبي هو الذي يقطع ميعاد الطعن القضائي كونه ملزم للإدارة اكثر من التظلم الاختياري للنظر فيه ، بحيث لو كان التظلم جوازياً فسوف لا تعيره الإدارة اي اهمية ولا يلجأ إليه المتظلم ليأسه من قبول الإدارة له والنظر فيه .

٢- التظلم الوجوبي : الأصل ان التظلم الإداري يكون اختيارياً الا إنّ هناك استثناءً يرد عليه وهو التظلم الوجوبي، ويسمى بالتظلم الالزامي وذلك عندما يلزم المشرع صاحب الشأن أو المتضرر من القرار الإداري على تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، في المدة المحددة قانوناً، وفي حال تم رفع دعوى امام القضاء مباشرة دون تقديم تظلم فأن تلك الدعوى ترد شكلاً كون التظلم يعد الزامياً في مثل تلك الدعاوى، وبناء على ذلك على الشخص الذي يرغب بالطعن بقرار اداري عليه في بادئ الامر التظلم من ذلك القرار امام الجهة التي اصدرته، ومن ثم اذا لم تعدل عن قرارها بعد ذلك يطرق باب القضاء للطعن في القرار[٣٥]. والتظلم الوجوبي ليس إجراء مقصود لذاته ، بل هو مجرد افتتاح للمنازعة الإدارية ، الهدف منه تقليل عدد القضايا بقدر المستطاع ودون أي إخلال بتحقيق العدالة ، بحيث لو رأت الإدارة ان المتظلم على حق في تظلمه أجابت مطلبه وانتهت المنازعة في مراحلها الأولى ، وإذا رفضته أو لم تبت فيه خلال الموعد المحدد لجأ المتضرر أو صاحب الشأن إلى القضاء[٣٦].

ففي فرنسا نجد قانون مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بشرط التظلم الإداري الوجوبي في نصوصه ، غير أنّ هناك بعض التشريعات الخاصة قد ألزمت أصحاب الشأن بتقديمه قبل مراجعة القضاء ، ومنها على سبيل المثال حالة القرارات الصادرة بشأن مداولات المجالس البلدية أمام المحافظ ، وكذلك قرارات فرض العقوبات الصادرة عن اللجان الإدارية المشتركة ، فقد أوجب المشرع التظلم منها أمام الوزير قبل ان يتم رفعها إلى القضاء استناداً للمرسوم الصادر بتاريخ (١٤/٢/ ١٩٥٩م) والذي حل محله القانون رقم (١٦-٨٤) الصادر في (١١/١١/ ١٩٨٤م)[٣٧]. أما المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢م) فقد نص على التظلم الإداري الوجوبي في المادة (١٢) منه، حيث أوجبت التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية،

وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وذلك بالنسبة لما يأتي :

أ- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية أو بمنح العلاوات.

ب- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

جـ- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

أما المشرع السعودي فقد أشارت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم إلى أن على المتضرر قبل رفع الدعوى إلى الديوان ان يتظلم لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار ، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ. وهذا يعني ان المشرع السعودي قد أخذ بالتظلم الإداري الوجوبي .

وبخصوص المشرع العراقي فنجده قد أخذ بالتظلم الإداري الوجوبي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١م) المعدل في البند (ثانياً)، من المادة (١٥) منه حيث نص على أنه : (ثانياً: يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه على الرغم من انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم. ثالثاً: يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً). كذلك ما نصت عليه الفقرة (و) من البند (ثانياً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل (يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقاً للقانون خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها. وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني) وقد ردت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها بالعدد (٧٥ / اتحادية / تمييز /٢٠١١) قرار محكمة القضاء الإداري بالدعوى (٢٠١١/١٦٠) برد دعوى المدعي لعدم التظلم . وفي ذلك إشارة صريحة وواضحة إلى أن جميع التظلمات في العراق تظلمات وجوبية ، وتعد شرطاً أساسيا يجب القيام به قبل سلوك طريق الطعن القضائي . ونحن نرجح الاخذ بالتظلم الوجوبي حيث أن الهدف من التظلم الإداري أولاً وأخيراً هو تحقيق مصلحة صاحب الشأن (المتظلم) ، والحفاظ على تصرفات الإدارة متوشحه بمبدأ المشروعية وبعيدة عن أي استبداد أو تفرد في اتخاذ القرارات .

ثانياً / من حيث الجهة المقدم اليها التظلم الإداري : يقسم التظلم بحسب الجهة التي يتم يقدم أمامها، إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي :

١- التظلم الولائي: يتحقق عندما يتظلم صاحب الشأن أو من يقوم مقامه قانوناً من القرار الإداري امام الجهة الإدارية، مصدرة القرار موضوع التظلم يسألها فيه المتظلم مراجعة قرارها واعادة النظر فيه لغرض الغائه أو تعديله أو سحبه بما يتفق وقواعد المشروعية[٣٨]. وبالرغم من أهمية التظلم الولائي ، إلا أن البعض يرى إن هذا النوع من التظلم قد لايحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه ، لأن الجهة مصدرة القرار الإداري ربما تتمسك بمواقفها ، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الأصوب ، ولا تحبذ العدول عنه ونرى مع ذلك أنَّ التظلم الولائي يحقق فائدة مهمة حيث يقدم إلى مصدر القرار ، وهذا بحد ذاته يعطي

أهمية لمصدر القرار للتراجع وتصويب قراره ، وهذا يكون بداية أفضل من الرجوع إلى رئيس مصدر القرار ، فإعطاء مصدر القرار السلطة في إلغاء قراره يحقق فائدة مرجوة للفرد ومصدر القرار على السواء[٣٩].

٢- التظلم الرئاسي : قد يلجأ صاحب الشأن إلى التظلم الرئاسي بعد استنفاده طريق التظلم الولائي حيث يكون في وسعه أن يقدم تظلماً إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار والتي سبق وان رفضت تظلمه الولائي[٤٠]، وتجدر الاشارة إلى ان التظلم قد يقدم إلى لجان ادارية فيلجأ المشرع احياناً إلى تشكيل لجان ادارية خاصة يبين طريقة تشكيلها واختصاصاتها واجراءاتها ويعهد اليها النظر في التظلمات التي يقدمها الأفراد ضد القرارات التي تمس مصالحهم والصادرة عن الاجهزة الإدارية في الدولة وتلك اللجان تمثل مرحلة انتقالية نحو نظام القضاء الإداري[٤١]، وفي التشريع العراقي توجد مثل تلك اللجان منها، لجنة التحقيق في قضايا المفصولين السياسيين والمشكلة بموجب قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥، ولجنة النظر في قضايا المتقاعدين في الهيئة الوطنية للتقاعد المؤسسة بموجب المادة (٢٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦، ولجنة الاعتراضات على قرارات لجنة تصنيف المقاولين المشكلة بموجب تعليمات تصنيف المقاولين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ .

أما موقف تشريعات الدول المقارنة ، فنجد المشرع الفرنسي قد أخذ بالتظلم الولائي والرئاسي حيث نلحظ أن مجلس الدولة الفرنسي أوجب التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية أمام الجهة الإدارية المختصة التي أصدرت القرار أو أمام السلطات الرئاسية لتلك الجهة الإدارية ، وبذلك فقد أخذ المشرع الفرنسي بالتظلم الرئاسي والولائي ، حيث أن التظلم أمام إحدى الجهتين يمكن لأن يعتد به في قطع ميعاد الطعن القضائي[٤٢].

كذلك الحال بالنسبة للمشرع المصري فإنه أخذ بالتظلم الولائي والرئاسي حيث إنّ الموظف لابد أن يتظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية أمام الجهات الإدارية أو الجهات الرئاسية لها ، وكذلك عليه انتظار الميعاد المقرر للبت في التظلم حتى يتمكن بعدها من الطعن في القرار التأديبي الصادر ضده ، وبذلك قد سار المشرع المصري على ما سار عليه المشرع الفرنسي في إفساح المجال للموظف في التظلم إما تظلم ولائي أو تظلم رئاسي[٤٣]. أما بالنسبة للمشرع السعودي شأنه شأن التشريع الفرنسي والمصري قد أخذ بالتظلم الولائي والرئاسي في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم أشارت إلى إن يسبق رفع الدعوى الإدارية تظلم يرفع إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار ، وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البت فيه. أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية فيتعين قبل رفعها إلى الديوان التظلم إلى الديوان العام للخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم أو إنقضاء مدة التسعين يوماً المحددة للجهة الإدارية دون البت فيه ، وعلى الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم أو مضت المدة المحددة له دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوماً ويجب أن يكون قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً .

وبخصوص المشرع العراقي فإن القاعدة العامة هي إن التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية هو تظلم ولائي ، وذلك

استناداً إلى الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل والتي جاء فيها (ثانياً: يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته ...) وتأسيساً على ذلك ، فإن الجهة التي تصدر قرار فرض العقوبة الانضباطية في العراق هي ذات الجهة التي يقدم لها التظلم .

تلك أهم انواع التظلم الإداري، هذا وليس للتظلم بأنواعه المختلفة شكل معين، وإنما كل ما يفيد تمسك المتظلم بحق ومطالبته باقتضائه يعد تظلماً[٤٤]، فلما كانت الغاية من التظلم الإداري اثبات عدم رضا المتظلم عن القرار الإداري على أمل عدول الإدارة عنه، لذلك نجد إن هناك نوعاً من التساهل في اعطاء المتضرر من القرار فرصة التظلم، لذلك كانت القاعدة العامة هي عدم اشتراط شكلية معينة في التظلم الا في الحالات التي ينص القانون فيها على خلاف ذلك، فيمكن ان يكون التظلم بعريضة عادية، ويمكن أنّ يكون شفهياً إذا استطاع اثباته من خلال تأشير الرئيس على الاوراق بأن الطاعن قدم تظلماً، كما يمكن أن يكون على شكل انذار بواسطة الكاتب العدل أو البريد المسجل المصحوب بعلم الوصول[٤٥]، وهذا يعني أنه يجوز تقديم التظلم شفاهاً أو كتابة أو بالبريد المسجل على أنه يجب على المتظلم أن يثبت إنه قد اعلم الإدارة وخلال المدة القانونية على احتجاجه على القرار المتظلم منه، فلا يشترط في تقديم التظلم سلوك طريق خاص بل حسب المتظلم أن يكون تظلمه قد ابلغ في الميعاد القانوني إلى الجهة صاحبة الشأن ، واذا كان الاصل في التظلم الإداري أن لا يكون خاضعاً لشكل معين الا ان المشرع احياناً يتدخل ليفرض هذه الشكلية استثناءً على المبدأ المذكور[٤٦] . ونرى إنّ التظلم الإداري يفترض به أن يكون كتابة وهو أمر يفرضه المنطق ، سواء كنا بصدد تظلم اختياري أم وجوبي ، وذلك على اعتبار أن التظلم سينصب على قرار إداري متظلم منه ، وسيبدي المتضرر بياناته الشخصية وأسباب تظلمه ، وهذه الأمور لن تجدي نفعاً إلا إذا كان التظلم مكتوبا.

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين ، وقد يساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية ، التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى ، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري ، وهذا الأمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي ، ولاسيما ، عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه ، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه ، أو إلى رفضه دون وجه حق[٤٧]. والتظلم الرئاسي له فوائد تفوق التظلم الولائي نظراً لما يتمتع به الرئيس الإداري الاعلى من خبرة واسعة ودراية تامة بمجريات الأمور ، وتقدير المسؤولية والالتزام بالقواعد العامة والحرص على عدم مخالفة أي قواعد قانونية ، إضافة إلى إصدار التعليمات والأوامر للمرؤوسين ، على عكس التظلم لدى مصدر القرار الإداري ، ففي حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم ويرفض إعادة النظر في القرار، رغم معرفته في الغالب الأعم بالعيوب التي بها قراره ، مما يشكل ثغرة في النظام القانوني للتظلم ، وبناء على ذلك نرى ان التظلم الإداري الرئاسي من الممكن ان يكون وسيلة بديلة عن القضاء في حل المنازعات نظراً للأهمية التي يتحلى بها .

المبحث الثاني

امكانية التظلم الإداري في حل المنازعات

إنّ الحديث عن فاعلية التظلم الإداري في حسم المنازعات يقتضي بنا التطرق إلى نطاق التظلم الإداري والاثار التي تترتب عليه، ولبلوغ ماتقدم فإننا في هذا المبحث سوف نتناول نطاق التظلم الإداري والاثار التي تترتب عليه ، وذلك في مطلبين، الأول عن نطاق التظلم الإداري والذي نبحث فيه

القرارات الإدارية الخاضعة للتظلم الإداري، بينما المطلب الثاني يكون عن الأثار التي تترتب على التظلم الإداري، وتجدر الاشارة إلى اننا عند حديثنا عن نطاق التظلم الإداري سوف نقتصر في الكلام على القرارات الخاضعة للتظلم الإداري الوجوبي، لغرض ابراز فاعلية التظلم الإداري في حسم المنازعات، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

نطاق التظلم الإداري

في هذا المطلب سوف نتناول القرارات الإدارية التي تكون خاضعة للتظلم الإداري الوجوبي في مصر والعراق، حيث أورد المشرع المصري في المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٧٢ طائفة من القرارات الإدارية على سبيل الحصر بحيث لا يقبل طلب إلغائها ما لم تكن مسبوقة بتظلم أداري منها ، وبذلك أصبح التظلم من تلك القرارات شرطاً لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري[٤٨]، وتلك القرارات الإدارية التي أوردها المشرع هي:[٤٩]

١. القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة ، أو الترقية ، أو منح العلاوة .

٢. القرارات النهائية الصادرة بإحالة الموظف إلى المعاش ، أو الاستيداع ، أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

٣. القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

وبذلك أستلزم المشرع المصري سلوك التظلم الإداري الوجوبي فيما يتعلق بطعون الموظفين في القرارات الإدارية النهائية [٥٠] أعلاه .

اما في العراق فيمكن القول أن القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها وجوبياً قبل الطعن أمام قضاء الموظفين هي عبارة عن عقوبات إدارية حصرها المشرع بالتوبيخ وأنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل وذلك في المادة (١١ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ . أما العقوبات الأخرى المنصوص عليها في المادة المذكورة وهي لفت النظر والإنذار وقطع الراتب فقد كانت لا تقبل الطعن فيها أمام مجلس الانضباط العام [٥١]، ومن ثم لا يشترط فيها التظلم الوجوبي ، ألا أن هذا الحكم عدّ ملغياً بالمادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥[٥٢].

وأشترط قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في المادة (٧ / ثانياً / و) المعدلة بقانون التعديل الثاني للقانون المذكور التظلم الوجوبي لدى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري [٥٣] . اذ قام المشرع العراقي في ظل قانون التعديل الأول رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ لقانون انضباط موظفي الدولة بمراعاة ذلك عندما جعل كافة قرارات فرض العقوبة الانضباطية قابلة للطعن القضائي أمام قضاء الموظفين ، لما في ذلك من حماية للموظف وضمان لشعوره بالاطمئنان ، وبوجود قضاء يمارس دوره الكامل في تحقيق العدالة بحيدة واستقلالية، ومن ثم أصبحت جميع القرارات الإدارية قابلة للطعن . ومما تقدم نستنتج أن جميع الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام تكون خاضعة للتظلم الإداري الوجوبي، حيث أن النص جاء مطلقاً ولم يحدد فيه المشرع القرارات التي تستوجب تظلماً وجوبياً دون غيرها ، والمطلق يجري على طلاقة ما لم يقيد بنص أخر، وهذا يعني ان التظلم الإداري وسيلة مهمة وفاعلة في حسم المنازعات .

المطلب الثاني

الأثار التي تترتب على التظلم الإداري

يترتب على تظلم صاحب الشأن او المتضرر من قرار الإدارة آثار عديدة ، كون الإدارة حينما تعيد النظر في القرار محل التظلم ، فهي إما أنْ ترفض القرار صراحةً أو ضمناً عندما تسكت عن الرد خلال مدة معينة هي عادة المدة المقررة للبت في التظلم فيأتي قرارها تأكيداً للقرار

محل التظلم وإصراراً عليه ، أو أنْ تستجيب لطلب ذي الشأن فتبدل القرار بغيره أو تعدله أو تلغيه أو تسحبه وفقاً للشروط التي تحكم الإلغاء والسحب، وعلى هذا سنتناول آثار التظلم الإداري، لنرى ماهي الاثار التي يمكن ان تترتب على التظلم ؟ وهل ان الاثر الذي ينتج عن التظلم الإداري من شأنه أنّ يكون حاسماً في حل النزاع ؟ أم انه لا يسمن ولا يغني من جوع ؟ ولغرض الإجابة عن التساؤلات اعلاه ولمعرفة فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات، فسوف نقسم هذا المطلب على ثلاث فروع ، نتناول في الأول سحب الإدارة للقرار الإداري، وفي الثاني رفض الإدارة للتظلم الإداري، بينما الفرع الثالث فأننا نتناول فيه الغاء القرار الإداري ، وذلك بالقدر الذي يتعلق بالتظلم الإداري ومدى فاعليته في حسم وحل النزاع الإداري .

الفرع الأول

سحب القرار الإداري

إن المقصود بسحب القرار الإداري بصورة عامة ، هو تجريد القرار الاداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل ، وكذلك بأثر رجعي من وقت صدوره[٥٤]. فسحب القرار الإداري بشكل عام هو إنهاء أثره بالنسبة للماضي والمستقبل ، أي إلغاء القرار بأثر رجعي من وقت نشأته والأصل عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة ، لأن السحب لا يرد على الصحيح من القرارات الإدارية ، وإنما يطول القرارات التي تتعلق بها شائبة أو عيب وتجعلها باطلة أو قابلة للإبطال ، وقد اشارت لذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى إنّ (القرارات الإدارية القابلة للسحب هي تلك التي تتعلق بها شائبة تجعلها باطلة أو قابلة للإبطال إما القرارات الإدارية السليمة فلا يجوز سحبها فإذا ورد عليها قرار من هذا النوع وقع منعدماً أو باطلاً بطلاناً مطلقاً)[٥٥]، غير أن الفقه والقضاء الإداري أجاز سحب القرارات الإدارية المشروعة ، مادامت لم تنشأ مزايا أو مراكز أو أوضاعا قانونية بالنسبة للغير ، وأساس ذلك مبني على كون سحب هذه القرارات أو إلغاؤها لا يتضمن مساساً بالحقوق المكتسبة ، أما إذا رتبت هذه القرارات حق أو مركز ذاتي لأحد ، فلا يجوز سحبها في أي وقت ، مادامت قد صدرت صحيحة ، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقضي بها تلك القرارات والمراكز القانونية[٥٦]، وتعد القرارات الإدارية الفردية هي المجال الحقيقي لتطبيق نظرية السحب [٥٧]وفي هذا الصدد نذكر قضية المدعو (Franco) في عام (١٩٠٨م)، ومضمون هذه القضية أن أحد الموظفين قد تم فصله، إلا أنه قدم طلباً راجياً إعادته إلى الوظيفة في وقت تغيرت فيه شروط التعيين فلم تعد تنطبق عليه، فاضطرت الإدارة إلى سحب قرار فصله حتى يتسنى لها إعادته إلى وظيفته ومنصبه ، وقد طعن بعض زملائه أمام مجلس الدولة الفرنسي بقرار الإدارة ، فأجابهم المجلس أن السيد (Franco) يجب عدّه كأن لم يترك وظيفته؛ لأن سحب قرار الفصل ، جعل الفصل كأن لم يكن[٥٨]. إلا إنّ ذلك لا يعني عدم إمكان سحب القرارات الإدارية التنظيمية، وهذا ما سنتناوله في نقطتين نبين فيهما قواعد السحب الإداري ، حيث سنعرض أولا سحب القرارات التنظيمية ثم نتكلم عن سحب القرارات الفردية ثانياً.

أولاً / سحب القرارات الإدارية التنظيمية :

تستطيع الإدارة ان تقوم بسحب القرارات التنظيمية سليمة كانت أم معيبة إذا ما تظلم الأفراد من تلك القرارات ، سواء كان تظلمهم بسبب تغير الظروف القانونية أم الواقعية ، ذلك أن القرارات التنظيمية إنما تضع قواعد عامة مجردة لا تولد إلا مراكز عامة لا تخول الأفراد حقوقاً إلا إذا جرى تطبيقها لمجرد إنها لا تولد حقوقا أو مراكز شخصية ، وهنا يختلف الحال في القرارات السليمة عنه في القرارات المعيبة وهو ما سنتكلم عنه تباعاً.

١- من المسلم به فقهاً إنّ القرارات الإدارية التنظيمية لا يجوز سحبها بأثر رجعي ، لأنها تنظيمية والتنظيم لا يكون إلا بالنسبة

للمستقبل، ولقد جاءت أحكام مجلس الدولة المصري بشأن القرارات التنظيمية غير واضحة ، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ ٤ مارس ١٩٤١ إلى القول: (إنّ قضاء هذه المحكمة استقر على الغاء القرارات الإدارية التنظيمية العامة أو تعديلها حسبما تقتضيه المصلحة العامة)[٥٩].

٢- سحب القرارات التنظيمية المعيبة ، ولقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّ للإدارة الحق في سحب قراراتها التنظيمية المعيبة عدا ما ترتب عليها من أثر على أنْ يجري هذا السحب خلال مدة الطعن القضائي ، فإنْ مضت مدة الطعن ، تعذر على الإدارة سحب القرار التنظيمي المعيب ، والُحق بالقرارات السليمة ليأخذ حكمها ، غيره إنّ الإدارة تستطيع إلغاءه بالنسبة للمستقبل[٦٠].

مما سبق يتضح لنا إنّ الإدارة لا تستطيع سحب القرارات التنظيمية السليمة ، ويقتصر حقها على تعديلها أو إلغاءها أو استبدالها بالنسبة للمستقبل فقط ، أما القرارات التنظيمية المعيبة ، فإنَّ سحبها جائز خلال مدة الطعن القضائي سواء كانت قد طبقت تطبيقاً فردياً أم لم تطبق ، فإن انقضت مدة الطعن القضائي ولم يطعن بالقرار المعيب ، أو لم تسحبه الإدارة ، فإنه يتحصن ضد السحب ويأخذ حكم القرار السليم . وبناء على ذلك نستطيع القول ان التظلم الإداري يكون فاعلاً في حسم النزاع القائم اذا تظلم المتضرر من قرار اداري معيب، ومن ثم تقوم الإدارة اما بتعديل القرار المعيب او الغاءه او استبداله، وانهاء النزاع، شرط ان يقدم التظلم خلال المدة المحددة له .

ثانياً / سحب القرارات الإدارية الفردية :

الأصل إنّ سحب القرار لا يطال القرارات الإدارية الفردية السليمة، وهذه قاعدة يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي في انه لا يجوز إلغاء قرار اداري فردي سليم ، متى أنشأ حقا مكتسبا لفرد من الأفراد ، إلا وفقا للأوضاع التي يقررها القانون ، ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشا عن تلك القرارات الفردية ، تطبيقا لقواعد تنظيمية سليمة لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضاء من نشأت لصالحهم ، لهذا فان القرارات اللائحية لا يمكن أن تنال من القرارات والمراكز الفردية ، لان لكل منهما حياته المستقلة ، لهذا يقرر الفقهاء إن احترام المراكز الخاصة من الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية كالمشروعية سواء بسواء[٦١]، ولكن الصعوبة كلها تكمن في تحديد مدى انطباق هذه القاعدة المسلم بها في موضوعين ، هما القرار الفردي الذي يولد حقا ، ومدى جمود أو حصانة هذه القرارات الفردية التي تولد حقا، لذا سنبين هذين الموضوعين فيما يأتي:

١- القرار الفردي الذي يولد حقا: من السلم به في هذا الشأن ، أن معظم القرارات الفردية سواء كانت شخصية (ذاتية) أم شرطية يتولد عنها (بالمعنى الواسع) حقوق للأفراد ، ومن ثم لا يمكن إلغاؤها ولا يخرج من هذا القبيل إلا أنواع خاصة من القرارات مثل القرارات الولائية وهي التي تخول الفرد مجرد رخصة أو تسامح والقرارات الوقتية ، وهي التي لا تنشئ إلا وضعا مؤقتا وكذلك ما جري عليه العمل باستمرار في أحكام مجلس الدولة المصري ، من أن قيد الموظف على درجة اعلى لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيديا للترقية يجوز العدول عنه ولا يكسب حقاً .

٢- مدى جمود أو حصانة القرارات الفردية التي تولد حقا: علمنا سابقا أن من المبادئ الراسخة في مجال سحب القرارات الإدارية ، مبدأ ضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد ولكن هذا لا يعني أن تكون حصانة القرارات الفردية والمراكز الخاصة مطلقا ، لهذا فان المقصود بحصانه هذه القرارات والمراكز الفردية ، انه لا يمكن المساس بها إلا عن طريق قرار فردي مضاد ، والذي يصدر وفقا للإجراءات التي نص عليها القانون ، وفي الحالات التي سمح بها[٦٢] . فالطريق المعتاد لنهاية القرار الإداري السليم ، هو

طريق الإلغاء أي الانتهاء بالنسبة للمستقبل فقط ، ويمكن حصر الحالات التي يمكن للإدارة العامة فيها أن تقوم بسحب القرارات الإدارية الفردية في ثلاث حالات :

أ- عدم نشوء حقوق مكتسبه للإفراد نتيجة لصدور القرار الإداري .

ب- القرارات الإدارية ذات الطابع المؤقت بطبيعتها أو بنص القانون .

ج- إصدار قرار إداري مضاد في الحدود وبالشروط التي رسمها القانون[٦٣] . وفي غير الحالات التي اشرنا اليها اعلاه، فأنه من الممكن ان يكون التظلم فاعلاً في حسم النزاع اذا كان محل التظلم قرار اداري فردي . خلاصة ماتقدم يمكننا القول ان الإدارة تستطيع سحب القرار الإداري كأثر للتظلم الإداري عندما ترى ما يستوجب سحب قرارها، وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى حسم النزاع بديلاً عن القضاء .

الفرع الثاني

رفض الإدارة للتظلم

إنّ الإدارة تستطيع أنّ ترفض التظلم المقدم اليها نتيجة اتخاذها قرار اداري، وان رفضها لذلك التظلم إما أنْ يكون صريحاً بأن تكشف السلطة الإدارية المختصة عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً ، وعلى وجه يقطع صراحة في إفادة هذا المعنى ، ويجب أنْ يتم ذلك خلال المدة المحددة في التشريع ، ويجب أيضا أن يكون قرار الرفض مسببا[٦٤]، ومن الممكن أن يكون رفض التظلم ضمنياً ، عندما تسكت الإدارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه خلال المدة التي يحددها القانون . ولا يعد فوات المدة المحددة في القانون قرينة مطلقة على رفض الإدارة للتظلم ، ذلك أن محل أعمال هذه القرينة كما ذكرنا قبل قليل هو حالة سكوت الإدارة عن فحص التظلم ، وعدم استجابتها لبحثه ، أو حالة فحص جهة الإدارة للتظلم ورفضه ولو لم ترد على التظلم ، أما إذا ثبت أنّ جهة الإدارة كانت في سبيل التصالح مع المتظلم ، أو كانت الإدارة قد استجابت للمتظلم وتتخذ إجراءات إيجابية نحو فحص التظلم ، وإن المكاتبات لا تزال دائرة بين الجهات المختصة في سبيل فحص التظلم، فلا مجال في مثل هذه الحالات افتراض رفض الإدارة للتظلم بمجرد فوات المدة المحددة لتقديم التظلم وتكون العبرة في هذه الحالة بتاريخ انتهاء فحص الإدارة للتظلم ورفضه[٦٥].

الفرع الثالث

إلغاء القرار الإداري

تستطيع الإدارة الغاء القرار الإداري والذي يمكن تعريفه بأنه إزالة بعض أو كل آثاره بالنسبة للمستقبل اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع بعض الآثار التي رتبها في الماضي ويمتد الإلغاء ليشمل القرارات الإدارية السليمة والمعيبة على حد سواء ، وهو ما يميز الإلغاء عن السحب الذي يقتصر على القرارات الإدارية المعيبة ، حيث إنّ الفرق بين الإبطال أو الإلغاء وبين السحب ، هو في مدى ما يرتبان من آثار فالأول لا ينسحب على الماضي وليس له اثر رجعي ، بينما يمحو السحب اثر العقوبة بالنسبة للماضي والمستقبل[٦٦]، ويختلف الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي بحيث يسري الأخير على الماضي والمستقبل فيعد القرار كأن لم يكن ، وبذلك يتفق مع السحب الإداري[٦٧]، وقد أخذ قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى بمبدأ إلغاء العقوبات الانضباطية ، إلا إنه اشترط عدة شروط لذلك ، حين نص في المادة الرابعة عشر منه على إنهّ للوزير أن يبطل أية عقوبة انضباطية فرضت من قبل غير اللجان أو المجلس العام على موظف ممن خدموا على الأقل سنة واحدة بعد فرض العقوبة المذكورة ، ولم يعاقب إثناء ذلك بعقوبة أخرى وقاموا بأعمالهم بصورة مرضية [٦٨]. خلاصة ما تقدم نستطيع القول إنّ التظلم الإداري يكون حاسماً للنزاع عندما تقوم الإدارة بإلغاء القرار لصالح المتضرر او المتظلم من القرار الإداري .

الخاتمة

وبعد الانتهاء من بحث موضوع مدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية، فقد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي نرى إنها جديرة بالاهتمام، ندونها على النحو الآتي :

أولاً / الاستنتاجات : من الاستنتاجات التي توصلنا إليها هي :

١- إن التظلم الإداري وسيلة فعالة لحل المنازعات الإدارية بالطرق الودية ، وحل الكثير من المنازعات في مهدها ، بحيث لايتطور الأمر إلى منازعة قضائية وفي هذا توفير للجهد والمال والوقت ،ومن ثم تخفيف العبء عن كاهل القضاء لاسيما وان سنة الحياة في تطور دائم ومستمر حيث إنّ الدعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري المختص زادت بشكل ملحوظ بل وتأخر الفصل فيها في السنوات الطويلة تبعا لذلك ، وأصبحت تشكل مشكلة مما أصبح من الضروري مواجهتها بالأفكار العلمية ، كذلك يمارس التظلم الإداري وسيلة رقابية فعالة على أعمال الإدارة وتصرفاتها المختلفة .

٢- هناك اختلاف في العديد من التشريعات في تنظيم أحكام التظلم الإداري ، رغم النص عليه فهناك اختلاف في مدة الطعن وكذلك مدى جواز اللجوء إليه قبل الطعن القضائي ، أي لم تعده العديد من التشريعات كشرط لازم لقبول الطعن أمام المحكمة الإدارية ، حيث أجازت الاتفاق على خلاف ذلك .

٣- إن التظلم الإداري يتنوع إلى أنواع فمن حيث الجهة المقدم اليها التظلم يكون ولائي ورئاسي، وبالرغم من أهمية التظلم الولائي ، إلا أنه في نظرنا هذا النوع من التظلم قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه ، لأن الجهة مصدرة القرار الإداري تكون في الغالب متمسكة بموقفها ، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الصواب ولا تحبذ العدول او الرجوع عنه .

٤- يتنوع التظلم من حيث قوته الملزمة، إلى تظلم اختياري وتظلم الزامي حيث إن الاصل هو إن التظلم اختياري والاستثناء اجباري ، وذلك ان المشرع رأى في ظروف معينة وحالات محددة جدوى التظلم وضرورته فيتطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى فيعدّ بذلك التظلم شرطاً اضافياً لقبول الدعوى ، ونرى إن التظلم الاختياري لايحقق الغاية المرجوة منه، كون الإدارة لاتتراجع عن قرارها سواء تظلم صاحب الشأن أم لا ، بالرغم من إن التظلم الاختياري هو المسلك السليم للإدارة الذي ينبغي اتباعه ، مما يشجع الأفراد عليه املاً في حسم الموضوع بعيداً عن اروقة القضاء الذي قد تمتد فيه المنازعة أجلاً طويلاً ويحدث هذا التشجيع من خلال اهتمام الإدارة في هذا التظلم ، اما اذا كان مصير التظلم الإهمال او عدم الرد فإن المتضرر سوف يفضل اللجوء إلى القضاء مباشرة .

ثانياً / التوصيات : من التوصيات التي نوصي بها والتي نأمل أن تصب في خدمة الموضوع :

١- ضرورة الشروع في إجراء التعديلات الإدارية على القوانين بالشكل الذي يعطي التظلم الإداري المكانة المرموقة ويعزز دوره في حسم المنازعات الإدارية لتحقيق العدالة ، وعلى الإدارة ان تتعامل مع التظلم بجدية اكبر ، كون الإدارة وللأسف قد اثبت الواقع العملي أنها لا تعير أهمية لأي تظلم إلا ما ندر .

٢- نقترح أن يحدد المشرع العراقي شكلاً معيناً للتظلم الإداري ، لما في ذلك من تيسير للأمور بالنسبة للإدارة ، وتوفيراً للوقت والجهد بالنسبة للأفراد .

٣- استحداث جهة ذات طابع إداري تكون وظيفتها النظر في التظلمات الإدارية لمختلف دوائر الدولة، كما لو تم استحداث تشكيلات قضائية جديدة مثل تشكيل قسم للتظلمات الإدارية في فروع محاكم القضاء الإداري على أنّ تضم عدد من الموظفين أصحاب الخبرة والكفاءة والقدرة على حل المنازعات التي تعرض عليها، لغرض تخفيف العبء عن كاهل القضاء، بدلاً من ان تكون ذات الجهة التي اصدرت القرار لغرض رفع الحرج عن اللجنة مصدرة

القرار، كونها سوف تكون الخصم والحكم في الوقت ذاته .

٤- ضرورة توعية ونشر الثقافة القانونية الإدارية في محيط الموظفين وغير الموظفين، وحثهم على ضرورة وأهمية التظلم الإداري في كونه وسيلة مهمة لحل المنازعات أسوةً بالقضاء، بالإضافة إلى كونه ضمانة لاحقة للموظف على قرارات الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية .

الهوامش:

(١) زينب عباس محسن الابراهيمي : التظلم الاداري باعتباره شرطاً من شروط قبول الدعوى امام القضاء الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧، ص٤ .

(٢) جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري : ابن منظور، لسان العرب، الدار العربية للتراث، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٢٦٦ .

(٣) عبد الوهاب البنداري : طرق الطعن في العقوبات التأديبية اداريا وقضائياً للعاملين المدنيين في الدولة او القطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بلا سنة نشر، ص٨ .

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٧٩.

(٥) أبو بكر أحمد عثمان النعيمي : حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص٤٠ .

(٦) د. علي خطار الشنطاوي : موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، بلا دار وسنة نشر، ص٤٤٧ .

(٧) صالح ابراهيم احمد المتيوتي : شروط الطعن امام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجسير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤، ص ١٥٩-١٦٠ .

(٨) د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، بلا دار نشر، ١٩٩١، ص ١٩ .

(٩) د. علي خطار شنطاوي : المصدر السابق، ص ١٧ .

(١٠) د. محمد العبادي : القضاء الإداري، بلا دار وسنة نشر، ص ١٠٣ .

(١١) د. ابراهيم طه الفياض : اجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الإداري، بحث مقدم في ندوة في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، ابداع للطبع والتصميم، بغداد، ١٩٩٩، ص٨١ – ص٨٢ .

(١٢) زينب عباس محسن الإبراهيمي: المصدر السابق، ص٥١.

(١٣) د. صالح ابراهيم احمد المتيوتي، المصدر السابق، ص ١٦٤ .

(١٤) د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣٢٣ .

(١٥) د. محسن خليل : قضاء الالغاء، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٣٦ .

(١٦) د. ابراهيم طه الفياض : المصدر السابق، ص ٨٢ .

(١٧) صالح ابراهيم احمد المتيوتي : المصدر السابق، ص ١٧٤ – ١٧٦ .

(١٨) يمكن القول إن هدف المشرع من رفع مدة التظلم هو إعطاء المتظلم مزيدا من الفرصة لرفع دعوى ضد جهته، حيث أن أغلب الإشكال يكمن في مضي المدة المقررة للتظلم إلى حين تحصن القرار، وعدم قبول الدعوى بسبب شكلها، نتيجة مضي المدة المسموح بها للتظلم، لافتاً إلى أن فوات المدة النظامية يسمح برفض الدعوى لتجاوزها المدة حتى وإن كانت صحيحة. للمزيد حول الموضوع ينظر الموقع الأتي : تاريخ الزيارة ٢٠١٥/٨/٢٦ *http://www.sahmy.com/t281916.html*

(١٩) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، عدد ١-٢، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦٦ .

(٢٠) د. محسن خليل : المصدر السابق، ص ٢٣٩ .

(٢١) د. فهد الدغيثر : الرقابة على قرارات الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص١٢٨.

(٢٢) ثامر محمد رخيص حسين : العقوبة الانضباطية واثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات العراقية ، دراسة تطبيقية مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ ، ص١٧٣ .

(٢٣) محمد أنور حمادة : القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤، ص١٠١.

(٢٤) علي الماس غائب : التظلم الإداري الدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ٣٩ .

(٢٥) ضامن حسن العبيدي : الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٢٦٩ .

(٢٦) محمد حسين : التظلم الإداري، بحث منشور على شبكة الانترنت، الموقع الآتي للبحث تاريخ الزيارة ٢٢/ ٢/ ٢٠١٥: www tkdfs com.

(٢٧) د. نجم الأحمد : التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث ، ٢٠١٣ ، ص ١٧ .

(٢٨) د. مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الاداري، ط٢، بلاد دار نشر، القاهرة، ١٩٧٨، ص١٦٨.

(٢٩) لبنى فوزي محمود الكبابجي : الضمانات اللاحقة على قرار فرض العقوبة الانضباطية ، دراسة مقارنة،رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ ، ص١٠ .

(٣٠) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط٢، دار الفكر والقانون ، مصر ، ٢٠٠٤، ص٢٦٥ وهاشم حمادي عيسى: النظام القانوني للتظلم

الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص١٩٠.

(٣١) سليم نعيم خضير الخفاجي: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص١٠٦.

(٣٢) المصدر السابق نفسه ، ص ١٠٧.

(٣٣) انظر: الفقرة (٣) و(٤/ أ) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣٤) يحيى قاسم علي سهل: الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل، ١٩٩٨، ص١٨٣.

٣٥) د. حسن السيد بسيوني : دور القضاء في فض المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠٧ .

(٣٦)محمد خليفة الخيبلي : التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الاردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٠٩، ص٥١ .

(٣٧) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، ط١، بلا دار ومكان نشر، ٢٠١٠، ص٤٨٤.

٣٨) صالح ابراهيم احمد المتيوتي : المصدر السابق، ص ١٩٨ .

٣٩) علي الماس غائب : المصدر السابق، ص ٤٥ .

(٤٠) ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٠، ص١٢٨ ٠

٤١) صالح ابراهيم احمد المتيوتي : المصدر السابق، ص ٢٠٠ – ٢٠٢ - ٢٠٣ .

(٤٢) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري (قضاء الالغاء)، مصدر سابق، ص٦٦٥-٦٦٦.

(٤٣) انظر: م(١٠) و م(١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٤٤) د. محمد انس قاسم جعفر : الوسيط في القانون العام _ القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨١، ص ٣٥٥ .

٤٥) د. ابراهيم طه الفياض : المصدر السابق، ص ٨٢ .

٤٦) صالح ابراهيم احمد المتيوتي : المصدر السابق، ص١٦٥ .

٤٧) د. عبدالله محمد ارجمند :فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية ، ط١ ، مطابع البيان ، دبي ، ١٩٩٨ ، ص٣١٨ ٠

٤٨) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٩٢.

٤٩) د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص٣٢٧

٥٠) د. داود الباز : الوجيز في قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص٨٨

٥١) سليم نعيم الخفاجي ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص٩٠.

٥٢) نصت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥على أن (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن) .

٥٣) ماجد نجم عيدان : المصدر السابق، ص ١٣٣.

(٥٤) سرمد رياض عبد الهادي: الغاء القرارات الادارية من جانب الادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص٤٣.

٥٥) د. محمد كامل ليلة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، بلا مكان نشر ، ١٩٦٧ ، ص ٥٦ ٠

٥٦) عبد الوهاب البنداري : المصدر السابق ، ص ٦٦ ٠

٥٧) د. محمد كامل ليله : المصدر السابق ، ص١٤٢ ٠

(٥٨) د. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الادارية، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٦٤، ص٣٣٠.

٥٩) د. سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص٦٠ – ٦١ .

٦٠) هاشم حمادي عيسى : المصدر السابق ، ص ٢٢٩ ٠

٦١) د. سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص٣٣ .

٦٢) د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ط٣ الناشر دار الفكر العربي ، ١٩٧٩، ص ١٨٧ - ١٨٨ .

٦٣) د. احمد حافظ نجم : القانون الإداري ، دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ،ج٢ ، ط١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٩، ص١٠٣ .

٦٤) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٣٣ في تاريخ ٨ / ٣ / ١٩٥٨ ، السنة ١٩٦٩ ، قضائية ٣ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية في عشر سنوات ١٩٥٥ – ١٩٦٥ ، ص ٥٨٩ .

(٦٥) محمد خليفة الخيبلي : المصدر السابق ، ص ١٠١.

٦٦) د. طعيمه الجرف : القانون الإداري ، نشاط الإدارة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص١٩٢ .

٦٧) هاشم حمادي عيسى : المصدر السابق ، ص٢١٢ ٠

٦٨) ضامن حسن العبيدي : المصدر السابق ، ص٢٩٨.

المصادر:

أولاً : الكتب

١- د.احمد حافظ نجم : القانون الإداري ، دراسة مقارنه لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ،ج٢ ، ط١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٩.

٢- جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري : ابن منظور، لسان العرب، الدار العربية للتراث، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٢٦٦ .

٣- د.حسن السيد بسيوني : دور القضاء في فض المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٨، .

٤- د.داود الباز : الوجيز في قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع .

٥- د.سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، بلا دار نشر، ١٩٩١ .

٦- د.سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ط٣ الناشر دار الفكر العربي ، ١٩٧٩.

٧- د.سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥ .

٨- د.طعيمه الجرف : القانون الإداري ، نشاط الإدارة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ .

٩- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة : شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥.

١٠- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط٢، دار الفكر والقانون ، مصر، ٢٠٠٤.

١١- د.عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الادارية، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٦٤.

١٢- عبد الوهاب البنداري : طرق الطعن في العقوبات التأديبية ادارياً وقضائياً للعاملين المدنيين في الدولة او القطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، بلا سنة نشر .

١٣- د.عبدالله محمد ارجمند :فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية ، ط١ ، مطابع البيان ، دبي ، ١٩٩٨ .

١٤- د.عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، ط١، بلا دار ومكان نشر، ٢٠١٠.

١٥- د.عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد ٩، عدد ١-٢، بغداد، ١٩٩٠ .

١٦- د.علي خطار الشنطاوي : موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، بلا دار وسنة نشر .

١٧- د.فهد الدغيثر : الرقابة على قرارات الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .

١٨- د.ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ١٩٨٥.

١٩- د.محسن خليل : قضاء الالغاء، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٩ .

٢٠- محمد العبادي : القضاء الإداري، بلا دار وسنة نشر .

٢١- د.محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام _ القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨١.

٢٢- محمد أنور حمادة : القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

٢٣- د.محمد رفعت عبد الوهاب: أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٢٤- د.محمد كامل ليلة : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، بلا مكان نشر ، ١٩٦٧ .

٢٥- د.مصطفى كمال وصفي: أصول إجراءات القضاء الاداري، ط٢، بلاد دار نشر، القاهرة، ١٩٧٨.

ثانياً : الرسائل والاطاريح

١- أبو بكر أحمد عثمان النعيمي : حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٥.

٢- ثامر محمد رخيص حسين : العقوبة الانضباطية واثرها في الحد من المخالفة الانضباطية في الجامعات العراقية ، دراسة تطبيقية مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ .

٣- حمد خليفة الخيبلي : التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الاردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٠٩، ص ١٠١.

٤- زينب عباس محسن الابراهيمي : التظلم الاداري باعتباره شرطاً من شروط قبول الدعوى امام القضاء الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧.

٥- سرمد رياض عبد الهادي: الغاء القرارات الادارية من جانب الادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥.

٦- سليم نعيم الخفاجي ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد، ٢٠٠١.

٧- سليم نعيم خضير الخفاجي: ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.

٨- صالح إبراهيم احمد المتيوتي: شروط الطعن امام محكمة القضاء الإداري في العراق ، رسالة ماجسير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤.

٩- ضامن حسن العبيدي : الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١ .

١٠- علي الماس غائب : التظلم الإداري الدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤ .

١١- لبنى فوزي محمود الكبابجي : الضمانات اللاحقة على قرار فرض العقوبة الانضباطية ، دراسة مقارنة،رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ .

١٢- ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٠.

١٣- هاشم حمادي عيسى: النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.

١٤- يحيى قاسم علي سهل: الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل، ١٩٩٨.

ثالثاً : البحوث والدراسات العلمية

١- د.ابراهيم طه الفياض : اجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الإداري، بحث مقدم في ندوة في بيت الحكمة، سلسلة المائدة الحرة، ابداع للطبع والتصميم، بغداد، ١٩٩٩ .

٢- د.نجم الأحمد : التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث ، ٢٠١٣ .

رابعاً : مصادر الانترنت

1- http://www.sahmy.com/t281916.html

٢- محمد حسين : التظلم الإداري، بحث منشور على شبكة الانترنت، الموقع الآتي للبحث تاريخ الزيارة ٢٢/ ٢/ ٢٠١٥: .www tkdfs com

خامساً :القوانين والأنظمة

١- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

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

٣- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

سادساً : القرارات

١- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٣٣ في تاريخ ٨ / ٣ / ١٩٥٨ ، السنة ١٩٦٩ ، قضائية ٣ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية في عشر سنوات ١٩٥٥ – ١٩٦٥ .