



الضمانات الإدارية والقضائية إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها الإدارية

ID No. 971

(PP 49 - 69)

<https://doi.org/10.21271/ZJIP.21.35.3>

سوزان كنعان هاشم	أ.د. عبدالملك يونس محمد
طالبة ماجستير في كلية القانون، جامعة صلاح الدين - أربيل	قسم القانون، جامعة صلاح الدين - أربيل
sozan.hashim@su.edu.krd	abdulmalik.mohammed@su.edu.krd

الاستلام: 2023/02/19

القبول: 20232/04/11

النشر: 2023/12/01

ملخص

تناولنا في هذا البحث موضوعاً شائكاً في القانون الإداري وهي الضمانات الإدارية والقضائية إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها الإدارية، وهو من أهم المجالات التي يظهر فيها بوضوح مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، والذي يلزم احترامه وفق القانون الطبيعي، وإلا فإن الأفراد سيفقدون الثقة والطمأنينة بكل القوانين التي من المفترض أن تضمن حقوقهم وتحقق استقرار مراكزهم، لذلك جاء دساتير الدول المقارنة في فرنسا ومصر وكذلك الدستور العراقي ليؤكد هذا المبدأ، وحظر التعدي على الحقوق المكتسبة ومنها الحقوق المكتسبة للموظفين، لما له من أثر رجعي وصولاً لحظة صدور القرار الإداري غير المشروع، كما ونستعرض أهم المبادئ القانونية التي تحكم هذين الوضعين القانونيين، وآخر المستجدات الإدارية في مجال الفقه والقضاء المقارن والعراقي، فكل ذلك اقتضت منا توزيع موضوع البحث على مقدمة ومطلبين، تضمن المطلب الأول الضمانات الإدارية للموظفين إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها، والمطلب الثاني الضمانات القضائية للموظفين إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها، وأنهينا البحث بخاتمة تضمنت أهم النتائج والمقترحات.

الكلمات المفتاحية: ضمانات حقوق الموظف، التظلم الإداري، الطعن القضائي.

المقدمة

من المسلم به أن في كل دولة ثلاث سلطات عامة وهي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وأن كل سلطة يجب إن يكون هدفها هو خدمة المصلحة العامة، بالإضافة إلى حماية حقوق الموظف والمحافظة على مصالحهم الخاصة وحماية حقوقهم المكتسبة وتقديم الخدمات من خلال المرافق العامة، وأن مبدأ فصل بين السلطات والذي يعتبر مبدأ مهماً جداً، ليكون هناك تعاون نسبي بين هذه السلطات وذلك لتحقيق تقدم الدولة والسمو بها، وخدمة الفرد والمجتمع، وحفظ حقوقهم فهناك رقابة للإدارة على أعمالها، وقد شرعت ضمانات للموظفين تلزم الإدارة بمراجعة أعمالها ومنها القرارات الإدارية التي اتخذتها؛ بالسماح للموظفين بتقديم التظلم إلى الجهة المختصة لضمان الحقوق

ومنع الإساءة تجاه الموظف، وقد تتراجع الإدارة عن قراراتها إذا وجدت أن القرارات شابهها بعض الأخطاء مثل إساءة استخدام السلطة، على سبيل مثال، أو لم تكن القرارات متوافقة مع القانون، إذا لم تستجب الإدارة للموظف بإمكانية الطعن أمام السلطة القضائية المختصة، حيث أنشأ المشرع مجموعة من المحاكم المختصة في مراقبة إجراءات الإدارة وخاصة القرارات لفحص مشروعيتها أو ملاءمتها وتصويب ما اعترها من خطأ بالسحب أو إلغائها أو تعديلها أو التعويض عنها بحسب الأحوال، والقضاء يعد من أهم ضمانات للموظفين إزاء السلطة الإدارية في اتخاذ القرار الإداري المؤثر بمراكزهم القانونية.

أهمية البحث:

على الرغم من أن القرارات الإدارية كانت موضوع العديد من الرسائل العلمية إلا أن قليل منها تناول موضوع ضمانات حقوق الموظف، وما يجب أن نعترف به للإدارة هو كيفية إيجاد التوازن بين الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها تأكيداً لفاعليتها في تنفيذ المهام الموكلة إليها، لا سيما في مجال حماية النظام العام وتحقيق الضبط الإداري لضمان السير المنتظم والثابت للمرافق العامة، وبين حماية الحقوق المكتسبة للموظفين. ويأتي حق الإدارة في سحب وإلغاء قراراتها الإدارية كوسيلة تستخدمها الإدارة لمراجعة قراراتها التي أصدرتها، سواء كانت بمبادرة منها أو بناءً على طلب ذوي العلاقة، بالإضافة إلى ذلك وهو يعد من أهم الوسائل التي يمكن للإدارة من خلالها إنهاء قراراتها المعيبة تعبيراً عن إرادتها الملزمة لإزالة آثار القرار الإداري المسحوب بالنسبة للماضي والمستقبل.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

- 1- تسليط الضوء على الضوابط والقيود القانونية والقضائية التي تقتضيها العدالة المصاحبة لسلطات الإدارة الواسعة في القرار الإداري في حال صدوره لأول مرة أو عند تدخل الإدارة في حياته بعد صدوره بإلغائه وسحبه للحيلولة دون تعسف الإدارة أو خروجها عن جادة الصواب وسيادة القانون، والحفاظ على حقوق الموظفين، وضمانها لهم الطمأنينة اللازمة وحماية مراكزهم القانونية.
- 2- تحديد الكيفية ومواقف إلغاء أو سحب القرار الإداري من قبل الجهة الإدارية المصدرة له، التزاماً بمبدأ المشروعية والملائمة في العمل الإداري.
- 3- محاولة إيجاد الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة في إلغاء أو سحب القرار الإداري وما يؤول إليه من آثار قانونية.
- 4- توضيح وبيان مفهوم السحب والإلغاء الإداريين وفقاً لما هو دارج سواء في الفقه والقضاء لدينا وفي المقارن.

أسباب اختيار الموضوع للبحث:

إن الموضوعات والأفكار التي تختلف في تأصيلها هي بالضبط ما يستحق البحث والمشقة، وبخلاف ذلك فإن ما تم الاتفاق عليه أو التعامل معه لا يشكل عبء كبير، لذلك فهو غير مناسب كأساس لعملية البحث والفحص والمقارنة. إن ما نسميه بالحقوق المكتسبة هو حقيقة لم يتم تناولها في معالجة فقهية أو تشريعية تذكر في العراق وفي الإقليم، بل نستطيع أو نقول إن عدم وجود دراسات أو بحوث لتحديد ماهيتها ومضمونها هي القضية الشائكة والمختلف عليها، وإلى جانب ذلك أصبح الواقع الذي يتطلب الوقوف عنده، باعتبار انتهاكها هو انتهاك للحق بشكل عام والمكتسب منه بشكل خاص وبالتالي أصبحت الحقوق محل اهتمام وعناية تجلب الأنظار، بل إن إطلاقاتها واستخداماتها فاقت غيرها من المواضيع في الأهمية لدى الآخرين، واستغلال الأثر الناتج عن تبني مبدأ احترامها باتت حقيقة لا يمكن إنكارها.

مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث في كيفية تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة الواسعة إزاء موظفيها توجيه الأوامر والنصوص وإصدار مختلف أنواع القرارات بحقهم وبين حقوق هؤلاء إزاء تلك السلطة بما في ذلك توفير ضمانات قانونية لهم سواء

الإدارية منها أو القضائية وفي نفس الوقت إتاحة المجال للجهة الإدارية سحب أو إلغاء قراراتها عند تجاوزها للمشروعية أو عند عدم ملائمتها مع الحالة التي صدر لتنظيمها. فضلا عن ضرورة تسليط الضوء على طرق الطعن في هذه القرارات واجراءاتها وما سيكون لنا من ملاحظات أو تعقيبات عليها.

منهج البحث:

تبع في بحثنا هذا المنهج الاستقرائي التحليلي المقارن، الذي يركز بالأساس على استقراء النصوص القانونية المتعلقة بضمانات الموظف، والاحكام القضائية وتحليلها قانونا، ومن ثم مقارنتها بالتشريع الفرنسي والمصري من أجل إلى التوصل إلى أفضل النتائج، وعرضها للاستفادة منها.

خطة البحث:

سوف نتناول هذا الموضوع في مطلبين، نخصص المطلب الأول لبحث الضمانات الإدارية للموظفين إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها، والمطلب الثاني الضمانات القضائية للموظفين إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها.

المطلب الأول

الضمانات الإدارية للموظفين إزاء سلطة الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها

تعد الضمانات الإدارية وقاية لحقوق الموظف ومراكزهم القانونية من القرارات التي تصدر عن الجهة الإدارية والتي من شأنها المساس بتلك الحقوق والمراكز ، حيث يتم اللجوء إلى الجهة نفسها بتظلم إداري أو إلى السلطة الرئاسية فيطلب منهم ذوى الشأن مراجعة القرار الإداري قبل الذهاب إلى ساحة القضاء، وللإدارة سلطة واسعة إزاء قراراتها تتمثل بإمكانية معالجة الآثار القانونية لتصرفاتها الجارية وذلك بقرارات لاحقة، عليه سوف نتطرق في الفرع الأول إلى التظلم الإداري، بينما سنخصص الفرع الثاني لبيان أثر التظلم على القرار الإداري.

الفرع الأول

التظلم الإداري

أولاً: مفهوم التظلم الإداري

التظلم الإداري هو عبارة عن طلب من قبل صاحب المصلحة إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى الجهة الرئاسية لها التي تتبعه تلك الجهة، لإعادة النظر في القرار الإداري، سواء بإلغائه أو بسحبه أو تعديله، أو التعويض عما سببه من ضرر، قبل اللجوء إلى المحاكم لطلب الإلغاء القرار، وذلك لعدم مشروعية القرار، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني¹، أو بأنه وسيلة قانونية يطلب بمقتضاها المتضرر من قرار إداري من الهيئة الإدارية المصدرة له العدول عن قرارها المتخذ بحقه وخلال المدة القانونية وبعكسه يتم اللجوء للقضاء لطلب إلغاء القرار الإداري². كما عرفه الفقه العراقي بأنه عرض

¹ القاضي عثمان على ياسين، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2011، ص192.

² صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، الجزء والصفحة 67 - 79، 2016، ص 68

منشور على الموقع الإلكتروني <https://almeria.com> تاريخ زيارة 2022/10/20.

ذي مصلحة حالته على الجهة الإدارية المختصة لتعيد النظر في قرار إداري معين اضر به أو مس مركزه القانوني¹. أو وسيلة إدارية لحل المنازعات الإدارية من الإدارة ذاتها، سواءً استجابت الإدارة لصاحب الشأن كلياً أو جزئياً². بدورها تتفق مع التعريف الأول ولا تتفق مع التعريف المتقدم لوصفه التظلم بأنه وسيلة إدارية، في حين هو نظام قانوني اقره المشرع كما في المادة (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14 لسنة 1991) المعدل. ويمكن أن نعرف التظلم بأنه " هو التجاء صاحب المصلحة إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغائه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة.

ومما يزيد من أهمية التظلم أيضاً كونه شرطاً لازماً لقبول هذه الدعوى في حالة الطعن القضائي في القرارات الإدارية، كما أن التظلم الإداري يعد ضابطاً للمشروعية الإدارية، وفيه تتحقق ميزات لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، لأنه يتيح للإدارة مراقبة تصرفاتها، وإعادة النظر في قراراتها.

ثانياً: صور التظلم الإداري:

1-التظلم حسب الجهة التي يقدم إليها التظلم الإداري:

أ-التظلم الولائي: هو طلب يتوجه به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار موضوع التظلم، يطالبها فيه مراجعة قرارها وإعادة النظر فيه لغرض تعديله، أو إلغائه، أو سحبه، بما يتفق وقواعد المشروعية وبما يتلاءم مع الاعتبارات المحيطة، وذلك بعد أن يوضح المتظلم أوجه المخالفة في القرار الإداري، مشيراً إلى الأسباب التي يستند إليها. ب-التظلم الرئاسي: هو ذلك التظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى الرئيس الإداري الأعلى للمروؤوس الذي أصدر القرار، طالباً بإلغائه أو تعديله أو سحبه استناداً لما للرئيس من حق التوجيه والرقابية على قرارات مروؤوسيه مستمداً هذه الصلاحية من قاعدة تدرج السلم الإداري وبموجب هذا التدرج يكون لكل موظف رئيس إلى أن ينتهي هذا التدرج الإداري بالوزير³. وتملك الجهة الإدارية المصدرة القرار حرية قبول التظلم أو رفضه وفقاً لتصورها الذي يتفق مع أحكام القانون وحسن انتظام المرفق العام وسيرة.

ج-التظلم الإداري أمام اللجنة (التظلم شبه القضائي): " هذا النوع من التظلم هو الذي يقدم في صورة شكوى أو طعن أمام لجان أو مجالس إدارية مختصة يحددها القانون والنصوص التنظيمية في النظام الإداري في الدولة والمطالبة بالتدخل لمراقبة أعمال وقرارات وانسجامها مع متطلبات فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية في الدولة وجعلها أكثر عدالة في مواجهة حقوق وحرريات الموظف⁴.

2-التظلم من حيث إلزام القانون وجوب تقديمه:

أ-التظلم الاختياري: يقصد بالتظلم الاختياري، الذي يتمتع فيه صاحب المصلحة بحرية تقديمه دون أن يكون هناك التزام قانوني بتقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء، أي أن صاحب المصلحة لديه الخيار تقديم شكوى إذا كان يرغب في ذلك إلى سلطة الإدارة العامة المختصة، وإذا أراد رفع دعوى الإلغاء مباشرة بعد علمه بالقرار الإداري دون أن يخشى من وراء مسلكه

¹ د. علاء إبراهيم محمود، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 225.

² د. على خطار الشطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان، العدد 12، 1998، ص 3.

³ محمد حسين إحسان إرشيد، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016، ص 30-31.

⁴ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، دار هومه، الجزائر، 1998، ص 370.

هذا عدم قبول دعوى الإلغاء شكلاً أو في آن واحد بين هذا النوع من التظلم وبين دعوى الإلغاء، لذلك فهو يتظلم ضمن المهلة القانونية ورفع الدعوى في نفس الوقت دون الحاجة إلى انتظار رد الإدارة على تظلمه¹.

ب- التظلم الوجوبي: التظلم الوجوبي هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامته دعواه كإجراء شكلي جوهري، يجب مراعاة اتخاذه قبل ولوج التقاضي، ويترتب على عدم تقديم هذا التظلم قبل إقامته الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظلم منه إلى الإدارة التي حددها القانون².

التظلم في فرنسا كأصل عام هو اختياري والتظلم الوجوبي يؤخذ به بصورة استثنائية، حيث ذهب لعدم قبول دعوى الإلغاء من قبل القضاء المختص إلا بعد حصول الطاعن على قرار برفض تظلمه من الجهة الإدارية وذلك في حالات القرارات المالية البحتة، والتي يطالب من خلالها ذوى الشأن بمبالغ مالية ترتبت بذمة الإدارة من جراء تصرفها غير القانوني، وعلى الإدارة أن تبت بالتظلم مدة شهرين وذلك بموجب مرسوم رقم (49) لسنة 1945³. وفي مصر، الأصل بالتظلم أنه اختياري وقانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 حيث حدد حالات يكون التظلم فيها وجوباً وفي غيرها يكون اختيارياً، وفي حالة التظلم الوجوبي سيكون شرطاً من شروط دعوى للطعن بالإلغاء، وتخلفه ينتج عنه عدم قبول دعوى الإلغاء، وبالتالي تحصن القرار ضد الطعن إن مضت المدد المحددة للطعن، في حين إهمال التظلم الاختياري يعني عدم الاعتداد به، ومن ثم حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء دون الالتفات إليه، فإن وقع التظلم الاختياري قطع الميعاد وبدأت مدة الميعاد، وكذلك الحالات الاستثنائية للتظلم الوجوبي أنها تنحصر في منازعات الموظفين العموميين، ومن ثم تخضع ماعداها من القرارات الإدارية المتصلة بالوظيفة العامة للقاعدة العامة، وهي التظلم الإداري من حيث الأصل⁴.

ينقطع سريان الميعاد بالتظلم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة الرفض⁵.

وتجدر الإشارة أن المشرع في فرنسا ومصر لا يأخذان بالتظلم الوجوبي إلا في حالات استثنائية. فقد أخذ المشرع العراقي بالتظلم الولائي من خلال قوله "على المتضرر من القرار الإداري أن يقدم تظلمه إلى الجهة التي أصدرت القرار قبل إقدامه على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري"⁶، وهذا ما سلكه المشرع أيضاً في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل في المادة (15/ثانياً)، فإذا انتهت هذه المدة دون أن ترد الإدارة سلبياً أو إيجابياً، يعد ذلك

¹ محمد حسين، التظلم الإداري، مصدر سابق، ص 35.

² د. ماهر إبراهيم، القرار الإداري السلبي، أطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة بين نظامي الوضعي والإسلامي، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 2015، ص 225.

³ وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السهوري، بغداد، 2013، ص 79.

⁴ د. علاء إبراهيم، حماية الحقوق المكتسبة، مصدر سابق، ص 228-229.

⁵ المادة (2/24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972. على الجهة الإدارية البت في التظلم قبل مضي (60) يوماً من تاريخ تقديمه فقد نصت "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه...".

⁶ تنص المادة (7/سابعا) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65) لسنة (1979) المعدل بقانون مجلس الدولة العراقي رقم (17) لسنة (2013) أنه: "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها".

رفضاً للتظلم، وعندها يجب على صاحب الشأن أن يقدم طعنه إلى محكمة القضاء الإداري خلال (60) ستين يوماً من تاريخ انتهاء (30) يوماً المذكورة، وإلا سقط حقه في الطعن، وهذا لا يمنع من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن الإضرار التي تسبب بها القرار غير المشروع أن وجدت¹. باستثناء الدعوى المدنية التي تقام أمام محكمة القضاء الموظفين (مجلس انضباط سابقاً) حسب اختصاصاته المستمدة من قانون الخدمة المدنية لسنة 1960. ومن كل ما تقدم يتضح لنا من أجل قبول الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري في العراق لابد من إجراء التظلم الإداري بعد صدور القرار المتضمن انتهاكاً لحقوق الموظف وليس قبل صدوره وخلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار الإداري، حتى تستطيع الإدارة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها إعادة النظر في القرار فعلاً، وقد يقدم الموظف تظلماً في مرحلة من مراحل القرار التمهيدية فلا يكون تظلمه أثر قانوني إلا بعد صدور القرار نهائياً. أما في إقليم كردستان فلم يلزم المشرع صاحب الشأن أن يتظلم من القرار الإداري خلال فترة محددة، بل ترك له الخيار بعد علمه بالقرار الإداري أن يختار وقت التظلم²، حيث اشترط قانون مجلس شوري لإقليم كردستان- العراق رقم (14 لسنة 2008) قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها ان تبت فيه خلال (15) خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها³. ونرى ان المشرع الكردستاني غير موفق في المادة (17) من قانون مجلس شوري إقليم كردستان-العراق رقم (14) لسنة 2008، لأنه أبقى المراكز القانونية معلقة خلال مدة طويلة وغير محددة عندما لم يقرر تحديد سقف زمني لتقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار بل سكت عن ذلك، وهذا يتنا في مع الاستقرار الواجب في العمل الإداري مما يستوجب عدول المشرع عنه هذا من جهة، ومن جهة أخرى أقر مدة (15) يوماً لإلزام جهة الإدارة بالرد على التظلم عند تقديمه إليها فبتقديرنا أن هذه المدة هي قصيرة نسبة إلى المدد المقررة في قوانين دول المقارنة والتي هي (30) ثلاثون يوماً، عليه نطالب المشرع الكردستاني بضرورة العدول عن هذا الموقف وتمديد هذه المدة إلى (30) يوماً أسوة بدول المقارنة. هذا الإجراء أي التظلم الإداري أراد به المشرع فسخ المجال للإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها لمراجعة قراراتها، ومعالجة عيوبها بسحبها أو بإلغائها أو تعديله إذا تبين لها أن القرار معيب أو مخالف للقانون، وبالتالي ينتهي النزاع بشأنه بطريق يسير دون حاجة إلى التقاضي وإضاعة الوقت والجهود وإحراج الإدارة أمام القضاء ويحتل التظلم الإداري في العراق أهمية خاصة بسبب اشتراط المشرع العراقي على المتضرر من القرار الإداري سلوك هذا الطريق قبل الأقدام على تقدم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري.

استناداً إلى أحكام البند ثانياً من المادة (7)، وبخلافه يتم رد الدعوى شكلاً لعدم استيفاء الشكليات التي نص عليها القانون، ومن التطبيقات القضائية على ذلك قرار محكمة القضاء الإداري... وقد لاحظت محكمة القضاء الإداري أن المدعية لم تتظلم لدى الجهة الإدارية المختصة، وبذلك فإن المدعية لم تسلك الطريق القانوني الذي رسمته أحكام البند ثانياً من المادة (7) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل لذا تكون دعوى المدعية واجبة الرد شكلاً⁴. والجدير بالذكر أن المشرع العراقي لم يلزم صاحب الشأن بالتظلم من القرار الإداري خلال فترة محددة، بل ترك له خيار بعد تبليغ أو علمه بالقرار الإداري أن يختار وقت تقديم التظلم، وهذا الاتجاه معيب من حيث أنه يترك المراكز القانونية معلقة مدة طويلة، وهذا يتنافى مع الاستقرار الواجب في العمل الإداري، لذا نروم بالمشرع العراقي تعديل موقفه هذا كما طالبنا المشرع الكردستاني به في ما سبق أعلاه.

¹ المادة (7/ سابعاً/ب) من قانون مجلس الدولة العراقي.

² د. زانا رؤوف حمه كريم، ود. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، مطبعة يادگار، السليمانية، 2017، ص 107.

³ المادة (17/أولاً) من قانون مجلس شوري لإقليم كردستان-العراق رقم (14) لسنة 2008.

⁴ قرار محكمة القضاء الإداري رقم 8/قضاء الإداري/2008 في 17/3/2008 منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2008، ص 532.

الفرع الثاني

أثر تقديم التظلم على القرار الإداري

كما ذكرنا سابقاً أن التظلم الإداري يعد ضماناً من ضمانات الموظفين تجاه الإدارة لأنه يقع على أنواع أهمها التظلم الولائي والرئاسي ما يتيح للإدارة وكنوع من الرقابة الذاتية إعادة النظر بالقرار الإداري فعند النظر بالتظلم قد يكتشف الموظف أو الرئيس الإداري عدم المشروعية قرار الإلغاء أو عدم ملاءمته نتيجة التظلم المرفوع ممن أضر بالقرار الإداري، وينتهي التظلم عادة بقرار إداري أما إيجابي بقبول التظلم وإلغاء أو سحب القرار أو الإصرار عليه وتأكيد، وقد يكون هنالك قرار سلبي بالامتناع عن الرد على صاحي الشأن ما يفتح الباب للطعن القضائي أمامه، عليه سنعرض للحالتين تباعاً:

أولاً- قبول جهة الإدارة للتظلم من قبل الموظفين

في حاله استلام الجهة الإدارية تظلم الموظف سواء كانت الإدارة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية، قبول الإدارة للتظلم أثناء الميعاد وإجابته المتظلم على طلبه بسحب أو إلغاء القرار المتظلم منه أو تعديله، قبول الجهة الإدارية بالتظلم المقدم إليها. وإمكانية سحب أو تعديل أو إلغاء قرارها محل التظلم، طبقاً للقانون بعد التحقق من العيوب التي شابته قرارها.

1- سحب القرار الإداري:

ويقصد بسحب القرار الإداري هو إنهاء اثره بأثر رجعي من تاريخ صدوره بمعنى إزالة اثره بالنسبة إلى الماضي والمستقبل وكانه لم يكن¹. تعطي القاعدة العامة في القانون الإداري للإدارة الحق في سحب القرارات الإدارية في أي وقت، إن الإدارة عندما تسحب القرارات الإدارية ليس التزاماً اختيارياً بل هو واجب عليه، في التدخل وذلك التزاماً منها بتصحيح أوضاع المخالفة للقانون وفقاً لمبدأ المشروعية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر " فإن القاعدة أن على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون تصحيحاً للأوضاع المخالفة له"²، فالأصل لا تملك سحب القرار إلا إذا كان مخالفاً للقانون التزاماً منها بتصحيح الأوضاع المخالفة خلال مدة الطعن القضائي.

2- إلغاء القرار الإداري:

يختلف الإلغاء عن السحب بأن أثاره تمتد المستقبل دون اثر رجعي للماضي، أي أن الآثار التي تولدت عن القرار الإداري تبقى سليمة ولا يجوز المساس بها في الماضي، كقاعدة العامة تستطيع الإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية في أي وقت، وذلك لان القرار التنظيمي ينشئ مراكز موضوعية العامة، وتستطيع الإدارة في أي وقت أن تلغي قراراتها التنظيمية متى اقتضت المصلحة العامة³، أما بالنسبة للقرارات الفردية السليمة لا يجوز للإدارة المساس بها إلا في الأحوال التي يسمح القانون بها.

3- تعديل القرار الإداري:

يقصد به "التعديل الذي تتولاه الإدارة هو بناءً على التظلم مقدم من صاحب الشأن أو من تلقاء نفسها وقد تقوم به الإدارة بناء على الرقابة التلقائية لمشروعية قراراتها، أو بناءً على تظلم ولائي أو مقدم إلى السلطة الرئاسية فتقدم على التعديل الإداري وهو الذي قد يتيح للإدارة تعديل قراراتها الإدارية وذلك لمقتضيات المصلحة العامة⁴. حيث استقرت القاعدة العامة في فرنسا ومصر على انه يجوز للإدارة في أي وقت تعدل القرارات التنظيمية وفقاً للصالح العام وذلك بسبب أن هذه القرارات تنشئ مراكز نظامية عامة وهذه المراكز تقبل قاعدة التبدل والتغيير في كل وقت حيث ذكر في

¹ د. حمدي أبو النور السيد عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2011، ص 64.

² حكم محكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم 5540 لسنة 45ق، جلسة 2005/4/27، منشور على الموقع الإلكتروني www.laweg.net، بوابة مصر للقانون والقضاء، تاريخ زيارة 2022/11/20.

³ د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، بيروت، مكتبة السنهوري، 2009، ص 229.

⁴ د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دار الفكر العربي، 1973، ص 136.

حكم لمجلس الدولة المصري لسنة 1953 حيث جاء بمضمونه (يجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة ولا مراكز القانونية الذاتية فبينما يجوز تغيير المراكز القانونية العامة كل وقت يحيي يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد ولا يجوز المساس بالثانية وهي المراكز القانونية الذاتية ألا بقانون يا نصر على ذلك بنص الخاص، ذلك وأنه كانت علاقة بين الموظف بالحكومة هي علاقة تحكمها القوانين واللوائح في يجوز تغيير في كل وقت بتنظيم جديد¹. ومعني ذلك أن مراكز النظامية العامة والمتمثلة في القرارات التنظيمية التي تنشئها السلطة العامة هي مراكز مؤقتة وقابلة للتغيير في كل وقت وفقاً للمقتضيات المصلحة العامة. أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية السليمة فلا يمكن للإدارة أن تقوم بتعديلها باستخدام سلطتها، وذلك لأنها قد تنشئ حقوقاً ومراكز قانونية للموظف، أي لا يمكن للإدارة أن تعدل فيها بنفس الحرية في حالة القرارات التنظيمية، فإن للإدارة حق تعديل القرار الإداري الفردي خلال الميعاد المحدد لدعوى الإلغاء إذا كانت غير مشروعة².

ثانياً- رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها

قد تحدد الإدارة موقفها من جهة التظلم سلباً، سواءً بالرفض أو سكوتها، ينبغي في هذا المقام التفرقة بين هذين الفرضين وإبراز آثار المترتبة على كلا النوعين من الرفض وسكوتها، من خلال النقطتين التاليين:

1- رفض التظلم صراحة (الرفض الحقيقي للتظلم): إذا جاء رد الإدارة على التظلم بالرفض خلال المدة المحددة للنظر في التظلم، وقبل رفع دعوى الإلغاء، فهنا ينتهي سبب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وتبدأ مدة هذا الطعن من جديد، ويجوز للمتظلم رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ استلامه التبليغ إليه برفض التظلم. وهذه الحالة على نوعي التظلم (الجوازي والإلزامي) في التشريع والقضاء المصري³. أما في العراق، فيعز رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها، رفضاً صريحاً للتظلم ويترتب على بيان تأريخ الإخطار بقرار الرفض بدء سريان مدة الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ويجب أن يكون قرار الرفض مسبباً. ففي هذه الحالة يبدأ حساب الميعاد الجديد لرفع دعوى الإلغاء اعتباراً من اليوم التالي لعلم صاحب الشأن بقرار الرفض الصريح للتظلم.

2- سكوت جهة الإدارة (الرفض الحكمي للتظلم): أي أن تلتزم الإدارة بالصمت التام إزاء التظلم المقدم إليها، وتمتنع عن الإفصاح عن رأيها سواءً بالقبول أو بالرفض، ويستمر هذا الصمت حتى انتهاء المدة التي حددها المشرع للرد، وفي هذه الحالة يعتبر سكوت الإدارة هذا بمثابة القرار الضمني برفض التظلم عند انتهاء المدة المقررة لتقديم التظلم قانوناً سواءً (15) خمسة عشرة يوماً في إقليم كردستان و(30) يوماً في العراق، حيث يبدأ سريان ميعاد جديد للطعن القضائي بالإلغاء إزاء القرار الإداري المتظلم منه، وذلك اعتباراً من اليوم التالي لانتهاء مدة قطع بالإلغاء⁴. نستنتج في ما سبق ان التظلم يعتبر ضماناً من ضمانات الموظفين تجاه الإدارة لأنه وبكل انواعه سواء التظلم الولائي أو الرئاسي ما يسمح للإدارة وكنوع من الرقابة الذاتية بإعادة النظر في القرار الإداري، فعند النظر بالتظلم قد يكتشف الموظف أو الرئيس الإداري عدم مشروعية القرار أو عدم ملائمة نتيجة التظلم المقدم من قبل المتضررين من القرار الإداري، وينتهي التظلم عادة بقرار إداري اما إيجابي من خلال قبول التظلم وإلغاء أو سحب القرار أو الإصرار عليه وتأكيدهُ، وقد يكون قرار سلبى برفض الإدارة التظلم أو سكوتها عنه، للموظف أن يلتجأ إلى الضمانة الثانية وهي الطعن القضائي والتي يشترط لإعماله التظلم

¹ علوان رضا المشاقبة، "سحب القرار الإداري السليم، مجلة العربية للنشر العلمي، الإصدار الخامس، العدد تسعة وأربعون، تاريخ الإصدار: 2-تشرين الثاني، 2022، ص 546.

² د. إسماعيل صعصاع البديري، التعديل الجزئي للقرار الإداري، مجلة جامعة بابل، المجلد 4، العدد 2، 2007، ص 4.

³ محمد خليفة الخيلى، "التظلم الإداري"، دراسة مقارنة، بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2009، ص 100.

⁴ د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 223.

⁵ د. علاء إبراهيم، حماية الحقوق المكتسبة، مصدر سابق، ص 234.

من القرار، مع مراعاة المدة المحددة قانونياً للجوء إلى القضاء بعد رفض أو سكوت الإدارة للتظلم المقدم من أصحاب المصلحة.

المطلب الثاني

الضمانات القضائية للموظفين إزاء قرار الإدارة بسحب وإلغاء قراراتها

إن وجود الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة تجاه الموظفين ضمان هام لحقوق الموظفين وحررياتهم؛ لما في ذلك من تبنى لشرعية دولة القانون والعدالة. وقد حمل القضاء الإداري على عاتقه ومنذ نشأته عبء تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وبين حماية حقوق الموظفين وحررياتهم من التجاوزات من قبل الإدارة إذا ما اعتدت على هذه الحقوق. وسوف نتناول هذا الموضوع من خلال تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كالآتي:

الفرع الأول

الطعن القضائي

أولاً- مفهوم الطعن القضائي

هي دعوى قضائية عينية ترفع أمام المحاكم الإدارية بوصفها قضاء " مختصاً " بمنازعات الإدارة العامة للدولة، يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة تضرر من جراء قرار إداري نهائي صدر عن إحدى السلطات الإدارية للدولة واثراً في مركزه القانوني، وتستهدف الدعوى مخاصمة القرار الإداري، وتطلب حكم المحكمة الإدارية بإلغائه بسبب عدم مشروعية¹، ويعد الطعن القضائي مسلكاً يلجأ إليه كل متضرر سواء أكان ذلك في مجال القانون العام أم القانون الخاص، إذ تعد الرقابة القضائية التي تمارس على القرارات الإدارية من أهم ضمانات الموظف العام بعد تقديم التظلم الإداري من أجل إعادة حقوقه في وجه الإدارة، فلا مجال أمامه سواء اللجوء إلى القضاء إذ تعمل المحاكم المختصة على إلغاء أي قرار يصدر، من الإدارة يخرج عن حدوده المشروعية، فالطريق إذن أمام الموظف هو الطعن، وهذا الأسلوب يمثل ضمانات جديدة التي أقرتها القوانين له، كما أن الطعن القضائي هو وسيلة لتحقيق، حماية أفضل للموظفين نظراً لما يتمتع به، القضاء من تخصص وحياديته ونزاهة لا يرقى إليه الشك، إذ يستطيع الموظف المتضرر اللجوء إلى القضاء للطعن بالقرار المفروض عليه وإلغائه، كما له أيضاً أن يطلب التعويض ضد قرار الإداري المعيب من آثاره ضارة بحقوقه إذا كان هنالك مقتضى للتعويض²، يقوم الموظف العام بتقديم الطعن القضائي إذا خالفت سلطة الإدارة بمبدأ المشروعية، أو إذا حرمت الإدارة من الضمانات المقررة له تشريعياً³، أن تدخل القضاء الإداري في النزاع التي ترفع إليه عن طريق دعوى قضائية بطلب الحماية القضائية لحقوق أو مصالح مشروعة، هو حق دستوري مكفول نص عليه البند (ثالثاً من المادة 19) من دستور 2005 (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع))، وبقيّة الدساتير العالمية تشير إلى الحق نفسه.

ثانياً- الفرق بين التظلم الإداري والطعن القضائي

ويختلف التظلم الإداري عن الطعن القضائي فيما يأتي:

¹ د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص378.

² د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14 لسنة 1991)، الطبعة الأولى، 2010، ص271.

³ د. نوفان العقيل، سلطة التأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الأردنية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2007، ص96.

1- من حيث نوع الجهة التي يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري

التظلم الإداري طلب يتقدم به إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، أو الإدارة الرئاسية الأعلى منها طالبا منها إلغاء القرار، أو تعديله، أو سحبه لعدم مشروعيته. أما دعوى الإلغاء، عبارة عن دعوى قضائية ترفع إلى محكمة القضاء الإداري بصحيفة تشمل على وقائع الدعوى ماهية القرار المطلوب إلغاؤه. ووجه الطعن فيه بالإلغاء، وبعد ذلك يأتي دور القاضي الإداري في النظر القرار الإداري النهائي لمعرفة مدى مشروعيته، والعيوب التي شابت القرار، ليقرر بعد ذلك إما إلغاء القرار، أو تأييده ورفض الدعوى.

2- من حيث إلزامية الرد

الإدارة ليست ملزمة بالرد على التظلم المقدم إليها. ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد ثلاثون يوماً دون أن يصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون رفع الدعوى بالإلغاء في هذه الحالة الأخير ستين يوماً من تاريخ انتهاء مدة ثلاثون يوماً مذكورة. أما في دعوى الإلغاء فمحكمة القضاء الإداري ملزمة بالفصل في دعوى الإلغاء؛ إما بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى، وإلا اتهم القاضي بارتكاب جريمة إنكار العدالة¹.

ثالثاً- شروط قبول الطعن القضائي

قبل توجه الموظف بطعنه إلى محاكم القضاء الإداري بدعوى عدم مشروعية القرار الإداري يتوجب رفض التظلم الإداري من قبل الإدارة أو سكوتها كما ذكرناه سابقاً، فالمقصود من شروط قبول الطعن القضائي، وهي الشروط التي يجب من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام محكمة القضاء الإداري ونخلص هذه الشروط في النقاط الثلاثة الآتية:-

1- شرط المصلحة

عرفت المصلحة بأنها الدافع لرفع الدعوى والغرض المراد تحقيقه من وراءها، فشرط المصلحة يعد من أهم شروط قبول الدعوى الإدارية والطعون طبقاً للقاعدة العامة " لا التقاضي إلا بغير المصلحة، يجب أن يكون للمدعى سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً خاصاً أو عاماً يجب أن تكون له مصلحة في رفع الدعوى الإدارية والتي قد تكون جماعية². يمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون، أو هي المنفعة العملية المشروعة التي يحصل عليها المدعى من اللجوء إلى القضاء، تعتبر المصلحة من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي أي أنه لا تقاضي من غير مصلحة، والمصلحة شرط لقبول الدعوى أمام القضاء العادي أو الإداري على عدم قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم أي مصلحة خاصة³.

حيث استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن العبرة بتوافر شروط المصلحة عند رفع الدعوى، ولا يشترط بقاء واستمرار هذه المصلحة حتى يتم البت فيها، وذلك بناءً على أن دعوى الإلغاء هي وسيلة للدفاع عن مبدأ المشروعية لحماية المصلحة العامة، إضافة إلى أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة الشخصية لرفع الدعوى⁴. والمصلحة كشرط لقبول الدعوى منصوص عليها في التشريع فقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (47 لسنة 1972) في المادة (1-12) على عدم قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية. ونص قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري على ما يلي (لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب، أو دفع استناداً لأحكام هذا القانون، أو أي قانون آخر، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية، ومباشرة وقائمة التي وافق عليها القانون)⁵. أما في العراق فإن قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم

¹ محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مصدر سابق، ص18، وكذلك محمد خليفة، التظلم الإداري، مصدر سابق، ص27-28.

² هدى يونس يحيي السامرائي، مركز الإدارة في القضاء الكامل ودعوى الإلغاء، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (1) المجلد (4) الجزء (2)، حزيران 2017، ص267.

³ هدى يونس، المصدر نفسه، ص272.

⁴ عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 1968، ص93.

⁵ المادة (3 الفقرة أ) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1986.

65 لسنة 1979) المعدل بقانون التعديل الخامس رقم (17 لسنة 2013) المادة (7/رابعاً) (بناءً على طعن من ذي المصلحة معلومة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك...،) وبما أن المصلحة هي أحد شروط رفع الدعوى سواء كانت تدور وجوداً أو عدماً معها¹. وقد حددت المادة (13/أ) من قانون مجلس شوري لإقليم كردستان- العراق رقم (14 لسنة 2008) من أجل النظر في صحة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات في دوائر الإقليم من الضروري أن تكون للطاعن المصلحة وتكفي المصلحة إذا كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق ضرر بذوي الشأن. والنتيجة النهائية ان المبادئ المستقرة قانوناً وقضاء ان المصلحة تبني عليها الدعوى، فإذا لم تكن هناك مصلحة فلا توجد دعوى قضائية، ويكفي ان تكون المصلحة شخصية ومباشرة ومثبتة وقائمة عند رفع الدعوى الإلغاء.

2-الشرط المتعلق بميعاد رفع الدعوى

يقصد بالميعاد الأجل المحددة لقبول دعوى الإلغاء ويترتب على انقضائه تحصن القرار الإداري حتى ولو كان غير المشروع، أو المهلة الزمنية أو الأجل المحدد لتقديم لائحة الطعن خلالها. حرصاً من المشرع على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية حدد مدداً معينة يجب على الطاعن الالتزام بها، وهذه المدد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ولا يجوز بعد فواتها أن يقبل القضاء الطعن الموجه ضد القرارات حيث تصبح هذه القرارات حصينة ضد الإلغاء، ويجب على المحكمة أن تحكم من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا تم تقديم الطعن ضد قرار إداري إليها بعد انقضاء هذا الميعاد. رَغِبَ المشرع سواء في فرنسا أم في مصر أم في العراق، في تحديد مدة محددة، ولا بد أن يتم رفع دعوى الإلغاء خلال هذه المدة، ولكي يتم قبول دعوى الإلغاء من ذوي الشأن، يتوجب عليهم أن يرفعوا دعواهم ضمن المدة المحددة قانوناً، وإلا حكم المحكمة الإداري بعدم قبول الدعوى الإدارية، إذ ترفضها شكلاً دون الخوض في موضوعها، وهي شهران في فرنسا وفقاً للمادة (49) من تشريع عام 1945 من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في جريدة الرسمية أو النشرات التي تعتمدها المصالح أو إعلان صاحب المصلحة²، أما في مصر، فإن المشرع المصري المحدد المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47 لسنة 1972) المعدل مدة الطعن في (60) يوماً. أما بالنسبة لموعد رفع دعوى الإلغاء في العراق فقد حدد المشرع العراقي من قانون مجلس الدولة (60) يوماً³، ولكنه بخلاف ما هو معروف بفرنسا أو مصر، فإن هذه المدة لا تبدأ من تاريخ إعلان أو نشر من قرار اداري، بل تبدأ من تاريخ انقضاء المدة المقررة لتقديم التظلم من قبل الطاعن إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار وهذه المدة محددة ب (30) يوماً، وفي إقليم كردستان فإن المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء هي (30) يوماً⁴، من تاريخ انتهاء الطعن بالتظلم والذي هو (15) يوماً فقط. أن مدة الطعن المحددة قانوناً هي فترة سقوط أي حق من ذوي الشأن بالطعن في القرار الإداري يسقط في حالة ما إذا تم انقضاء المدة دون أن يستعمل حقه في الطعن، وهذا يعني أن المدة المذكورة لا تنقطع ولا يوقف سريانها ولا تمتد إلا في الحالات التي ينص عليها القانون بغرض حماية الأوضاع المستقرة؛ لذلك يجب على الشخص المعني أن يقيم الدعوى ويقدم اعتراضه أمام محكمة قضاء الإداري ضمن المدة القانونية المحددة وإلا سقط حقه في الطعن⁵، ولا يمكن اعتبار التظلم في العراق قاطعاً للمدة؛ لأنه في العراق يعتبر شرطاً من شروط قبول الدعوى.

3-أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً صادراً عن سلطة إداري

¹ المادة (6) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969.

² د. نوفان العقيل العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام، مصدر سابق، ص445، وكذلك هدى يونس، مركز الإدارة في القضاء الكامل، مصدر سابق، ص227.

³ المادة (7/ سابعاً/ب) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65 لسنة 1979) المعدل بقانون مجلس الدولة العراقي رقم (17 لسنة 2017).

⁴ المادة (2/17) من قانون مجلس شوري في إقليم كردستان رقم (14 لسنة 2008).

⁵ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شوري الدولة اللبناني، دار الجامعة الجديدة للطباعة ونشر، الإسكندرية، 1999، ص446.

إن مبدأ المشروعية الإدارية يحكم عمل السلطات الإدارية الوطنية وحدها وعليه فإن قاضي الإلغاء الوطني يختص بالنظر في دعاوي الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن السلطة الإدارية إذا كانت هذه السلطة وطنية، ومن ثم لا ينعقد الاختصاص لمحكمة الإدارية في العراق والإقليم كردستان بظر القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الأجنبية التي تستمد سلطاتها من قوانين دولها،¹ يجب أن يكون القرار المطعون فيه صادراً عن سلطة إدارية سواء أكانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية فالقرار الإداري يمكن أن يصدر عن مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، كما يمكن أن يصدر عن مجلس المحافظات أو المجلس البلدية.² وكما لا ينعقد الاختصاص لها بالنسبة للقرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص ما لم تكن متعلقة بالخدمة المدنية والانضباط الموظفين والمتضمنة استعمال امتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني

أثر الطعن القضائي على القرار الإداري

إن نتيجة الحكم في الطعن في القرار الإدارية والصادر عن القضاء الإداري تكون على النحو الآتي:
أولاً- قبول الطعن شكلاً:

بعد النظر في الطعن، ستصدر المحكمة قرارها بطريقتين:

1- الإلغاء القضائي للقرار المطعون الصادر عن جهة الإدارة

يقصد بالإلغاء القضائي أن القضاء يزيل آثار القرار غير المشروع على الماضي والحاضر والمستقبل من تاريخ صدور القرار الإداري من قبل الإدارة³، فالإلغاء القرار الإداري عن طريق القضاء، يعتبر إعدام القرار الإداري بأثر رجعي. فالأثر على المترتب على الإلغاء القضائي هو زوال القرار الإداري تجريده من قوته القانونية، زوال كل آثاره المترتبة على صدوره واعتباره كأن لم يصدر إطلاقاً، وتلك الآثار هي عينها التي تترتب على السحب الإداري، أما في ما يتعلق بالإلغاء للمحكمة قد تحكم بالتعويض إذا ما سببت الإدارة الإضرار الموظفين. حكمها الذي قررت فيه نقض حكم محكمة قضاء الموظفين الصادر في 2013/7/13 القاضي بإلغاء قرار رئيس الجهاز التنفيذي لجهة الإعلام والاتصالات-إضافة لوظيفته- الذي اقال فيه احد الموظف الجهة بسبب انقطاعه عن الدوام رغم انه كان يتمتع بإجازة مرضية⁴.

2- تعديل القرار الإداري المطعون به قضائياً

تقتضي القواعد العامة لإجراءات القضاء الإداري أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يصدر أمراً يلزم بموجبه الإدارة بالقيام بعمل أو تعديل قراراتها المطعون فيها، لأن عمله ينحصر في إلغاء الأعمال غير المشروعة أو الحكم بالتعويضات، حيث نجد أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد تبنى مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة، والمبدأ عدم توجيه الأوامر إلى الإدارة أساسين، الأول هو الفصل بين سلطة الإدارة وسلطة القضاء، والثاني سلطات القاضي الإداري⁵، أما العراق وخلافاً لما سار عليه القضاء في فرنسا ومصر، بأن لمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في عند نظر- هما في الطعن المقدم امامهما، أن يردا الطعن أو أن تقوم هاتين المحكمتين بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً، والتعويض عن القرار غير المشروع إذا سبب القرار الضرر للطاعن ذو المصلحة، كما أن لهاتين المحكمتين الحق في تعديل

¹ هدى يونس، مركز الإداري في القضاء الكامل، مصدر سابق، ص 270.

² عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، بلا مكان نشر، 2005-2006، ص 19.

³ سمرمد رياض عبد الهادي، إلغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2004، ص 33.

⁴ قرار محكمة القضاء الإداري رقم 14/36 الصادر في 2015/1/22 في 2013/7/13، المشار اليه عبد القادر صالح عبدول، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات المحكمة الإدارية العليا وفتاوى مجلس شورى الدولة في العراق للاعوام 2013، 2014، 2015، الطبعة الثانية، مكتبة يادگار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2018، ص 49-50.

⁵ شهرزاد بوتلي، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، 2017-2018، ص 3.

القرار الإداري المطعون فيه¹. وفي إقليم كردستان المحكمة الإدارية نفس اتجاه محكمة القضاء الإداري في أن لها الحق في تعديل القرار الإداري المطعون فيه، والحكم بالتعويض². يتبين مما تقدم أن المشرع العراقي قد أعطى، صلاحيات لمحكمة الإدارية بسحب وإلغاء قراراتها الإدارية، وبذلك يكون مشرع العراقي قد أعطى صلاحيات واسعة للقضاء في توجيه الإدارة في تعديل قراراتها، والحلول محلها، وهذا يخالف ما استقر عليه في فرنسا ومصر، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام القضائي العراقي، وما يخوله المشرع لمحكمة الإدارية في هذا المجال من مكينات وصلاحيات واسعة، فوجد أن المحكمة تتصدي وبجراً وشجاعة لقرارات الإدارية بل ويصدر أوامر إلى الإداري لحثها على انتهاج نهج معين آخذاً بنظر الاعتبار ما درج على اتباعه عند إصدار قراراتها منطلقاً من الخلفية التي ورثتها من نظام القضاء الموحد. وفي رأينا أن الإدارة هي صاحبة القرار، وهي تختص بتفاصيله فهي المسؤولة عن تعديل القرار، وكذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن يقتصر مهمة القاضي الإداري في إلغاء القرار الذي يخالف المشروعية، فكان الأولي للمشرع العراقي والمشرع في إقليم كردستان بأن يترك خيار تعديل القرار الإداري للإدارة نفسها على الرغم من القضاء الإداري يمتلك الخبرة الإدارية الكافية، وضمان غبن صاحب المصلحة مرة أخرى.

ثانياً- رفض الطعن وتأييد الحكم المطعون فيه (المصادقة على قرار الإدارة)

للمحكمة الإدارية رفض الطعن المقدم من قبل الموظف ضد القرار الإداري المطعون فيه على أساس أن القرار صحيح وموافق للقانون وجميع أركان القرار الإداري متوفرة فيه³. فإذا تبين لهيئة انضباط موظفي الإقليم أو محكمة قضاء الموظفين أن قرار الإدارة جاء متفقاً مع القواعد القانونية فإن لها أن تقضي بالمصادقة عليه، فقد جاء في قرار لمجلس الانضباط لعام (لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس أن المعارضة قد رتكت فعلياً ينطبق وعقوبة الإنذار.. مما يستوجب رد الاعتراض وتصديق العقوبة)⁴

الفرع الثالث

الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

إن المشرع العراقي قد منح الموظف ضماناً أخرى تضاف إلى الضمانات السابقة، وهي الطعن تمييزاً ضد قرار محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين إذا لم يقتنع الموظف بقرار المحكمة، وبذلك يكون للموظف حق الطعن أمام جهة أعلى ربما يعتقد أنها قد تضمن حماية حقوقه، وإن الغاية من هذه الضمان هو أن المشرع يمنح أكبر قدر من الضمانات للموظف من تعسف الإدارة ضده، وكما أوضحنا أن المحكمة الإدارية العليا قد تم إنشاؤها بموجب تعديل قانون رقم 17 لسنة 2017، وتمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز العراقية والنصوص عليها بموجب قانون المرافعات المدنية العراقية رقم 83 لسنة 1969 المعدل بالنسبة لقضايا المحاكم الإدارية ومحاكم قضاء الموظفين وتسري أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 14 لسنة 1981 بشأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين

¹ المادة (8/أ) من قانون مجلس شوري العراق رقم (65 لسنة 1979) المعدل بقانون مجلس الدولة العراق رقم (17 لسنة 2013).

² المادة (18) من قانون مجلس شوري في الإقليم كردستان رقم (14 لسنة 2008).

³ المادة (8/أ) من قانون مجلس شوي الدولة العراق رقم (65 لسنة 1979) المعدل بقانون رقم (17 لسنة 2013) والمادة (18) من قانون مجلس شوري الإقليم.

⁴ قرار مجلس الانضباط العام (4/انضباط، 2012) الصادر بتاريخ 2012/3/22، منشور في قرارات وقتاوي مجلس شوري الدولة، وزارة العدل، 2012، ص 319.

في ما لم يرد فيه نص خاص¹ في هذه الحالة، يجوز للموظف تمييز حكم محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً²، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر لنتيجة الطعن باتاً وملزماً³، وتعتبر الهيئة العامة هي إحدى تشكيلات مجلس الدولة العراقي، وتتألف من رئيس مجلس شوري ونائبه والمستشارين وتعقد برئاسة الرئيس وعند غيابه يتراأس أقدم نائبيه رئاسة المجلس، ويحضر المستشاران المساعدان الهيئة العامة، ولهم حق المناقشة من دون تصويت، أما فيما يتعلق بإقليم كردستان-العراق يكون قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم استناداً إلى المادة 20 من قانون مجلس الشوري لإقليم كردستان-العراق خاضعاً للطعن فيه أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم خلال 15 يوماً من اليوم التالي للتبليغ، ويعد كل من قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم (غير المطعون فيه) وقرار الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً⁴. وكذلك الهيئة العامة لمجلس الشوري في إقليم كردستان-العراق هي إحدى تشكيلات مجلس شوري الإقليم، وتتألف الهيئة العامة للمجلس من الرئيس ونائبه والمستشارين المساعدين وتعقد جلساتها برئاسة الرئيس وعند غيابه برئاسة نائبه ويتم النصاب القانوني بحضور ثلاثة ارباع أعضائها ويحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت⁵.

للمحكمة الإدارية العليا سلطة اتخاذ أحد القرارات التالية بعد النظر في الطعن التمييزي:

1-رد الطعن التمييزي شكلاً إذا تبين لها أنه لم يقدم ضمن مدته القانونية⁶. ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال ما ورد أحد احكام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة (لدى تدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة أن اللائحة التمييزية مقدمة خارج المدة القانونية البالغة (30) يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار وحيث امر الحكم المميز قد صدر يوم 2005/10/30 وان اللائحة التمييزية استوفى الرسم عنها يوم 2005/11/29 مما يكون تقديمها في اليوم الحادي والثلاثين وهو خارج المدة القانونية⁷.

2-تصديق الحكم المميز إذا تبين للمحكمة الإدارية العليا انه موافق للقانون حتى لو تضمن أخطاء غير مؤثرة في صحته⁸. وبذلك قررت الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم (..ان المدعى قام بالطعن في قرار هيئة انضباط الموظفين امام الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم بخصوص تعديل راتبه، حيث استلم راتبه المعدل بتاريخ 2006/8/1، ومن ثم علم بمقدار هذا الراتب علماً يقيناً في حينه، وكان عليه أن يطعن في المدة المحددة للطعن استناداً إلى نص المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، حيث يستوجب أقامه الدعوى بالحقوق الناشئة عن تطبيق هذا القانون المذكور خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه إذا كان داخل العراق ستين يوماً إذا كان خارج العراق، وان المدعي اقام دعواه في 2010/7/7 وهو خارج المدة القانونية، وقد ردت هيئة انضباط موظفي الإقليم الدعوى، عليه قرر تصديق قرارها من قبل الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم)⁹.

¹ د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحداث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى، 2014، ص 91-92.

² المادة (8/ب) من قانون ن مجلس الدولة العراقي وكذلك المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (24 لسنة 1960) المعدل

³ المادة(8/ج) من قانون مجلس الدولة العراقي.

⁴ المادة (18) من قانون مجلس شوري الإقليم.

⁵ المادة (4/أ) من قانون مجلس شوري الإقليم.

⁶ المادة (1/210) من قانون المرافعات المدنية العراقي.

⁷ قرار رقم (30/انضباط/ تمييز/ 2006) في (20/2/2006) عبد القادر صالح عبدول، مصدر سابق، ص 320.

⁸ المادة (2/210) من القانون نفسه.

⁹ قرار الهيئة العامة (9/الهيئة العامة/انضباط/2011) في (25/5/2011) مجموعة المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس الشوري لإقليم كردستان_العراق، 2011، ص 234.

3-نقض الحكم المميز إذا وجدت المحكمة الإدارية العليا انه مخالف للقانون وتحقق أحد أسباب الطعن التمييزي، كما يجوز لها نقض الحكم من تلقاء نفسها إذا وجدت فيه مخالفة واضحة أو خطأ في تطبيقه أو إذا كان قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص، وقد يكون النقض كلياً أو جزئياً وهنا تعاد اضباره الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المميز للفصل فيه مجدداً أو استئناف المحكمة من الفقرة التي وقع عليها النقض مع بقاء الإجراءات السابقة لها سليمة¹، إذ ورد في حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (الذي قررت فيه نقض حكم محكمة قضاء الموظفين القاضي بتخفيض عقوبة العزل بحق احد موظفي وزارة البلديات والاشغال العامة الى عقوبة تنزيل الدرجة². ويكون الحكم من المحكمة الإدارية العليا، أما بتصديق الحكم أو رد الطعن أو نقضه إذا توفر فيه سبب من الأسباب أعلاه أو يكون حكم المحكمة الإدارية العليا باتاً وملزماً.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة البحث توصلنا إلي جملة استنتاجات و نتائج ومقترحات نلخصها في الآتي:

أولاً- الاستنتاجات والنتائج:

- 1-يعد التظلم الإداري وسيلة فعالة منحها القانون لذوى الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم، ومراكزهم القانونية ويحقق ضمانة قانونية في الدول التي تأخذ بهذا النظام.
- 2-اختلفت تشريعات الدول المقارنة فيما يتعلق في تحديد المدة التي يجب خلالها رفع دعوى الإلغاء وبخلافه يتم الرد من قبل محكمة القضاء الإداري، فبالنسبة للمشرع الفرنسي قد حددها بشهرين، أما المشرع المصري والعراقي فقد تم الاتفاق على تلك المدة التي تحددت (60) يوماً و(30) يوماً في إقليم كردستان.
- 3- أن المشرع العراقي والكردستاني قد أحسنا فعلاً عندما حددا مدة رفع الدعوى الإدارية بالأيام وليس بالأشهر نظراً لدقة هذا التحديد وعدالته.
- 4-لقد أحال المشرع العراقي والكردستاني في تنظيم كيفية حساب مدة الطعن بالإلغاء إلى القواعد المقررة في قوانين المرافعات المدنية، وذلك لعدم وجود قانون خاص بالإجراءات الإدارية. كان من الأفضل لو ان المشرع العراقي والكردستاني نظم كيفية احتساب مدد الطعن بالإلغاء بقانون إجراءات إدارية خاصة بها وعدم الاستعانة بالقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية وذلك لأهمية الدعاوي الإدارية والتي لا تقل أهمية عن الدعاوي المدنية.
- 5-يتميز القاضي الإداري في العراق وإقليم كردستان بكونه يملك صلاحية تعديل القرار الإداري بما يراه مناسباً، على عكس القضاء الفرنسي والمصري، حيث لا يملك سلطة تعديل القرار. تعديل القرار الإداري من قبل القاضي الإداري الذي يلجا إليه في حالة تطلب المصلحة العامة أو مواكبة الظروف المستجدة، لظهور ظروف جديدة والتي تتعدى نطاق رقابته على

¹المادة (3/212) من قانون المرافعات المدنية العراقي.

²قرار رقم 2015/196 الصادر في 2015/4/30، عبد القادر صالح، المصدر سابق، ص6-9.

إلغاء القرار الإداري إلى تعديل القرار تعديلاً جزئياً، وإن هذا التعديل القرار نتيجة اجتهاد القضاة ما هو إلا تغيير بالظروف القانونية للقرار.

ثانياً-المقترحات:

1-ندعو المشرع العراقي والكرديستاني إلى تحديد ميعاد معين لتقديم التظلم من قبل الشخص المعني بالقرار الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة، وذلك لتفادي بقاء المجال مفتوحاً، لأن ذلك يتنا في مع الاستقرار الذي تحتاج إليه المراكز القانونية.

2- على المشرع الكرديستاني تعديل المادة (1/17) من قانون مجلس شوري في إقليم كردستان-العراق (رقم 14 لسنة 2008) لزيادة مدة التظلم في القرارات الإدارية من 15 يوماً إلى 30 يوماً كما هو الحال في قانون مجلس الدولة العراقي رقم 17 لسنة 2013، ان هذه المدة قصيرة جداً يؤدي إلى اهدار حقوق الموظف، لذلك من الضروري اعطاء مزيداً من الوقت لصاحب الشأن للتظلم بالقرار أمام الهيئة انضباط الموظفين لمجلس شوري الإقليم.

3-ندعو المشرع العراقي والكرديستاني بتغيير نظام التظلم من القرارات الإدارية من التظلم الوجوبي إلى التظلم الاختياري، وذلك أسوة بكل فرنسا ومصر، لما يسببه جهل بعض أصحاب الشأن بمدد التظلم الاختياري من إحفاف بحقوقهم وإضعاف لضمانات الموظف وحمايتهم.

4-ندعو المشرع العراقي والكرديستاني إصدار قانون خاص ينظم إجراءات الدعاوي الإدارية للموافقة عليها امام المحكمة الإدارية ويسهل على المتقاضين اللجوء إليها للوصول إلى قضاء إداري متخصص وفعال.

5-كان من الأفضل لو اتخذ المشرع والقضاء العراقي والكرديستاني سبيل التظلم الإداري من القرارات الصادرة بشؤون الخدمة المدنية قبل اللجوء إلى محكمة قضاء الموظفين وذلك لما يتمتع به التظلم من أهمية وفائدة كبيرة تعود على الموظف والإدارة والقضاء.

6- ندعو المشرع العراقي والكرديستاني تعديل المادة 8/أ من قانون مجلس شوري العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل بقانون رقم (17) لسنة 2013 والمادة 18 من قانون مجلس شوري إقليم كردستان رقم (14) لسنة 2008 بحيث يكون للمحكمة الإدارية وحدها صلاحية إلغاء القرارات الإدارية ورفض الطعون، وليس له صلاحية تعديلها، لأن التعديل اختصاص الإدارة، فلا حاجة لتعديلها من قبل مجلس الدولة ومجلس شوري في إقليم.

المصادر

أولاً-الكتب:

- 1-د. حمدي أبو النور السيد عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2011.
- 2-د. زانا رؤوف حمه كريم، ود. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، مطبعة يادگار، السليمانية، 2017.
- 3- عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، بلا مكان نشر، 2005-2006.
- 4-د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، دار الجامعة الجديدة للطباعة ونشر، الإسكندرية، 1999.
- 5- عبد القادر صالح عبدول، مختارات من المبادئ القانونية في قرارات المحكمة الإدارية العليا وفتاوي مجلس شورى الدولة في العراق للاعوام 2013، 2014، 2015، الطبعة الثانية، مكتبة يادگار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2018.
- 6- القاضي عثمان على ياسين، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2011.
- 7-د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14 لسنة 1991)، الطبعة الأولى، 2010.
- 8-عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، جامعة الدول العربية، معهد البحوث الدراسات العربية، 1968.
- 9-د. علاء إبراهيم محمود عبدالله، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- 10-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، في النظام القضائي، دار هومة، الجزائر، 1998.
- 11-عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 12-د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، بيروت، مكتبة السنهوري، 2009.
- 13-د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دار الفكر العربي، 1973.
- 14-د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحداث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى، 2014.
- 15-د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، كلية الحقوق-جامعة الأردنية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2007.

16-د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013.

ثانياً- الأطاريح والرسائل الجامعية:

1-د. ماهر إبراهيم محمد، القرارات الإدارية السلبية، أطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة بين النظامين الوضعي والإسلامي،

كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2015.

2-سرمد رياض عبد الهادي، إلغاء القرارات الإدارية من جانب الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة

النهريين، 2004.

3-شهرزاد بو تلي، سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة قاصدي مرباح، 2017-2018.

4-محمد حسين إحسان ارشيد، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح

الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016.

5-محمد خليفة الخليلي، "التظلم الإداري"، دراسة مقارنة، بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية

المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2009.

ثالثاً- البحوث:

1-د. إسماعيل صعصاع البديري، التعديل الجزئي للقرار الإداري، مجلة جامعة بابل، المجلد 4، العدد 2، 2007.

2-علوان رضا المشاقبة، "سحب القرار الإداري السليم، مجلة العربية للنشر العلمي، الإصدار الخامس، العدد تسعة و

وأربعون، تاريخ الإصدار: 2-تشرين الثاني، 2022.

3-على خطار الشطانوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي، عمان،

العدد 12، 1998.

4-هدى يونس يحيى السامرائي، مركز الإدارة في القضاء الكامل ودعوى الإلغاء، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت

للحقوق، السنة (1) المجلد (4) الجزء (2)، حزيران 2017.

رابعاً- القوانين والقرارات:

أ-القوانين العراقية:

1-قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل والنافذ.

2-قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979.

3-قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

4-قانون مجلس شوري لإقليم كردستان رقم (14) لسنة 2008.



5-قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2008.

6- قرارات وفتاوي مجلس الشوري لإقليم كردستان_العراق، 2011.

7-قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، وزارة العدل، 2012.

8-قانون مجلس الدولة العراقي رقم (17) لسنة 2013.

ب-القوانين المصرية:

1-قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

2-قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لسنة 1986.

سادساً- المواقع الإلكترونية:

1-صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، الجزء والصفحة 67 - 79، 2016، ص 68

منشور على الموقع الإلكتروني <https://almeria.com> تاريخ زيارة 2022/10/20.

2-حكم محكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم 5540 لسنة 45ق، جلسة 2005/4/27، منشور على الموقع

الإلكتروني www.laweg.net بوابة مصر للقانون والقضاء، تاريخ زيارة 2022/11/20.

گهرهنتی کارگێڕی و دادوهری سهبارهت به دهسهلاتی کارگێڕی بۆ کشانهوه و ههلوهشاندنهوهی بڕیاره کارگێڕیهکانی

سوزان کنعان هاشم

قوتابی ماستهر له کۆلیژی یاسا/ زانکۆی سهلاحه دین - ههولێر

sozan.hashim@su.edu.krd

پ. د. عبدالملك یونس محمد

کۆلیژی یاسا/ زانکۆی سهلاحه دین - ههولێر

abdulmalik.mohammed@su.edu.krd

پوخته

له م لیکۆئینهوهیه دا مامه له مان له گه ل یه کێک له پرسه ئالۆزهکانی بواری یاسای کارگێڕیدا کردووه، که بریتیه له گهرهنتی کارگێڕی و دادوهریه سهبارهت به دهسهلاتی ئیداره بۆ کشانهوه و ههلوهشاندنهوهی بڕیاره کارگێڕیهکانی، و یه کێکه له زۆرتین بابتهی بوارگه لیکه گرنگ که پرهنسیپی ریزگرتن له مافه به دهست هینراوه کان به روونی ده رده کهون، وه به پێی یاسای سروشتی ده بیته ریزیان لئ بگیریت و ئه و مافانهش ریزیان لئ بگیریت، ئه مهش ده پاریزیت، به پێچه وانه وه تا که کان متمانه یان به هه موو ئه و یاسایانه له دهست ده دن که بڕیاره مافه کانیان زامن بکه ن و گه یشتن به سه قامگێری له پێگه ی خۆیان، بۆیه ده ستووری ولاتانی به راوردکاری له فه ره نسا و میسر، ههروه ها ده ستووری عێراق، هاتن بۆ



in which the principle of respect for acquired rights appears clearly, which must be respected according to natural law, otherwise individuals will lose confidence and reassurance in all laws that It is supposed to guarantee their rights and achieve the stability of their positions,

so the constitutions of comparative countries in France and Egypt, as well as the Iraqi constitution, came to confirm this principle, and to prohibit the infringement of acquired rights, including those acquired by employees, because of its retroactive effect, up to the moment of issuance of the illegal administrative decision, as we review the most important

The legal principles that govern these two legal situations, and the latest administrative developments in the field of comparative and Iraqi jurisprudence and jurisprudence, all of this required us to distribute the subject of the research into an introduction and two demands. By withdrawing and canceling its decisions, and we ended the research with a conclusion that included the most important results and suggestions.

keywords: Guarantees employee's rights, administrative grievance, judicial appeal.