تحصن القرارات الادارية بإنقضاء مدة الطعن: بحث مقارن

محمد عبدالكريم شريف

قسم القانون، جامعة تيشك الدولية، أربيل- العراق

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الإطار القانوني لتحصن القرار الإداري من خلال بيان شروطه وآثاره القانونية، وتحليل تطبيقه في القانون العراقي وقانون إقليم كوردستان، بالإضافة إلى مقارنته ببعض الأنظمة القانونية المقارنة كالقانون الفرنسي والمصري. وتكمن أهمية الموضوع في دوره في تحقيق استقرار المراكز القانونية وضمان انتظام سير المرافق العامة، عبر فرض قيود زمنية على إمكانية الطعن بالقرارات الإدارية، الأمر الذي يمنع الطعون المفتوحة زمنياً ويحد من الارتباك الإداري. اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ذات الصلة، وعلى المنهج المقارن لمقارنة قواعد تحصن القرار الإداري بين الأنظمة القانونية المختلفة. وتوصلت الدراسة إلى أن تحصن القرار الإداري بعد مضي مدة الطعن يمثل ركيزة مهمة للاستقرار القانوني، رغم اختلاف مدد الطعن (60 يوماً في العراق و30 يوماً في إقليم كوردستان)، وأن بدء سريان المدة يختلف بين الأفراد والإدارة، حيث تبدأ للأفراد من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، بينما تبدأ للإدارة من تاريخ صدوره. كما كشفت الدراسة عن وجود فراغ تشريعي في قانون إقليم كوردستان يتمثل في غياب تحديد واضح لمدة تقديم التظلم الإداري، مما يؤدي إلى حالة من الغموض وعدم اليقين القانوني. وتناول البحث أيضاً حالات استثنائية تمنع تحصن القرار الإداري، مثل القرارات ذات الأثر المستمر أو المعدومة أو التي لم يظهر أثرها بعد. واختتمت الدراسة بتوصية تدعو إلى تعديل التشريعات المعمول بها لتحديد مدد الطعن والتظلم الإداري بوضوح، بما يحقق التوازن بين استقرار الإدارة وضمان حقوق الأفراد.

الكلمات المفتاحية: تحصن القرار الاداري، دعوى الالغاء، مدة الطعن، وقف الميعاد، قطع الميعاد.

1. المقدمة

تخضع القرارات الادارية للرقابة الادارية والقضائية وذلك حماية مبدأ الشرعية. فبشكل عام يسمح للادارة بان تعيد النظر في اعمالها القانونية إذا تبين لها بان القرار الذي أصدرتها مخالفة لمبدأ المشروعية، ويتم ذلك عن طريق سحب القرار الاداري او إلغاءه جزئياً. كذلك يحق لمن اصدر قراراً اداريًا ضده ان يتقدم بالتظلم امام الجهة التي أصدر القرار او امام الجهة الاعلى، و ذلك ما يُعرف بالرقابة الادارية. وفيما يتعلق بالرقابة القضائية فهي تسمح لاصحاب المصلحة الذين صدرت بحقهم قرارات ادارية ان يرفعوا هذا القرار الى القضاء الاداري لإطلاع عليه عليه وطلب الغاء اذا ثبت انه مخالف لمبدأ المشروعية. ومع ذلك، فإن كلا من الرقابتين مقيدتان بمدة معينة الا وهي المدة المقررة لتحصن القرارات الادارية اي ان الرقابة الادارية والقضائية لايمكن ممارستها خارج نطاق المدة المحددة بموجب التشريعات النافذة. و يتخلف مع التحصين التشريعي للقرار الاداري أي أن القانون إبتداءً لا يسمح بالطعن بالقرار الاداري أمام أية جهة قضائية.

فمن الشروط الشكلية لرفع دعوى الالغاء هي ان تقدم الدعوى ممن له مصلحة شخصية و مباشرة و ان يكون القرار الاداري نهائياً و عدم وجود طعن موازي للقرار الاداري و ان يكون القرار الاداري نهائياً و ان يكون مؤثراً في المركز القانوني للطاعن و ان يقدم الدعوى خلال المدة المحددة للطعن بالقرار الاداري, و اذا ما طعن بالقرار الاداري خارج المدة المخصصة للطعن بالقرار الاداري فيترتب على ذلك نتيجة خطيرة و هي عدم النظر في القرار الاداري المطعون فيه و رده شكلاً و لو كان الطاعن محقاً في دعواه و حتى و ان صدر القرار الاداري خلافاً لمبدأ المشروعية.

يُعد تحصن القرار الإداري بمضي المدة القانونية من أهم القواعد التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار في المعاملات الإدارية وضمان سير المرافق العامة بانتظام. ومع ذلك، يثير هذا المبدأ إشكالية تتعلق بالتوازن بين ضرورة استقرار القرارات الإدارية وحق الأفراد في الطعن ضد القرارات غير المشروعة. فإلى أي مدى يحقق تحصن القرار الإداري

مجلة جامعة جيهان- اربيل للعلوم الانسانية والاجتماعية
المجلد 9، العدد 2 (2025).
أُستلم البحث في 20 أذار 2025؛ قُبل في 11 حزيران 2025
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في 15 تموز 2025
البريد الإلكتروني للمؤلف:muhammed.abdulkarim@tiu.edu.iq
حقوق الطبع والنشر © 2025 محمد عبدالكريم شريف. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

بمضي المدة القانونية التوازن بين مبدأ استقرار المعاملات الإدارية وضمان حقوق الأفراد. والأسئلة التي تثيرها إشكالية البحث:

هل إن المدة المحددة للطعن في القرار الإداري ثابتة وغير قابلة للتمديد؟

هل تتحصن جميع أنواع القرارات الإدارية بمضي المدة القانونية؟

متى تبدأ مدة تحصن القرار الإداري للطعن القضائي والتظلم بالنسبة للأفراد؟ ومتى تبدأ مدة سحب القرار الإداري بالنسبة للإدارة؟

ما الفرق بين تحصن القرار الإداري وتَحَصينه؟

ما هي الحكمة من تحصن القرارات الإدارية؟

هل يؤدي تحصن القرار الإداري إلى تحويل القرار من غير مشروع إلى مشروع وسليم؟

تقوم منهجية هذا البحث على منهجين رئيسيين؛ الأول هو المنهج التحليلي، والذي يتم من خلاله استعراض مفهوم تحصن القرار الإداري وشروطه وآثاره القانونية، مع تحليل النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية ذات الصلة، لفهم الإطار القانوني الناظم لهذا المفهوم. أما المنهج الثاني فهو المنهج المقارن، حيث تُقارن القواعد المتعلقة بتحصن القرار الإداري في بعض الأنظمة القانونية المختلفة، كالقانون الفرنسي والمصري والعراقي، وذلك بهدف إبراز أوجه التشابه والاختلاف، والاستفادة من التجارب المقارنة في تحسين النظام القانوني المحليالاتجاه صورة لقائد ناضج، ذو رؤية، وقابل للتكيف، وفكر منهجي شامل، ومتكامل اجتماعياً (Jameel et al., 2022)

وبذلك يرى الباحث بأن نضج الإدارة الإستراتيجية يشير إلى تحسين جانبين أو إتجاهين هما كل من عملية الإدارة الإستراتيجية والقيادة الحالية للمنظمة. لذا يمكن أن يُفهم نضج الإدارة الإستراتيجية على أنه عبارة عن نتيجة لنضج عملية الإدارة الإستراتيجية ونضج القيادة وكما مبين في الشكل (2)، إذ تتضمن عملية الإدارة الإستراتيجية: (تنظيم الأعمال الاستراتيجية، تكوين الرسالة والرؤية، تحديد الأهداف الاستراتيجية والقيم، التحليل الاستراتيجي، صياغة الاستراتيجية، تنفيذ الإستراتيجية ومراقبتها).

2. مفهوم تحصن القرارات الادارية والحكمة منه

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم تحصن القرارات الإدارية بمضي المدة القانونية و في المطلب الثاني الحكمة من تحصن القرارات الإدارية وفيما يلي:

2.1 ماهية تحصن القرارات الادارية

نتناول في هذا المطلب ماهية تحصن القرارات الإدارية من الناحية الفقهية و القضائية وكما يلي:

2.1.1 التعريف الفقهي لتحصن القرارات الادارية

ويقصد بتحصن القرارات الادارية بأنه" متى اصدرت الادارة القرارات الفردية غير المشروعة فعليها ان تسحبها إلتزاماً منها بحكم القانون و دواعي المصلحة العامة و التي تقتضي اذا صدر قرار معيب من شأنه ان يولد حقاً ان يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح و هذه الفترة هي ستين يوماً من تاريخ نشر القرار و إعلانه اذا انقضت هذه الفترة إكتسب القرار حصانة من أي إلغاء او تعديل"(المحكمة الادارية العليا – الطعن رقم 834 /16 ق- 25 /6/ 1974).

2.1.2 التعريف القضائي لتحصن القرارات الإدارية

عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر القرار الإداري -و الذي هو نوع من أنواع الأعمال القانونية- بأنه: "إفصاح الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها, وسلطتها الإدارية الانفرادية الملزمة -بما لها من اختصاص بمقتضى القوانين واللوائح- وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين, متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً, إبتغاء تحقيق مصلحة عامة"(المحكمة الادارية العليا- الطعن رقم 34/3927 ق- جلسة 1993/3/7).

بما معناه ان مرور المدة المحددة في القانون للطعن بالقرارات الادارية و لم يطعن صاحب المصلحة امام القضاء الاداري , و لم تقم الادارة بسحبه , فبذلك يكتسب القرار الاداري حصانة قانونية لا يجوز المساس به. إلا أن المقصود هنا هو الحصانة المترتبة بمرور الزمن و ذلك للحفاظ على المراكز القانونية و لأن صاحب المصلحة هو الذي تلكأ في الطعن في القرار الاداري في المدة المقررة، و ليس التحصين التشريعي و الذي منعته الدستور العراقي في المادة 100 وذلك بمنع تحصين أي عمل (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)، و الذي يقصد منه عدم إمكانية الطعن في القرار الاداري منذ صدوره.

2.2 الحكمة من تحصن القرار الاداري

ان الحكمة في تحديد المدة التي يجب خلالها إقامة دعوى الإلغاء هي ما تقتضيه المصلحة العامة من استقرار الأوضاع الإدارية والحيلولة دون بقاء القرارات الإدارية لفترة طويلة مهددة بالإلغاء. (الحلو، 2009)

فذهب مجلس مجلس شورى الدولة العراقي في قرار لها عام 2010 الى ان (استقرار المراكز القانونية يستلزم تحصين القرار الاداري من الالغاء بعد مضي مدة عليها). (93/انضباط /تمييز /2010 بتاريخ 2010/3/10 قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام2010، 2011.ص365)

و حرصت التشريعات المتعلقة بدعوى الإلغاء على تحديد ميعاد إقامة دعوى الإلغاء بمدة قصيرة نسبياً يجب أن ترفع خلالها الدعوى وإلا قرر القاضي عدم قبولها. وقد روعي في أن تكون المدة قصيرة قدر الإمكان حتى لا تبقى المراكز القانونية الناتجة عن القرار الإداري قلقة وغير مستقرة لمدة طويلة (عزوز، 1991). واحتراماً للحقوق المكتسبة، وفي ذلك تقدم الاوضاع المكتسبة على المشروعية (اسماعيل، 2003)

إن تحديد مدة الطعن في القرارات الإدارية في العراق بستين يوماً يُعدّ تجسيداً لمبدأ استقرار المعاملات القانونية وضماناً لحُسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ إن فتح باب الطعن دون تقييده بمدة زمنية محددة من شأنه أن يُفضي إلى اضطراب في أداء الإدارة العامة، ويهدد استقرار المراكز القانونية التي تنشأ استناداً إلى تلك القرارات(المفرجي، 2015).

و السؤال الذي يثار في هذا المجال هو ماهي الطبيعة القانونية لميعاد إقامة دعوى الإلغاء؟ هل هي مدة تقادم ام مدة سقوط؟

ذهب رأي (النعيمي، 2005) في الفقه الى أن ميعاد تحصن القرار الاداري من

الطعن هو ذو طبيعة خاصة مختلفة تجمع بين عدد من خصائص التقادم وعدد من خصائص السقوط في أن واحد فمن اوجه الشبه بين ميعاد إقامة دعوى الإلغاء وبين مدة السقوط هو قصر المدة الزمنية لكليهما وكون الاثنين يعتبران رخصة أو حق يستعمل في اجل معين كما أن ميعاد التحصن من الإلغاء ومدد السقوط يعدهما الفقه والقضاء الإداريين من النظام العام. أما اوجه الشبه بين ميعاد إقامة دعوى الإلغاء وبين مدة التقادم فهي قابلية الاثنين للوقوف والانقطاع وتشابه الآثار التي تترتب عليهما حيث يتخلف عن سقوط الحق بالتقادم التزام طبيعي في ذمة المدين في بعض القوانين كما أن عدم قبول دعوى الإلغاء لانقضاء ميعاد إقامتها لايتخلف عنه حق المتضرر من القرار الإداري في المطالبة بالتعويض بالإضافة إلى عدم وجود مانع من لجوئه إلى الإدارة ثانية والتظلم من القرار الذي تحصن ضد رقابة القضاء واحتمال استجابة الإدارة لهذا التظلم.

3. المدة المحددة لتحصن القرارات الادارية وإطالتها

يتناول هذا المبحث بيان المدة الزمنية التي تكتسب بعدها القرارات الإدارية حصانة تمنع الطعن فيها، مع التركيز على كيفية بدء هذه المدة، والاختلافات بين التشريعات، والحالات التي يمكن أن تؤدي إلى إطالة أو وقف هذه المدة. ينقسم المبحث إلى ثلاثة مطالب، كل مطلب يتناول جانباً محدداً من الموضوع، وينقسم بدوره إلى فروع تفصيلية توضح الجوانب الإجرائية والقانونية ذات الصلة

3.1 بدء مدة تحصن القرار الاداري

يبحث هذا المطلب في كيفية تحديد اللحظة التي تبدأ فيها مدة تحصن القرار الإداري من الطعن. وينقسم إلى ثلاثة فروع رئيسية: الفرع الأول: يوضح متى تبدأ مدة التحصن بالنسبة للأفراد، وفي الفرع الثاني: يبين متى تبدأ مدة التحصن بالنسبة للإدارة، وفي الفرع الثالث: يستعرض دور الشرط والأجل في تحديد بدء مدة التحصن، موضحاً أثر تحقق الشرط أو حلول الأجل على سريان المدة.

3.1.1 بدء مدة تحصن القرار الاداري بالنسبة للأفراد

النشر: يقصد به نشر القرارات الادارية في الجريدة الرسمية او النشرات المصلحية، والنشر هو الاجراء الذي يعتد به لبدا سريان ميعاد رفع دعوى الالغاء ضد القرارات الادارية التنظيمية اي التي تخاطب عدد غير محدد من الافراد وتحمل قواعد موضوعية تتصف بالتجرد والعموم، لذلك فأن النشر الذي يعتد به بالنسبة لهذه القرارات هو الذي يجري في الجريدة الرسمية او النشرات المصلحية وليس في اي وسيلة اخرى كالصحف المحلية او وسائل الاعلام(خلف و كاظم، 2016).

فذهب مجلس شورى اقليم كوردستان في قرار لها بأن بيان وزير الداخلية رقم (2) في 2011/5/10 و المتضمن زيادة مبالغ الغرامات الواردة في ملحق قانون المرور رقم (86) لسنة 2004 لا قيمة له قانوناً لكونه فاقد لحجية النفاذ في مواجهة الافراد بسبب عدم نشره في الجريدة الرسمية"(المبادئ العامة في قرارات وفتاوى اقليم كوردستان,2012)

و السؤال الذي يثار في هذا الشأن هو مدى مشروعية القرار الاداري غير المنشور؟

ذهب الفقيه الطماوي الى ان القرار غير المنشور لا يترتب عليه البطلان و لا الانعدام, وإنما يكون صحيحاً أيضاً, وإن أحكام مجلس الدولة المصري والفرنسي اعتبرا القرار الإداري - وبحسب الاصل- منتجاً لآثاره القانونية من يوم التوقيع عليه, على من صدر بحقه وعلى من أصدره, وحتى إذا لم ينشر, لكون النشر عملية مادية - لوصول القرار الى علم من صدر بحقه- وبالتالي لا يؤثر على صحة القرارات أو نفاذها, مضيفاً: أن الأخذ بذلك يؤدي الى نتائج خطيرة, منها أن القرار غير المنشور يعتبر مشروع قرار يجوز العدول عنه, ولا يجوز الطعن في قرار غير منشور(الطماوي، 2006).

ونحن بدورنا نؤيد هذا الموقف السديد الذي اتجه إليه الفقيه الطماوي, إذ أن إشهار أو إعلان القرار الإداري ليس ركناً لازماً لقيام القرار الإداري، أو شرطاً ضرورياً لصحته، وإنما وسيلة لعلم الكافة بصدور القرار وفحواه. وإن الإجراءات اللاحقة على إصدار القرار الإداري كالنشر والإعلان لا تؤثر على صحة القرار الإداري (الطماوي، 2006). ونضيف الى ذلك بأن للإفراد أن يستندوا في ذلك إلى نظرية "عدم الاحتجاج" امام القرار الاداري غير المنشور والتي مؤادها: "أن القرار الإداري يكون حجة على الإدارة بمجرد صدوره، ولا يسري بحق الأفراد إلا إذا وصل الى علمهم بالوسائل المحددة قانوناً"(السناري، 2002) .

ففي حال عدم نشر او تبليغ القرار الاداري فإن للافراد الاحتجاج بنظرية "عدم الاحتجاج" والتي مؤادها: "أن القرار الإداري يكون حجة على الإدارة بمجرد صدوره، ولا يسري بحق الأفراد إلا إذا وصل الى علمهم بالوسائل المحددة قانوناً"(السناري، 2002). فيجوز لهم الطعن في قرار اداري غير منشور.

التبليغ: هو الطريقة التي تنقل بها الادارة مضمون القرار الى علم فرد او اكثر معينين بذواتهم فالتبليغ الاساس للعلم بالنسبة للقرارات الفردية كقاعدة عامة، الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد خرج على هذه القاعدة العامة عندما قضى بوجوب نشر القرارات الفردية عندما تكون هذه القرارات تمس عدد كبير من الافراد ويتعذر تبليغهم بمضمون هذه القرارات (خلف و كاظم، 2016).

فعلى الطاعن ان يتظلم من قرار العقوبة الانضباطية امام الجهة التي اصدرته خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ التظلم وعند عدم البت يعد ذلك رفضا للتظلم يجوز عنده الطعن لدى مجلس الانضباط العام(هيئة انضباط موظفي الاقليم)خلال ثلاثين يوما من تاريخ الرفض الصريح او الحكمي للتظلم.

العلم اليقيني: هو علم صاحب المصلحة بفحوى القرار علما يقينيا نافيا للجهالة ، فالعلم يقوم مقام النشر والتبليغ ويبدأ سريان الميعاد من هذا التاريخ(خلف و كاظم، 2016) ويقوم العلم اليقيني بالقرار مقام نشره أو إعلانه في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك بأن يكون علم الطاعن بصدور القرار علماً يقينياً لا ظنياً أو افتراضياً ، حيث يسري الميعاد من تاريخ ثبوت العلم اليقيني(خليفة، 2012) .

فجاء في قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة فقد ذهب في قرار حديث صادر في2012/5/3 معتداً بالعلم اليقيني بوصفه وسيلة قانونية لبدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء حيث جاء فيه (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً, ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعية (المميزة) تطعن بالامر الوزاري الصادر من المدعي عليه (المميز عليه) اضافة لوظيفته المتضمن ايقاف اجراءات تعيين المدعية الى

اشعار اخر المرقم (4903) في 2008/2/21 وحيث ان المميزة تظلمت من الامر محل الطعن بتاريخ 2011/9/25 وانها اقامت الدعوى بتاريخ 2011/10/23 وحيث ان الامر المطعون فيه لايستوجب التظلم منه قبل اقامة الدعوى وانه دلالة على العلم اليقيني بالامر محل الطعن عليه تكون دعوى المدعية المدعية مقامة خارج المدة القانونية المنصوص في الفقرة (3) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 البالغة ثلاثون يوماً من تاريخ التبلغ بالامر محل الطعن وحيث ان مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر المتقدمة وقضى برد الدعوى لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في 11/جمادى الاخر/1433 هـ الموافق 2012/5/3م)(93/انضباط/تمييز/2012).

أما في مصر فإن المادة (24) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة 1972 قد حددتها بستين يوماً تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به. وهكذا فان المشرع في كل من فرنسا ومصر قد حدد بدء سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء منذ تاريخ نشر القرار الإداري بالنسبة للقرارات التنظيمية، ومنذ تاريخ إعلان القرار (التبليغ) بالنسبة للقرارات الفردية، وقد أضاف مجلس الدولة الفرنسي وسيلة ثالثة للعلم بالقرارات الإدارية إلا وهي وسيلة العلم اليقيني ويقصد به (علم صاحب المصلحة بمضمون القرار ومشتملاته علماً يقيناً نافياً للجهالة) (العطار، 1967) . فإذا تحقق علم صاحب الشأن على الوجه المذكور فان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء سوف يبدأ من تاريخ هذا العلم. وبرغم اعتماد مجلس الدولة الفرنسي هذه الوسيلة للعمل بالقرار الإداري إلا انه لا يطبقها إلا في حدود ضيقة تقتضيها المصلحة العامة ومنها حالة تنفيذ القرارات الإدارية وحالات تظلم الأفراد من القرارات الإدارية (النعيمي، 2005).

أما في اقليم كوردستان فنجد أن الحالة تختلف حيث أن المشرع العراقي لم يحدد سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء بتاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه (التبليغ) بحسب الأحوال، وإنما حدد هذا السريان من تاريخ تقديم التظلم من قبل صاحب المصلحة حيث أن (المادة 17/ اولا) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان اشترطت قبل إقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة والتي يجب عليها أن تبت في التظلم خلال 15 يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها فإذا ما انتهت هذه المدة دون أن تقوم الإدارة بالبت في التظلم عد ذلك رفضاً للتظلم وعلى صاحب المصلحة إقامة دعواه خلال 30 يوماً من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً التي حددها المشرع للإدارة لكي تبت في التظلم وفي حالة عدم مراعاته هذه المدة فان محكمة القضاء الإداري تقرر عدم قبول الدعوى .

ولا بد من الإشارة هنا أن المشرع قد اكتفى بالنص على التظلم الإداري شرطاً لقبول دعوى الإلغاء دون أن يلزم صاحبه بتقديمه خلال مدة محددة وهذا يعني بقاء الباب مفتوحاً على مصراعيه بالنسبة لأصحاب الشأن في تقديم التظلم في أي وقت يشاءون ومهما طال هذا الوقت، وهذا بالتأكيد يعد أمر غير مقبول لأنه يبقي المراكز القانونية والأوضاع الإدارية محددة لمدة طويلة وغير محددة(راضي, 2010) .

فالمشرع في العراق و اقليم كوردستان لم يلزم صاحب الشأن ان يتظلم من القرار الاداري خلال فترة محددة ,بل ترك له الخيار بعد تبلغة او علمه بالقرار الاداري ان يختار وقت تقديم التظلم، و يكون له الدور في بدأ تحصن القرار الاداري من عدمه، و هذا الاتجاه من المشرع العراقي و الكوردستاني غير مقبول فكيف يكون للفرد دور في تحصن القرار الاداري من عدمه، فاذا لم يتظلم فمدة تحصن القرار الاداري تبقى مفتوحة و اذا تظلم من القرار فتبدأ مدة التحصن.

3.1.2 مدة تحصن القرارات الادارية بالنسبة للادارة

يختلف مدة تحصن القرارات الادارية بالنسبة للافراد و التي تبدأ من تاريخ النشر و التبليغ و العلم اليقيني عن تحصنها بالنسبة للادارة , فمدة سحب القرار الاداري يبدأ من تاريخ صدور القرار الاداري و كما هو واضح من قرار محكمة القضاء الاداري بمصر و الذي جاء فيه "العبرة في بدء سريان ميعاد السحب هي بتاريخ صدور القرار المسحوب "(محكمة القضاء الاداري – الدعوى رقم 1592 / 6ق – 15 / 1/ 1954 – س58 , ص506).

و ذهبت ذات المحكمة الى انه يجوز سحب القرارات الادارية خلال الستين يوماً التالية لصدوره(محكمة القضاء الاداري – الدعوى رقم 378 / 3ق – 16 / 2/ 1950 – س4 , ص326). و ان القرار الصادر بسحب القرار الاداري المعيب بعد مضي المدة القانونية المقررة لسحب القرارات الادارية يجعل القرار الساحب باطلاً (عكاشة, 2010)

لذ فإن المفروض ان الجهة التي اصدرت القرار الاداري عالمة بالقرار الاداري لذا فإن مدة تحصن القرار الاداري بالنسبة للادارة محددة بمدة الطعن ألا وهي 30 يوماً في اقليم كوردستان و 60 يوماً في العراق و التي تبدأ من تاريخ صدور القرار و ليس نشره او تبليغه.

3.1.3 دور الشرط و الاجل في بدء مدة تحصن القرار الاداري

يعرف الشرط الواقف بأنه " يترتب على تحققه سريان و نفاذ القرار، و اذا تخلف سقط الشرط و اعتبر كأن لم يكن مطلقاً، و اما الشرط الفاسخ فبتحققه يؤدي الى زوال القرار من تاريخ صدوره، لا من تحقق الشرط(أبو العينين، 2013، ص77). فبالنسبة لتحصن القرار الاداري المعلق على شرط واقف فإن بدء مدة تحصن القرار الاداري يبدأ من يوم تحقق الشرط الواقف. اما بالنسبة للشرط الفاسخ فإن آثار القرار الاداري يكون نافذاً من يوم تبليغه او نشره او العلم اليقيني، لذا فإن الشرط الفاسخ ليس له تأثير على تحصن القرار الاداري من عدمه.

و يعرف الاجل بأنه "امر محقق الوقوع يترتب على وقوعه سريان القرار او نهايته، فإذا كان سريان القرار هو المترتب على حلول الاجل كان واقفاً، اما اذا كان القرار قد سرى فعلاً و كان زواله المترتب على حلول الاجل، كان فاسخاً"(أبو العينين، 2013، ص81) .

ان القرار الاداري المضاف الى اجل فاسخ يكون نافذا بحق الادارة بمجرد صدوره، و لايسري في حق الافراد الا من تاريخ اعلانه(السناري، 2002).

اما القرار الاداري المضاف الى اجل واقف، فإنه لايسري في حق الادارة و لا الافراد، الا من تاريخ تحقق الاجل المضاف اليه بدء نفاذه , و قد لا يسري في حق الادارة و الافراد مطلقاً اذا ما قامت الادارة بسحبه(السناري، 2002).

لذا فإن القرار الاداري المعلق على اجل واقف فإن بدء مدة تحصن القرار الاداري يبدأ من يوم تحقق الاجل الواقف. اما بالنسبة للاجل الفاسخ فإن آثار القرار الاداري يكون نافذاً من يوم تبليغه او نشره او العلم اليقيني، لذا فإن الاجل الفاسخ للقرار الاداري ليس له دور على تحصن القرار الاداري من عدمه.

3.2 المدة المحددة لتحصن القرار الاداري من الطعن

يركز هذا المطلب على المدد القانونية التي حددها المشرع للطعن في القرارات الإدارية، ويقارن بين التشريع العراقي وتشريع إقليم كوردستان، مع التمييز بين القرارات المتعلقة بالموظفين وغيرهم، وينقسم إلى فرعين: الفرع الأول: يتناول القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين، ويبين المدد المحددة للطعن في القرارات التأديبية وقرارات الخدمة المدنية، مع الإشارة إلى وجوب التظلم قبل الطعن في بعض الحالات وفي الفرع الثاني: يناقش تحصن القرارات الإدارية غير المتعلقة بالموظفين، ويشرح آلية التظلم ومدى تأثيره على بدء مدة التحصن، مع بيان أن المشرع لم يشترط مدة محددة لتقديم التظلم، ما يجعل للأفراد دوراً في تحديد بدء التحصن.

3.2.1 القرارات الادارية المتعلقة بالموظفين

القرارات التأديبية : ان الطعن في القرارات الخاصة بفرض العقوبات التأديبية أمام محكمة قضاء الموظفين بموجب المادة 15 ف2 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد أوجب قبل تقديم التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت في بالتظلم خلال ثلاثين يوماً فإذا انتهت هذه المدة دون أن تبت فيه عد ذلك رفضاً للتظلم، وفي هذه الحالة فان الفقرة (3) من نص المادة المذكورة تشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ المتظلم برفض التظلم حقيقة أو حكماً(راضي, 2010). هذا ما عليه الحال عند تقديم الطعن امام هيئة انضباط موظفي اقليم كوردستان لكون المادة (21/اولاً) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان المرقم 14 لسنة 2008 قد نصت على ان " تنظر هيئة انضباط موظفي الاقليم في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة."

فذهبت مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في قرار لها الى انه "اقام المدعي التظلم امام الجهة الادارية بتاريخ 1998/8/20 وإن المدة من 1998/7/21 ولغاية 1998/8/20 هي 31 يوماً وليست 30 يوما وبالتالي يكون تظلمها مقدماً خارج المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة ثانيا من المادة 15... ويكون قرار فرض عقوبة التوبيخ قد اكتسب درجة البتات أي أن العقوبة صارت باتاً فلا يجوز الطعن فيها للسبب المتقدم"(قراره رقم 99/48 في 1999/1/12، غير منشور).

وذهب مجلس الانضباط في قرار آخر لها بأنه "يشترط لاقامة الدعوى في مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة او حكما"(2010/8/1م ،421/انضباط /تمييز /2010).

القرارات الخاصة بالخدمة المدنية :لم يستلزم المشرع التظلم من القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية فقد اوجبت المادة (59) من قانون الخدمه المدنية رقم 24 لسنة 1960 الطعن امام مجلس الانضباط العام خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ تبلغ الموظف بالقرار اذا كان داخل العراق وستين يوما لخارج العراق(راضي,2010)

فجاء في قرار لمجلس "مدة الاعتراض على القرار الاداري المنصوص عليها في الفقرة (3) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 هي (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ بالقرار او اعتباره مبلغا وهذه المدة من النظام العام يترتب على عدم مراعاتها او تجاوزها سقوط الحق في الطعن استناداً الى المادة (171) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969"(148/انضباط/تمييز/2007 , 2007/11/15).

و ذات الموقف فيما يتعلق بالطعن امام هيئة انضباط موظفي اقليم كوردستان- العراق لكون المادة (20/اولاً) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان المرقم 14 لسنة 2008 قد نصت على ان " تنظر هيئة انضباط الاقليم في الدعاوي التي يقيمها الموظف بموجب احكام قانون الخدمة المدنية."

3.2.2 تحصن القرارات الادارية غير المتعلقة بالموظفين

اشترط المشرع في قانون مجلس الدولة العراقي لسنة 2013 المعدل قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (30) يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً، و على هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها .( )

و جاء في المادة 17 من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان المرقم 14 لسنة 2008 و الذي جاء فيه " أولاً: يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الادارية ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الادارية المختصة التي عليها ان تبت فيه خلال (15) خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها. ثانياً: للمتظلم عند رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال المدة المنصوصة عليها في الفقرة (أولاً) أعلاه أن يطعن لدى المحكمة الادارية خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء المدة المذكورة وإلا سقط حقه في الطعن"

فالمشرع في العراق و اقليم كوردستان لم يشترط مدة معينة لتقديم التظلم امام الجهة الادارية مصدرة القرار الاداري(قرار رقم 110/الهيئة/2012 بتاريخ 2012/12/9). اي بما معناه ان القرار الاداري غير قابل للتحصن مادام صاحب الشأن لم يتظلم من القرار الاداري , فمتى قام بتقديم التظلم فإن مدة تحصن القرار الاداري يبدأ بيوم تقديم التظلم للجهة الادارية . و بمعنى آخر فإن للأفراد دور في تحصن القرار الاداري من عدمه, و هذا لا يمكن قبوله , اذ ان تحصن القرار الاداري من عدمه هو من صنع المشرع و ليس الافراد.

لذا فإن القرارات الادارية لا يتحصن مما طال عليه الزمن مالم يقدم تظلم من صاحب الشأن، كل ذلك فيما يتعلق بالافراد وذلك من تاريخ النشر والتبليغ و العلم اليقيني.

والسؤال الذي يثار في هذا المنوال هل ان الجهل في فهم القانون تأثير على مدة تحصن القرار الاداري؟

اجاب مجلس مجلس الانضباط العام على ذلك في قرار لها بأن الخطأ في فهم القانون لا يعد عذراً لامتداد مدة الطعن بقوله (... وكان يلزم إقامته للدعوى خلال المدة التي حددها القانون وهي ثلاثون يوماً... ولا عبرة بما يدعيه المدعي بأنه كان يعتقد بأن

اختصاص مجلس الانضباط العام يقتصر على الموظفين الدائمين لأن الجهل بالقانون لا يعد عذراً لامتداد ميعاد حدده القانون لذلك قرر رد الدعوى شكلاً) (قرار رقم 1999/33 في 1999/2/27، اضبارة 1999/7).

3.3 اطالة مدة تحصن القرارات الادارية

حددت القوانين ميعاداً محدداً يجب إقامة دعوى الإلغاء خلاله وفي حالة عدم مراعاة هذا الميعاد تكون الدعوى غير مقبولة، إلا انه هناك بعض الحالات التي تطرأ على ميعاد إقامة دعوى الإلغاء فتؤدي إلى امتداده أو إطالته. وهذه الحالات إما أن تؤدي إلى انقطاع الميعاد المحدد لإقامة دعوى الإلغاء أو تؤدي إلى وقف هذا الميعاد وسنستعرض فيما يلي حالات الوقف ثم حالات الانقطاع في ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول: وقف ميعاد الطعن وفي الفرع الثاني قطع مدة الطعن وفي الفرع الثالث: التمديد بسبب المسافة وكما يلي:

3.3.1 وقف ميعاد الطعن

ويقصد به عدم سريان ميعاد إقامة الدعوى بعد بدئه وذلك بصورة مؤقتة إلى أن يزول سبب الوقف فيسري ما بقي من المدة حتى تكتمل كلها (جمال الدين، 2004، ص312).

فالقوة القاهرة تحول بين المدعي وبين المدعي وبين قدرته على اقامة الدعوى امام القضاء لذلك استقر القضاء الاداري في مختلف الدول على ان تقف المدة المحددة للطعن ولا يبدأ سريان مدة الطعن بالالغاء الى بعد زوال هذه القوة القاهرة (جمال الدين، 2004، ص312) .

واهم حالات وقف الميعاد هي القوة القاهرة والتي يمكن تعريفها بأنها (كل حادث فجائي خارج عن إرادة الشخص يكون من شأنه أن يحول بينه وبين إقامة الدعوى كحالة الحرب أو وقوع كارثة طبيعية كالفيضان أو الزلازل وبشكل عام جميع الأحوال التي يمنع فيها صاحب الشأن من إقامة دعواه بسبب خارج عن إرادته) (بسيوني، 1996، ص536).

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن القوة القاهرة تعتبر سبباً يؤدي إلى وقف ميعاد إقامة دعوى الإلغاء بحيث أن هذا الميعاد لا يبدأ بالسريان من جديد إلا بعد زوال حالة القوة القاهرة (الطماوي، 1996، ص612).

وفي مصر فان القضاء الإداري قد اعتنق هو الآخر القوة القاهرة سبباً لوقف ميعاد إقامة دعوى الإلغاء فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بهذا الصدد (إن احتلال مدينة بور سعيد أثناء العدوان الثلاثي عام 1956 يعد من الظروف القاهرة التي من شأنها مد الطعن (الحلو،2009.(

أما بالنسبة للعراق فان القضاء الإداري العراقي وبسبب الظروف الاستثنائية التي مر بها العراق خلال المدة من تاريخ 2003/3/20 ولغاية 2003/12/31 والمتمثلة بظروف الحرب وعدم استقرار الوضع الأمني فقد ذهب في العديد من أحكامه إلى عدم التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء الذي حدده المشرع استناداً لحالة القوة القاهرة ، ومن ذلك ما جاء بحكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادر في2004/7/12 (لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة أن الطعن التميزي مقدم ضمن المدة القانونية قررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر في الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن المدعي(المميز) عايد خليف منصور قدم التظلم بتاريخ 2003/11/18 ورد تظلمه بتاريخ 2003/11/22 وأقام الدعوى محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2004/2/12 ونظراً للظروف غير الاعتيادية التي مر بها القطر خلال المدة من 3/20/ 2003 لغاية 2003/12/31 نتيجة الحرب وما تلاها من أعمال وعدم استتباب الأمن وخطورة التنقل وصعوبة مراجعة المحاكم ودوائر الدولة وحيث سبق للهيئة العامة في مجلس شورى الدولة أن اتخذت قرارات عدة بعدم التقيد بالمدد القانونية للطعن المذكور أعلاه تطبيقاً لقواعد العدالة فكان على المحكمة ملاحظة هذه الجهة واحتساب مدة الستين يوماً لتقديم الطعن بالقرار الإداري الصادر اعتباراً من تاريخ 2004/1/2 باعتبار أن يوم 2004/1/1عطلة رسمية ونظراً لقيام المدعي (المميز) بتقديم طعنه إلى المحكمة في 2004/2/12 فيكون قد أقامها ضمن مدة الستين يوماً المنصوص عليها في البند(ثانياً الفقرة ز) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة1979 وبناءً على ما تقدم قرر نقض الحكم المميز وإعادة الدعوى إلى محكمتها للفصل فيها وفق ما يترائى لها من أسباب ...)(قرار مجلس شورى الدولة المرقم 15/إداري/تمييز/2004 الصادر في 2004/7/12) . ويظهر بجلاء أن الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قد أخذت في هذا الحكم بحالة القوة القاهرة كسبب لوقف ميعاد الطعن وان لم تسمها كذلك.

فإذا كان وقف الميعاد يستفيد منه الافراد فإنه لا مانع من استفادة الادارة من وقف الميعاد ايضاً، هذا ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري في قرار لها بأنه "إذا كان حق الادارة في سحب القرار الاداري لفوات الميعاد قد قيس على سقوط حق الافراد في طلب الالغاء لانقضاء ذات الميعاد فإن القياس يقتضي بوجه التقابل ان يقف الميعاد إذا اعترضت جهة مختصة على القرار اذ ان مثل هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من الافراد"(محكمة القضاء الاداري – الدعوى رقم 108 / 3ق – 1950/1/25 – س4 , ص255).

3.3.2 انقطاع الميعاد

ويقصد به سقوط المدة السابقة على واقعة الانقطاع والابتداء في احتساب الميعاد من جديد.ولا يهم حصول هذه الواقعة في بداية المدة او في وسطها او في نهايتها ففي جميع الأحوال تلغى المدة السابقة ويبدأ احتساب مدة جديدة – كاملة – بعد انتهاء الواقعة التي أدت الى الانقطاع (خلف و كاظم، 2016). وحالات انقطاع ميعاد إقامة دعوى الإلغاء هي التظلم الإداري وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية أو ما يعرف بالمساعدة القضائية ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة .

التظلم الاداري :يُعنى بالتظلم: "عرض ذوي الشأن القرارات الصادرة بحقهم على جهة الإدارة- سواءٌ مصدر القرار أو رئيسه- طالباً منها إعادة النظر في هذه القرارات إما بإلغائها أو بتعديلها أو بسحبها"(شيحا، 2006, ص476). والتظلم نوعان:

1. التظلم الاختياري: ويكون ذلك عندما يلجأ إليه صاحب المصلحة لمطالبة الإدارة بإعادة النظر في قرارها دون أن يلزمه القانون بذلك. والتظلم الاختياري هو الأصل في فرنسا ومصر حيث أن القاعدة فيها أن التظلم هو أمر اختياري (شيحا، 2006, ص476).

2. التظلم الاجباري: كما قد يكون التظلم وجوبيا عندما يلزم القانون تقديمه إلى الجهة الإدارية صاحبة القرار ويرتب على إغفاله رفض قبول الدعوى. ولا يأخذ المشرع في فرنسا ومصر بالتظلم الوجوبي إلا في حالات استثنائية نصت على وجوب استنفاذهذا لطريق قبل مراجعة القضاء (شيحا، 2006, ص476) .

واعتبر قانون مجلس شورى الدولة العراقي التظلم وجوبياً كما جاء في المادة (7/سابعاً) على أنه " أ – يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا، وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (30) يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها.

عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (60) ستين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني"(خلف وكاظم، 2016).

فقد ذهبت المادة 7 من التعديل الاول لقانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق عام 2022 إلى أنه يشترط في تقديم الدعوى أمام محكمة القضاء الاداري ان يتظلم صاحب الشأن من القرار أمام الجهة التي اصدرته أو امام الجهة الرئاسية لمصدر القرار خلال مدة 30 يوماً من تاريخ التبليغ أو اعتباره مبلغاً.

إلا أن المحكمة الإتحادية العليا قد حكمت بعدم دستورية هذا التعديل لأن القانون قد صدر خلال فترة التمديد غير الدستوري للقانون وبالتالي يعتبر القانون لا غيا. أي أن القانون القديم الصادر عام 2008 يعتبر نافذاً والتي نصت في المادة 17 على تقديم التظلم من صاحب الشأن دون ذكر بداية و نهاية التظلم أي أن للفرد أن يتظلم من القرار متى وكيف يشاء. مما يدعونا إلى ان ندعو المشرع الكوردستاني إلى إصدار القانون الملغي بعد تشكيله قانونياً والذي لا مانع من ذلك لأن المحكمة الإتحادية العليا قد ألغت القانون من الناحية الشكلية و ليس من الناحية الموضوعية و لا يمنع من إصداره مجدداً إلى في المواطن التي نصت عليها القرار كإلغاء أعمال السيادة مثلاً.

للمتظلم عند رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) أعلاه أن يطعن لدى المحكمة الادارية خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء المدة المذكورة وإلا سقط حقه في الطعن"(خلف و كاظم، 2016).

و الأثر المترتب على تقديم التظلم للادارة ينقطع ميعاد الدعوى، و يبدأ حساب البت بالتظلم من اليوم التالي لوصول التظلم الى الجهة الادارية، و العبرة بتاريخ الوصول، و نفس الحالة بالنسبة لرد التظلم، و يتوقف الميعاد الجديد للطعن بناءً على موقف الادارة من التظلم (راضي, 2010) .

رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة: ان رفع الدعوى امام جهة قضائية غير مختصة يقطع سريان مدة الطعن امام القضاء الاداري ويستمر هذا الانقطاع حتى صدور حكم بعدم الاختصاص وصيرورته نهائيا اذ يبدأ الميعاد الجديد، و بشرط ان يقدم الدعوى في الميعاد المحدد لرفع دعوى الالغاء، اي خلال 30 يوماً التالية للبت في التظلم. و لايؤثر الخطأ في الاختصاص الا مرة واحدة (راضي, 2010).

طلب المساعدة القضائية: قد يرغب الفرد بالطعن امام المحكمة الادارية الى انه لا يملك مصاريف الدعوى وحتى لا تذهب حقوقه سدى يتقدم بطلب المساعدة القضائية لاعفاءه من الرسوم القضائية او تاجيلها وفي هذه الحالة ينقطع ميعاد رفع الدعوى، ويضل هذا الميعاد مقطوعا حتى يصدر القرار في طلب الاعفاء من الرسم او تأجيله، ومنذ صدور القرار بالقبول أو الرفض يبدأ مدة الطعن بالقرار الإداري (خلف وكاظم، 2016).

3.3.3 التمديد بسبب المسافة

حددت المادة 59 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 انه يتوجب على الموظف اقامة الدعوى عن الحقوق الناشئة عن تطبيق القانون خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار الاداري اذا كان داخل العراق و60 يوماً اذا كان خارج العراق. أي ان بعد مسافة الموظف تؤثر في تمديد مدة تحصن القرار الاداري.

4. الخاتمة

هذا البحث ركّز على إشكالية تحصن القرارات الإدارية بعد انتهاء مدة الطعن، وهي مسألة محورية لضمان استقرار المعاملات الإدارية وسير المرافق العامة بانتظام. سعينا في هذه الدراسة إلى الموازنة بين متطلبات الاستقرار الإداري وضرورة الحفاظ على حق الأفراد في الطعن ضد القرارات غير المشروعة، وهو توازن ليس بالهيّن في التطبيق، وتوصلنا الى النتائج والاستنتاجات التالية:

4.1 الإستنتاجات

أظهرت المقارنة بين التشريعات أن تحصن القرار الإداري بعد انقضاء المدة القانونية للطعن يمثل ركيزة أساسية لاستقرار المراكز القانونية ويحول دون تعرض الإدارة لموجات طعون غير منتهية، فبالرغم من اختلاف مدد الطعن (60 يومًا في العراق و30 يومًا في إقليم كوردستان)، إلا أن الهدف المشترك يتمثل في حماية الحقوق المكتسبة ومنع تعرض القرارات الإدارية للإلغاء بشكل دائم. كما تبين أن حساب بداية مدة الطعن يختلف بين الأفراد والإدارة؛ إذ تبدأ للأفراد من تاريخ العلم بالقرار، سواء عن طريق النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني، بينما تبدأ بالنسبة للإدارة من تاريخ إصدار القرار، بما يتوافق مع مبدأ علم الإدارة بقراراتها. وفيما يتعلق بإقليم كوردستان، كشفت الدراسة عن إشكالية كبيرة تتجسد في عدم وجود نص قانوني يحدد مدة تقديم التظلم الإداري، مما يخلق حالة من عدم اليقين القانوني ويجعل بداية التحصين خاضعة لتقدير الأفراد، في حين أن تحديد هذه المدة يُفترض أن يكون من صلاحية المشرع فقط. كما تناول البحث بعض الحالات الاستثنائية التي تؤدي إلى إطالة مدة الطعن، مثل وجود قوة قاهرة، أو رفع الدعوى أمام جهة غير مختصة، أو تقديم التظلم الإداري، حيث تُبرز هذه الاستثناءات أهمية توفير مرونة وعدالة في النظام القانوني، خصوصًا في الظروف الاستثنائية التي قد تخرج عن إرادة الأطراف.

4.2 التوصيات

فيما يتعلق بالمشرع، توصي الدراسة بضرورة تدخله في إقليم كوردستان لتحديد مدة زمنية واضحة لتقديم التظلم الإداري، بما يضمن عدم ترك هذا الأمر لتقدير الأفراد، ويعزز من مبدأ أن تحصين القرارات الإدارية يجب أن يكون وفقًا لنصوص قانونية صريحة. كما يجب النص في القوانين على عدم جواز الاحتجاج بالقرار الإداري غير المنشور أو غير المُبلَّغ لحماية حق الأفراد في الطعن عند تحقق العلم اليقيني. ويُستحسن

كذلك مراجعة مدد الطعن وتوحيدها قدر الإمكان مع مراعاة طبيعة القرار الإداري، لتحقيق التوازن بين سرعة استقرار القرار وضمان حقوق الطاعنين. إضافة إلى ذلك، يُوصى بتضمين نصوص قانونية تلزم الجهات الإدارية بإعلام الأفراد بطرق ومدد الطعن عند تبليغهم بالقرارات الإدارية، مما يسهم في رفع مستوى الوعي القانوني.

أما على مستوى السلطة التنفيذية (الإدارة)، فيجب الالتزام التام بمواعيد وإجراءات النشر والتبليغ المنصوص عليها قانونًا لضمان بداية صحيحة لسريان مدد الطعن. كما يجب البت في التظلمات الإدارية ضمن المدد القانونية أو بسرعة معقولة عند غياب هذه المدد، حفاظًا على الاستقرار القانوني وتوفير الفرصة للطعن القضائي عند الضرورة. وتؤكد الدراسة أهمية الاستفادة من التطورات التكنولوجية في إيصال القرارات الإدارية إلى المعنيين بشكل مؤكد وموثق، مما يساعد على وضوح تحديد بدء سريان مدة الطعن.

أما بالنسبة للقضاء، فتوصي الدراسة بأن يستمر في أداء دوره الفاعل في حماية الحقوق والحريات، من خلال تفسير مرن لمفاهيم مثل "القوة القاهرة" و"العلم اليقيني"، خاصة في الظروف الاستثنائية. كما تدعو إلى توحيد الاجتهاد القضائي بين المحاكم الإدارية في العراق وإقليم كوردستان لتحقيق قدر من الاتساق القانوني وتجنب التباين في الأحكام. ويُستحسن أن يلعب القضاء دورًا تشريعيًا داعمًا عبر تقديم ملاحظاته وتوصياته للمشرّع بشأن الثغرات أو الغموض الذي يظهر أثناء التطبيق العملي للقوانين.

المصادر والمراجع

أحمد، نجيب خلف & كاظم، محمد علي جواد. (2016). القضاء الإداري، منشورات جامعة المستنصرية: بغداد.

أبو العينين، محمد ماهر. (2004). دعوى الإلغاء والطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة (الكتاب الأول)، دار أبو المجد للطباعة: القاهرة.

أبو العينين، محمد ماهر. (2013). ضوابط مشروعية القرارات الإدارية (الكتاب الثاني)، المركز القومي للإصدارات القانونية: القاهرة.

بسيوني، عبد الغني. (1996). القضاء الإداري، منشأة المعارف: الإسكندرية.

بسيوني، عبدالرؤوف هاشم. (2008). إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي: الإسكندرية.

الحلو، ماجد راغب. (2009). القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية.

العطار، فؤاد. (1967). القضاء الإداري، دار النهضة العربية: بيروت.

الطماوي، سليمان. (2006). النظرية العامة للقرارات الإدارية، مراجعة: محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي: القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد. (1996). القضاء الإداري: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي: القاهرة.

جمال الدين، سامي. (2004). الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف: الإسكندرية.

جمال الدين، سامي. (2011). نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة: الإسكندرية.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2005). الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون: المصورة.

راضي، مازن ليلو. (2010). القضاء الإداري، منشورات جامعة دهوك: دهوك.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز. (1997). الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية: بيروت.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز. (2006). القضاء الإداري، منشأة المعارف: الإسكندرية.

عكاشة، حمدي ياسين. (2010). موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الجزء الأول)، دار المجد: القاهرة.

عزوز، خالد عبد الغني. (1991). دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة – دراسة مقارنة، جامعة بغداد.

السناري، محمد عبد العال. (2002). نفاذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية: القاهرة.

النعيمي، أبو بكر أحمد عثمان. (2005). حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل.

أبو عيشة، زاهدة جميل. (1997). مستوى التوتر النفسي ومصادره لدى المشرفين التربويين ومديري المدارس الحكومية في الضفة الغربية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية: فلسطين، الضفة الغربية.

السعيدي، علي حسين الثأمر. (2012). سلسلة القضاء الإداري (عدد 5)، مكتبة القانون المقارن: بغداد.

مجلس شورى الدولة العراقي. (2007). مجموعة القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة للأعوام 2004–2006، بغداد.

مجلس شورى الدولة العراقي. (2008). قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة: بغداد.

مجلس شورى الدولة العراقي. (2011). قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام 2010، بغداد.

مجلس شورى الدولة العراقي. (2015). قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام 2014، بغداد.

المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق، (2012)، وزارة العدل اقليم كوردستان، أربيل.

أبو الحسن، طه. (بدون تاريخ). القرص المدمج: أحكام المحكمة الإدارية العليا من سنة 1965 إلى 2008، قاضي بمجلس الدولة المصري.

إسماعيل، عصام نعمة. (2003). الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة،

مجلة سلسلة القانون العام، العدد الثاني، منشورات زين الحقوقية: بيروت

المفرجي، أحمد خورشيد حميدي. (2015). مستقبل القضاء الإداري في ضوء التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 17 لسنة 2013، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد الرابع، العدد 15، ج1.

Abstract

This study aims to shed light on the legal framework governing the immunity of administrative decisions by outlining its conditions and legal effects, and by analyzing its application under Iraqi law and the law of the Kurdistan Region. In addition, it offers a comparative analysis with other legal systems, such as French and Egyptian law. The importance of this topic lies in its role in ensuring the stability of legal positions and the orderly operation of public services, through the imposition of time limits on the possibility of challenging administrative decisions. This helps prevent indefinite appeals and reduces administrative disruption. The study adopts an analytical approach to examine relevant legal texts and judicial precedents, and a comparative approach to assess the rules governing the immunity of administrative decisions in different legal systems. The findings indicate that the immunity of administrative decisions after the expiry of the appeal period represents a fundamental pillar of legal stability, despite the differences in appeal periods (60 days in Iraq and 30 days in the Kurdistan Region). The study also found that the commencement of the appeal period differs between individuals and the administration—beginning from the date of certain knowledge of the decision for individuals, and from the date of issuance for the administration. Furthermore, the study identified a legislative gap in the Kurdistan Region's law, namely the absence of a clearly defined period for submitting administrative grievances, which creates ambiguity and legal uncertainty. The study also addressed exceptional cases in which administrative decisions do not attain immunity, such as those with continuing effects, void decisions, or those whose effects have not yet materialized. The study concludes with a recommendation to amend existing legislation to clearly define the periods for appeal and administrative grievances in a way that balances administrative stability with the protection of individual rights.

Keywords: Immunity of administrative decision, annulment lawsuit, appeal period, suspension of deadline, interruption of deadline.