تأثير إجراءات التقاضي
على تحقيق العدالة
أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية
دراسة تحليلية

إعداد
المستشار الدكتور/ عاطف سعدى محمد على
وكيل مجلس الدولة
مفوض المحكمة الإدارية للجامعة العربية(سابقا)
جمهورية مصر العربية

تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية دراسة تحليلية

جوهر المشكلة:

إذا كان تحقيق العدل القضائي يعتمد في الأساس على القواعد الموضوعية فإن الوصول إلى الحل العادل لا يكون إلا من خلال القواعد الإجرائية, فهي وسيلة إدراكه وإخراجه إلى حيز الوجود بوضعه موضع التطبيق الفعلي في صورة أحكام قضائية تتمتع بصفة الإلزام.

ورغم ضرورة القواعد الإجرائية على النحو المتقدم, فإن تلك الضرورة يجب أن تقدر بقدرها, بحيث تكون هذه القواعد في حدود ما يجب أن تكون عليه وبالقدر اللازم فقط لقيام المحكمة بتحقيق مهمة العدالة في أقصر وقت وبأقل التكاليف, لأن القواعد الإجرائية ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لحصول صاحب الحق على حقه, فإن عجزت تلك القواعد عن بلوغ القضاء غايته في تحقيق العدالة, فإن ذلك يعد مؤشرا على أن ثمة قصورا في التنظيم الإجرائي عن أداء وظيفة.

والتأمل في قضاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية يكشف عن قصور إجراءات التقاضي[1] أمام تلك المحكمة في أداء الوظيفة التي من أجلها تقررت تلك الإجراءات لتحقيق العدالة, بل غدت تلك القواعد سبباً في إهدار الحقوق وتأثرت مسيرة العدالة من جراء الإغراق في شكلية إجراءات التقاضي.

- غاية البحث:

تكمن غاية البحث في محاولة الكشف عن العيوب والسلبيات التي تكتنف نظام إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية, وأثر تلك العيوب على تحقيق العدالة أمام تلك المحكمة, والحلول المقترحة لتلافى سلبيات وعيوب النظام الإجرائي على نحو يطمئن معه صاحب الحق إلى الحصول على حقه بواسطة القضاء دون عقبات إجرائية تشكل حاجزاً بين وجود الحق وبين صدور حكم قضائي بإقراره.

- منهج البحث:

أن البحث العلمي المجرد بقصد الوصول إلى حقيقة سلبيات التنظيم الإجرائي أمام المحكمة هو أفضل وسيلة للكشف عن عيوب هذا التنظيم, وذلك من خلال منهج تحليلي يقوم على الغوص في تفاصيل النقاط موضوع البحث, ويعتمد على الأسلوب النقدي لبيان أوجه قصور النظام الإجرائي في تحقيق العدالة, وأسلوب تطبيقي يتم

---

[1] ورد النص على إجراءات التقاضي أمام المحكمة في النظاميين الأساسي والداخلي للمحكمة, وقد صدر النظام الأساسي للمحكمة بموجب قرار مجلس الجامعة رقم 1980 بتاريخ 1964/3/31 ويحتوى على (22) مادة أما النظام الداخلي للمحكمة فيحتوى على (63) مادة, ومن جماع النصوص القانونية في النظاميين يتشكل نظام القضاء الإداري أمام المحكمة

من خلاله النظر إلى ما أثبته الواقع العملي من قصور فى تحقيق العدالة بسبب عيوب النظام الإجرائي.

- خطة البحث:

ينقسم هذا البحث إلى فصل تمهيدي ثم فصلين:

الفصل التمهيدي: الإطار العام لاختصاص المحكمة.

الفصل الأول: تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة.

المبحث الأول: إجراءات التقاضي أمام المحكمة.

المطلب الأول: الإجراءات السابقة على قيد الدعوى.

المطلب الثاني: مرحلة قيد الدعوى.

المبحث الثاني: تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة.

المطلب الأول: جزاء مخالفة إجراءات التقاضي.

المطلب الثاني: مدى قدرة إجراءات التقاضي على تحقيق الغاية منها.

الفصل الثاني: مدى كفاية نظام الطعن في تحقيق العدالة.

المبحث الأول: المبادئ القانونية في التقاضي.

المطلب الأول: مبدأ التقاضي على درجة واحدة.

المطلب الثاني: مبدأ التقاضي على درجتين.

المبحث الثاني: الطعن بطريق التماس إعادة النظر أمام المحكمة.

المطلب الأول: التعريف بنظام الطعن بالتماس إعادة النظر.

المطلب الثاني: مدى فاعلية التماس إعادة النظر في تحقيق العدالة.

الخاتمة .

التوصيات .

المراجع .

الفصل التمهيدي
الإطار العام لاختصاص المحكمة

—

حدد النظام الأساسي للمحكمة اختصاصها النوعي, والولائى, كما حدد نطاق سريانه من حيث الأشخاص الذين يحق لهم التقاضي أمامها.

وتختص المحكمة بحسب صريح نص المادة الثانية من النظام الأساسي بالنظر والفصل فى:

1- المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية وعقود العمل بها.

2- المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات التي تقوم على توفير الخدمات الاجتماعية لموظفي جامعة الدول العربية كصندوق الادخار وصندوق العلاج الطبي.

3- الطعون في القرارات التأديبية.

4 – فيما عدا ذلك من القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين والمستخدمين باستثناء قرارات مجلس الجامعة بشأن الأمين العام والأمناء المساعدين.

وتنص المادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة على أن يشمل[2] اختصاص هذه المحكمة:

أ – الهيئات التابعة لجامعة الدول العربية

ب – كل هيئة أو مؤسسة منبثقة عن الجامعة بقرار من مجلسها إذا تقدمت بطلب

يوافق عليه الأمين العام وينص فيه على التزامها بالنظامين الأساسي والداخلي للمحكمة وتنفيذ أحكامها.

والمستفاد من النص المتقدم – وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة[3] - أن مناط اختصاص المحكمة بمنازعات الهيئات التابعة للجامعة العربية والمنبثقة عنها مرهون بتوافر عدة شروط تتلخص فى:

1 – طلب صريح تتقدم به الهيئة أو المؤسسة (راغبة الانضمام) إلى الأمين العام يتضمن الانضمام إلى ولاية المحكمة.

2 – أن يتضمن الطلب الالتزام بأحكام النظام الأساسي والداخلي للمحكمة وتنفيذ أحكامها.

3 – موافقة الأمين العام على الطلب.

ويعيب هذا النص أنه قد خلا من تنظيم أمرين كلاهما على درجة كبيرة من الأهمية:

الأول: أنه لم يتضمن النص على الجزاء المترتب على مخالفة الهيئة أو المؤسسة التابعة أو المنبثقة لالتزامها بتنفيذ أحكام المحكمة.

الثاني: أنه لم يتضمن تنظيم مسألة خروج الهيئة أو المؤسسة من تحت ولاية المحكمة, وفى ضوء غياب النص على ذلك التنظيم فقد استقر قضاء المحكمة على حق الهيئة أو المؤسسة الخروج من تحت ولاية المحكمة بالإرادة المنفردة

---

[2] معدل بقرار مجلس الجامعة رقم 2414/ د49 بتاريخ 1968/3/7

[3] لمزيد من التفاصيل انظر حكم المحكمة في الدعوى رقم 4 لسنة 40 قضائية – جلسة 2006/5/15.

دون حاجة لموافقة الأمين العام أو أية جهة أخرى[4] .

ولا ريب أن من شأن ذلك انكماش الاختصاص الولائى للمحكمة بالمخالفة لقواعد الاختصاص والتي تعد من النظام العام بالإضافة إلى انعدام الاستقرار بشأن استخدامها حق التقاضي من جانب موظفي تلك الهيئات باعتبار أن المحكمة تكون - في وقت ما- مختصة بنظر منازعات موظفي الهيئات المشار إليها[5], ثم يفاجئ رافع الدعوى – في وقت لاحق بقضاء المحكمة بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى لمجرد أن الهيئة التابعة أو المنبثقة قررت- بإرادتها المنفردة- الخروج من ولاية المحكمة[6] .

ونرى حسماً لذلك ضرورة تعديل المادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة بالنص على أن يتضمن طلب المنظمة الدخول تحت ولاية المحكمة- الالتزام بعدم الخروج من تحت ولاية المحكمة لمدة لا تقل عن خمس سنوات قابلة للتجديد.

وبالتالي يتضمن طلب المنظمة الدخول تحت ولاية المحكمة الالتزام بالأتي:

أ- الالتزام بأحكام النظام الأساسي والداخلي للمحكمة.
ب – الالتزام بعدم الانسحاب من ولاية المحكمة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد.

وفيما يتعلق بنطاق سريان النظام الأساسي للمحكمة من حيث الأشخاص فقد جرى نص المادة الثالثة منه على أنه مع عدم الإخلال بحكم المادة (17) من هذا النظام يكون التقاضي أمام المحكمة مقصورا على موظفي ومستخدمي جامعة الدول العربية وكل من تربطهم بها علاقة عمل حتى بعد انتهاء خدماتهم لديها سواء بإقامة الدعوى مباشرة أم بطريق التدخل وكذلك لنوابهم وورثتهم.

---

(4) وقد أكدت المحكمة على أنه ولئن كان انضمام المنظمة إلى الولاية القضائية للمحكمة يستوجب صدور قرار من معالي الأمين العام. إلا أنه عند الانسلاخ منها فلا يلزم من الأمر سوى إعلان من جانب واحد - هو جانب المنظمة- بانسحابها من تلك الولاية دون الحاجة إلى اقتران ذلك بموافقة الأمين العام لمزيد من التفاصيل: أنظر حكم المحكمة فى الدعوى رقم 6 لسنة 30 قضائية- جلسة 1996/6/26.

(5) أنظر حكم المحكمة فى الدعوى رقم 24 لسنة 28 قضائية الصادر بجلسة 1994/8/29 والذي أعلنت فيه المحكمة اختصاصها بنظر الدعوى المقامة من الدكتور/ محمد زكى جمعة ضد المنظمة العربية للتنمية الزراعية وقضت بإلغاء قرار المنظمة فيما تضمنه من إنهاء خدمة المدعى كما قضت بعدم قبول طلب التعويض لتقديمه قبل الأوان .

(6) أنظر حكم المحكمة في الدعوى رقم 6 لسنة 30 قضائية وهى الدعوى التى أقامها الدكتور/ محمد زكى جمعة ضد المنظمة العربية للتنمية الزراعية بتاريخ 1995/5/2 بطلب التعويض عن الأضرار التي إصابته من القرارات غير المشروعة التي أصدرتها المنظمة في حقه وكانت المحكمة قد قضت بعدم قبول طلب التعويض لتقديمه قبل الأوان, وحينما أقام المدعى دعوى التعويض كانت الجمعية العمومية للمنظمة قد أصدرت القرار رقم 19 بإلغاء قرار المجلس التنفيذي رقم (11) فيما تضمنه من الانضمام إلى الولاية القضائية وعدم الموافقة على الانضمام إلى اختصاصها القضائي, وبموجب ذلك قضت المحكمة بجلسة 1996/6/26 بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى, وهو ما يؤكد على انكماش الاختصاص الولائى للمحكمة حسب رغبة المنظمة إذا ما أرادت الخروج – بإرادتها المنفردة- من تحت ولاية المحكمة .

ويمتد اختصاص المحكمة- بحسب نص المادة (17) من النظام الأساسي - إلى موظفي الهيئات التابعة للجامعة العربية أو المنبثقة عنها على النحو سالف الذكر بعد توافر شروط امتداد هذا الاختصاص.

ولما كان الفصل في الاختصاص الولائى سابق على الفصل في شكل الدعوى وموضوعها وحتى لا تنشغل المحكمة بادعاء تحوم حوله شبهة عدم اختصاصها ولائيا بنظره, من خلال قيام نزاع في شأن ولايتها, فقد أجاز المشرع في المادة الرابعة من النظام الأساسي – أن تفصل المحكمة في هذا النزاع بقرار منها[7].

غير أن المحكمة لم تستعمل هذه الرخصة في أي من الدعاوى التى أثير بشأنها نزاع حول ولايتها, وتسير المحكمة - دائماً- على نهج الفصل فى النزاع المتعلق بالولاية بموجب حكم قضائي.

ونستخلص من ذلك أن نص المادة الرابعة المشار إليه يعد من النصوص المتروكة حيث أكد الواقع العملي على عدم تفعيله من جانب المحكمة.

وفيما يتصل باختصاص المحكمة من الناحية الموضوعية فقد قرر المشرع في المادة (21) من النظام الأساسي بعدم قبول الدعاوى المرفوعة إلى المحكمة عن وقائع سابقة على سريان هذا النظام بالفصل,

ويرى جانب من الفقه أن هذا النص وقتي ومصيره إلى الزوال أن لم يكن زال بالفعل, وأن قيمته لا تظهر إلا فى مجال طعون الموظفين إذا تعلق وضعهم الوظيفي بقرارات صدرت قبل عام 1964 ويؤكد ذلك أن كافة الأحكام التي صدرت منذ التسعينات وحتى الآن لم تتعرض لهذه القاعدة[8].

غير أن هذا الرأي غير سديد حيث استند فى تفسير اصطلاح الوقائع السابقة على سريان النظام الأساسي إلى الوقائع التى وقعت قبل1964/3/31 وهو تاريخ سريان النظام الأساسي للمحكمة, وهو تفسير ضيق لا يتلاءم مع حالة دخول الهيئات أو المؤسسات المنبثقة عن الجامعة تحت ولاية المحكمة, وفى هذه الحالة لا تختص المحكمة بنظر المنازعات التي تتعلق بوقائع سابقة على سريان النظام الأساسي للمحكمة على الهيئة أو المؤسسة ويجد رأينا هذا سنده فيما استقر عليه قضاء المحكمة حيث قضت بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعاوى المقامة ضد الشركة العربية للملاحة البحرية, وهى تلك الدعاوى التي أقامها أصحابها للحصول على مرتباتهم وحوافزهم التى قامت الشركة بخصمها استناداً إلى قرارات كانت قد أصدرتها قبل تقدمها بطلب الانضمام إلى ولاية المحكمة[9].

---

(7) تنص المادة الرابعة من النظام الأساسي للمحكمة على أن: فى حالة قيام نزاع فى شأن ولاية المحكمة تفصل المحكمة فى هذا النزاع بقرار منها

(8) انظر أ- طارق خيرت أحمد فرحات –النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية –رسالة ماجستير- كلية الحقوق –جامعة المنصورة- عام 2005- ص 112.

(9) راجع: أحكام المحكمة الصادرة بجلسة 2004/10/13 في الدعاوى المقامة ضد الشركة العربية للملاحة البحرية وعددها (38) دعوى حيث قضت فيهم جميعا بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى استناداً إلى: "لما كان المقرر فقهاً وقضاء أن مسألة الاختصاص الولائى بنظر الدعوى تعد مطروحة على المحكمة ويتعين أن

ويتمثل الاعتراض الوحيد على النص المتقدم استخدامه اصطلاح " لا تقبل الدعاوى" في إشارة إلى أن الدعاوى المرفوعة عن وقائع سابقة على سريان النظام تكون غير مقبولة في

حين أن المستقر عليه في فقه قانون المرافعات أن الدعاوى تكون غير مقبولة إذا اعتراها عيب في الشكل أو في الإجراءات, ونرى أن حظر النظر في وقائع سابقة على سريان نظام المحكمة ينبغي أن يستند إلى الاختصاص الولائى وليس عيباً شكلياً, وكان من الأنسب استعمال اصطلاح "لا تختص المحكمة", ليكون النص على النحو التالي: " لا تختص المحكمة بنظر الدعاوى المرفوعة عن وقائع سابقة على سريان هذا النظام" .

تفصل فيها من تلقاء نفسها لتعلق الأمر بالنظام العام, وكان من الثابت من الأوراق أن الشركة المدعى عليها قد تقدمت فى غضون عام 2000 إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية بطلب الخضوع لولاية المحكمة, بتاريخ 2001/1/1 أصدر الأمين العام قراراً بشمول المدعى عليه بولاية المحكمة بما مؤداه أنه اعتبارا من هذا التاريخ ينعقد اختصاص هذه المحكمة بنظر المنازعات التى تكون المدعى عليها طرفاً فيها على أن يكون سبب هذه المنازعات لاحقاً على تاريخ 2001/1/1 مع اعتبار أن اختصاص المحكمة لا ينبسط لنظر وقائع سابقة على هذا التاريخ, وإذا كان الثابت أن سبب النزاع هو صدور القرار رقم 35 لسنة 1994 من الشركة المدعى عليها بتخفيض الأجور بنسبة 25% وأن هذا القرار لا يعدو أن يكون واقعة سابقة على صدور قرارا الأمين العام بشمول المدعى عليها بولاية المحكمة اعتباراً من 2001/1/1 مما مؤداه انحسار اختصاص المحكمة عن نظر الدعوى, والقضاء بعدم اختصاصها ولائياً بنظرها .

الفصل الأول
تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة

يحق لكل شخص من الأشخاص المشار إليهم فى المادتين 3 ,17 من النظام الأساسي للمحكمة اللجوء إليها بطلب حماية حق موضوعي له, وذلك بإتباع إجراءات محددة للحصول على تلك الحماية, وإذا كانت الغاية من الإجراء هي تنظيم الحصول على هذه الحماية لأجل تحقيق العدالة, فإن عدم تحقيق تلك الغاية يستوجب إعادة النظر في الإجراء وتعديله بإجراء أخر يكفل تحقيقها[10] .

ونوضح فيما يلي إجراءات التقاضي أمام المحكمة ثم بيان التأثير السلبي لتلك الإجراءات على تحقيق العدالة, ويستلزم ذلك تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: إجراءات التقاضي أمام المحكمة.

المبحث الثاني: تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة.

المبحث الأول
إجراءات التقاضي أمام المحكمة

تنقسم إجراءات التقاضي أمام المحكمة إلى مرحلتين الأولى تشمل الإجراءات السابقة على قيد الدعوى, أما الثانية فهى تتعلق بمرحلة قيد الدعوى, وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

[10] لمزيد من التفاصيل: د. أحمد مسلم –أصول المرافعات- دار الفكر العربي –ص 375, د. محمود محمد هاشم قانون لقضاء المدني – 1991- ص 134 .

المطلب الأول: الإجـراءات السـابقة علـى قيـد الدعوى.

المطلب الثاني: مرحلة قيد الدعوى.

المطلب الأول
الإجراءات السابقة على قيد الدعوى

تحتل الإجراءات السابقة على قيد الدعوى أهمية بالغة فى تنظيم إجراءات التقاضي أمام المحكمة, ويتعين على من يبغى إقامة الدعوى, الالتـزام التـام بتلـك الإجـراءات,و إلا سـيكون مصـير دعـواه القضـاء بعـدم قبولهـا شـكلا, وقـد تولت المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة وكذلك المواد 7 ,8 ,9 من النظام الداخلي بيان الإجراءات السابقة على رفع الدعوى ولما كانت إجـراءات إقامـة دعـاوى الإلغـاء والتعـويض والاسـتحقاق (التسـوية) تختلـف عـن إجـراءات الطعـن علـى قـرارات مجلـس التأديـب, فأننـا سنوضح ماهية كل منها على النحو التالي:

النوع الأول: الإجـراءات السـابقة علـى دعـاوى الإلغاء والتعويض والتسويات:

أولا : تقديم التظلم:

أ – يتعـين علـى مقـدم الـدعوى طبقـاً لصـريح نـص المـادة التاسـعة مـن النظـام الأساسـي للمحكمـة تقـديم تظلـم كتـابي إلـى الأمـين العام[11] ولم يشترط المشرع صيغة معينة لتقـديم الـتظلم سـوى إن يتنـاول مقدمـه موضـوع الحق الذي ينشده, وذلك بطرح المشكلة وبيان وجه الحق المعتدى عليه ومظاهر الاعتداء ثم النص أو النصوص القانونية الداعمة لهذا الحق و النصوص القانونية التي جرى مخالفتها من جانب الجهة الإدارية ثم أخيراً الطلبات الختامية أي الغاية النهائية من التظلم, مع التنويه إلى أن اللجوء إلى المحكمة سيكون نتيجة حتمية في حالة عدم الاستجابة لتظلمه, ومن الأفضل أن تكون البيانات المشار إليها واضحة جلية حتى تستطيع جهات الاختصاص اتخاذ الإجراء اللازم حيال التظلم إما بقبوله وإجابة المتظلم إلى طلباته, ومن ثم يحقق التظلم غايته, وإما برفضه ومن ثم لجوء مقدمه إلى المحكمة بعد استيفاء باقي الإجراءات.

وبناء على ما تقدم نرى أنه ينبغي على مقدم الدعوى أن يتحرر من الفكرة السائدة والتي تتمثل في أن تقديم التظلم

هو مجرد إجراء لازم لرفع الدعوى, بل يتعين عليه أن يتناول التظلم من زاوية أنه افتتاح للمنازعة فى مراحلها الأولى, وقد يكون كافياً بذاته لتلافى إجراءات التداعي أمام المحكمة.

ب – أسلوب تقديم التظلم:

يقدم التظلم بأحد أسلوبين[12]:

---

[11] تنص المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة على أن فيما عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ورفض تظلمه .

[12] تنص المادة السابعة من النظام الداخلي على أن:
1 - يقدم التظلم كتابة إلى الأمانة العامة للجامعة خلال ستين يوماً .
2 – ويتعين على الموظف المختص بالأمانة العامة أن يسلم المتظلم إيصالا مثبت لتاريخ التظلم, وللمتظلم أن يرسل تظلمه بكتاب

الأول: أسلوب التسليم باليد إلى الموظف المختص بالأمانة العامة وفى هذه الحالة يتعين على الموظف المختص تسليم المتظلم إيصالا ثابت به تاريخ الاستلام, وأن يكون الإيصال موقعاً عليه من جانب الموظف المختص.

الثاني: أسلوب إرسال التظلم بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله إلى الأمانة العامة لما لهذا التاريخ من أهمية بالغة كأحد العناصر الشكلية اللازمة لقبول الدعوى.

ج - ميعاد تقديم التظلم:

يقدم التظلم بالكيفية المشار إليها فيما تقدم خلال ستين يوما من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع[13].

- وقد خلا النظام الأساسي, وكذلك الداخلي من تحديد نوع علم صاحب الشأن الذي يبدأ من تاريخ توافره بدء احتساب ميعاد تقديم التظلم, هل هو العلم اليقيني أم يكفى العلم الظني؟

- لا جدال في أن العلم المعول عليه في بدء الميعاد المذكور هو العلم اليقيني لا الظني, وتطبيقا لذلك قضت المحكمة بوجوب بدء احتساب ميعاد التظلم من تاريخ تحقق العلم اليقيني,... وأن النظام الأساسي جعل من علم المتظلم بالواقعة محل النزاع إيذانا ببدء سريان الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة الأولى من المادة (9) من النظام الأساسي للمحكمة فإذا انقضى هذا الميعاد دون أن يتظلم صاحب الشأن من موضوع النزاع كانت دعواه غير مقبولة[14].

وجدير بالتنويه إلى أنه وفى ظل غياب آلية محددة لتوافر العلم اليقينى (الإخطار – النشر) وحسما لأي خلاف قد يثور بشأن نوع العلم الذى قصده المشرع فى المادتين (9) من النظام الأساسي, (7) من النظام الداخلي نهيب بالمشرع التدخل بالنص صراحة على بدء سريان ميعاد التظلم من تاريخ العلم اليقيني بالقرار أو الواقعة مثار التظلم.

د- ميعاد رفع الدعوى:

يتوقف ميعاد رفع الدعوى على كيفية التصرف في التظلم وذلك على النحو التالي:

1 – حالة الرفض الصريح للتظلم:

إذا رفض الأمين العام التظلم رفضا صريحاً قبل انقضاء الستين يوما المقررة للرد

موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله إلى الأمانة العامة .

(13) تنص المادة (9) من النظام الأساسي للمحكمة على أن:

1- فيما عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم تكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ورفض تظلمه, ولا يقبل التظلم للأمين العام بعد انقضاء ستين يوما من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع, وإذا أنقضت ستون يوما من تاريخ تقديم التظلم إلى الأمين العام دون رد عليه فإن ذلك يعتبر بمثابة رفض التظلم

2 – ولا تقبل الدعوى ما لم ترفع خلال تسعين يوما من تاريخ علم الشاكي برفض تظلمه.

(14) حكم المحكمة في الدعوى رقم 9 لسنة 39 قضائية جلسة 2004/10/13 .

على التظلم, يجب في هذه الحالة تبليغ صاحب الشأن كتابة بهذا الرفض, وترفع الدعوى خلال تسعين يوما من تاريخ علم المدعى برفض تظلمه صراحة.

2 – حالة الرفض الضمنى للتظلم:

ويقع الرفض الضمني للتظلم بمرور المدة المقررة للرد عليه، وهى ستون يوماً من تاريخ تقديمه دون رد, وترفع الدعوى في هذه الحالة خلال تسعين يوما تبدأ من تاريخ انتهاء مدة الرد على التظلم.

3 – أثر المسلك الايجابي للأمانة العامة على استطالة أمد رفع الدعوى:

إذا ما اتخذت الأمانة العامة مسلكاً ايجابيا حيال التظلم المقدم من صاحب الشأن فى المواعيد المقررة وذلك بأن قامت الأمانة العامة بعرض حالة المتظلم, فإن هذا المسلك يؤدى إلى استطالة الميعاد المحدد لرفع الدعوى, فإذا صدر قرار الأمانة العامة برفض التظلم, فأن ميعاد رفع الدعوى يبدأ من تاريخ علم صاحب الشأن برفض تظلمه.

وقد قضت المحكمة تطبيقاً لذلك بأن: الثابت من الأوراق أن المدعى تقدم بطلبه المؤرخ في 2004/1/19 إلى الشئون الإدارية والمالية لضم فترة خدمته السابقة, وأحيل طلبه بتاريخ 2004/1/27 إلى الإدارة القانونية التي ارتأت أحقيته في طلبه بتاريخ 2005/2/22, ورفضت إدارة الموارد البشرية بالجامعة بتاريخ 2005/6/2 وصدر قرار السيد الأمين العام بتاريخ 2005/6/13 بإنهاء خدمة المدعى دون اتخاذ إجراء حاسم بشأن طلبه ضم مدة خدمته إلى أن أخطرته أدارة شئون الأفراد بتاريخ 2005/9/12 برفض طلبه, والمستفاد من ذلك أن الأمانة العامة سلكت مسلكاً ايجابياً حيال طلب المدعى, وأن من شأن هذا المسلك استطالة أمد الطعن[15].

النوع الثاني: الطعن على قرارات مجلس التأديب:

استلزم المشرع أن يكون الطعن على القرارات الصادرة من مجلس التأديب خلال موعد غايته تسعين يوماً من تاريخ العلم باعتماد قرار مجلس التأديب في حق الطاعن [16].

حكم خاص بالورثة أو حالة عجز الموظف عن أدارة شئونه:

تنص الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من النظام الأساسي على أن "للورثة أو لنائب الموظف الذي أصبح عاجزاً عن أدارة شؤون نفسه القيام بإجراءات التظلم ورفع الدعوى المذكورة فى الفقرتين (1),(2) من هذه المادة خلال سنة من تاريخ الوفاة أو العجز".

- ويلاحظ أن ميعاد السنة التي يتعين تقديم التظلم ورفع الدعوى خلالها تبدأ من تاريخ حدوث الوفاة أو ثبوت العجز.

---

[15] أنظر: حكم المحكمة الإدارية فى الدعوى رقم 4 لسنة 41 قضائية جلسة 2007/5/21 وحكمها فى الدعوى رقم41 لسنة 31 قضائية جلسة 1997/12/16.

[16] تنص الفقرة الثانية من المادة التاسعة من النظم الأساسي للمحكمة على أن "ولا تقبل الدعوى ما لم ترفع خلال تسعين يوم من تاريخ علم الشاكى برفض تظلمه أو من تاريخ علمه باعتماد قرار مجلس التأديب .

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة تراقب مدى ثبوت العجز الذي يؤدى إلى استطالة أمد رفع الدعوى, حيث قضت بأن التقرير الطبي المستدل به لا يرقى ما تضمنه ليبرر وجود المدعى في حالة عجز صحي من إدارة شئونه وبالتالي فلا تطاله أحكام المادة (9) من النظام الأساسي للمحكمة, ولذلك فإن الدعوى رفعت خارج الأجل القانوني ويتعين عدم قبوله شكلاً[17].

وبذلك يكون قد انتهينا من دراسة الإجراءات السابقة على قيد الدعوى, ونتعرف فيمايلى على إجراءات قيد الدعوى.

المطلب الثاني
مرحلة قيد الدعوى
ـــ

أهتم النظام الداخلي للمحكمة بإبراز الإجراءات المتعلقة بمرحلة قيد الدعوى, حيث تضمنت المادتين 10 ,11 منه النص على وجوب تقديم عريضة الدعوى إلى سكرتير المحكمة, ويجب أن تكون تلك العريضة مستوفاة للأوضاع القانونية الآتية:

1 – أن تكون موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام محاكم الاستئناف أو محكمة النقض بدولة المقر أو من هم فى درجتهم من محامى دول جامعة الدول العربية.

2 – أن تتضمن البيانات المتعلقة باسم الطالب ومحل إقامته والموجه إليه الطلب.

3 – أن تتضمن موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار أن كان مما يجب التظلم منه[18]

ونتيجة التظلم وبيان المستندات المؤيدة للطلب وأن تقرن العريضة بصورة أو ملخص من القرار موضوع الدعوى, وإيداع -عدا الأصول- عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرات والمستندات.

4 – إيداع سند كفالة بمبلغ مائتي جنيه مصري مودع في حساب الأمانة العامة مع الأخذ في الاعتبار أن الأمانة العامة معفاة من هذا الإيداع .

بعد ذلك يقوم سكرتير المحكمة بتبليغ الأمانة العامة بالجامعة بصورة من عريضة الدعوى ومرفقاتها فى ميعاد لا يتجاوز خمسة عشرة يوما من تاريخ تقريرها.

وبإيداع عريضة الدعوى ومستنداتها سكرتارية المحكمة وتبليغ الأمانة العامة بها تكون المرحلة الثانية والأخيرة من مراحل إقامة الدعوى قد انتهت, وسيكون الحكم الصادر لاحقاً من المحكمة فيما لو صدر بعدم قبول الدعوى شكلاً نتيجة حتمية لعدم إتباع المدعى لأي من الإجراءات سالفة الذكر, والسؤال المطروح على بساط البحث الآن هو: إلى أي مدى يمكن لتلك الإجراءات أن تخدم الهدف من التقاضي وهو تحقيق العدالة ؟ سنتولى الإجابة على هذا التساؤل فى المبحث الثاني .

المبحث الثاني
تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة
ـــ

---

(17) حكم المحكمة في الدعوى رقم 2 لسنة 3 قضائية – جلسة 1998/2/23 .

(18) تنصرف عبارة "أن كان مما يجب التظلم منه" إلى قرارات مجلس التأديب التي لم يشترط المشرع التظلم منها قبل الطعن عليها .

ألمحنا من قبل إلى بيان إجراءات التقاضي أمام المحكمة, ولم يكن ذلك مجرد سرداً للإجراءات, بل توضيحاً للأدوات التي تستعملها المحكمة عند الفصل في النزاع المطروح أمامها من أجل إقرار العدالة, فهل استطاعت تلك الأدوات تحقيق الغاية منها, تستلزم الإجابة على هذا التساؤل تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: جزاء مخالفة إجراءات التقاضي.

المطلب الثاني: مدى قدرة إجراءات التقاضي على تحقيق الغاية منها.

المطلب الأول
جزاء مخالفة إجراءات التقاضي

تنص الفقرة الأولى من المادة (27) من النظام الداخلي للمحكمة على أن : تتحقق المحكمة من ثبوت الشروط الشكلية اللازمة لقبول الدعوى.

ولا خلاف على أن الجزاء المترتب على عدم إتباع الإجراءات التي رسمها النظام الأساسي للمحكمة هو عدم قبول الدعوى, وهو جزاء بالغ القسوة يجد حدوده القصوى فى عدم تناول المحكمة للحق الموضوعي المطالب به, لذلك فإننا نعالج في هذا المطلب اتجاهات المحكمة في التعامل مع النصوص القانونية المنظمة لإجراءات التقاضي أمامها.

- جزاء عدم إتباع الإجراءات السابقة على إقامة الدعوى:

سبق أن أشرنا إلى أن الإجراءات السابقة على إقامة دعاوى الإلغاء والتعويض والتسويات تختلف عن الإجراءات السابقة على الطعن في قرارات مجلس التأديب, وقد يترتب على ذلك اختلاف الآثار المترتبة على عدم مراعاة أي من الإجراءات المشار إليها, الأمر الذى نرى معه وجوب التركيز على كيفية تناول المحكمة للوقائع المعروضة عليها وتطبيق النصوص القانونية على تلك الوقائع وذلك من خلال استعراض قضاء المحكمة في هذا الصدد.

أولاً: الجزاء المترتب على عدم تقديم التظلم:

استخدم المشرع فى المادة التاسعة من النظام الأساسي حرف " لا " " الناهية " ونص على أن:

"..... لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم ..." وهو ما يفيد النهى القاطع عن قبول ادعاء غير مسبوق بتظلم يقدمه المدعى إلى الأمين العام وفقاً للإجراءات والمواعيد المقررة قانوناً. والخطاب فى هذا النص موجه إلى القاضي والمتقاضى, فإن أقام الأخير دعواه دون تقديم تظلم من القرار المطلوب فيه إلى الأمين العام, وجب على القاضي – دون أدنى سلطة تقديرية – القضاء بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأن: المستفاد من طلبات المدعية أنها تطعن على قرارات ترتد إلى عام 1989 وكانت المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة تستوجب لقبول الدعوى أن يسبقها تظلم كتابي عن موضوعها إلى الأمين العام, وكان الثابت أن المدعية قد أقامت الدعوى الماثلة بتاريخ 1993/4/26 دون أن تسبقها بتظلم

إلى الأمانة العامة.. مما يجعل دعواها غير مقبولة شكلاً[19].

ثانياً: تحديد الجهة المختصة بتقديم التظلم إليها:

حددت المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة الجهة التى يتم تقديم التظلم إليها وهى الأمين العام للجامعة العربية بالنص على أن ... لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ورفض تظلمه".

كما تنص المادة السابعة من النظام الداخلي على أن :

1 – يقدم التظلم كتابة إلى الأمانة العامة للجامعة خلال ستين يوما من تاريخ علم المتظلم بالقرار أو الواقعة مثار التظلم.

2 – ويتعين على الموظف المختص بالأمانة العامة أن يسلم المتظلم إيصال مثبتاً لتاريخ تسليمه التظلم, وللمتظلم أن يرسل تظلمه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله إلى الأمانة العامة.

ويثور التساؤل عن حكم التظلم الذي يتم تقديمه إلى غير الأمين العام للجامعة العربية كأن يقدم التظلم إلى مدير أحدى إدارات الأمانة العامة ؟

أجابت المحكمة على هذا التساؤل بأن قضت " بقبول الدعوى شكلاً " رغم أن المدعى فيها لم يتقدم بالتظلم إلى الأمين العام وإنما تقدم بالتظلم إلى إدارة شؤون الأفراد بالأمانة العامة

حيث قررت بأن: علة تقديم التظلم .. لا تتحقق إلا بتقديم التظلم إلى الجهة صاحبة الشأن والمنصوص عليها قانوناً, ولا يغير من طبيعة ذلك التظلم أو إنتاجه لأثاره كون المدعى تقدم بتظلمه إلى مدير إدارة شئون الأفراد ولم يتقدم به إلى الأمين العام ما دام أن الإدارة هي من أجهزة الأمانة العامة ولم يرتب المشرع البطلان على مخالفتها, وحسب الطاعن أن يكون تظلمه قد أبلغ إلى الجهات صاحبة الشأن في الميعاد[20].

- وقد بررت المحكمة هذا الاتجاه بقولها: أن هناك إسرافا في الوقوف على حرفية النصوص وابتعاداً عن الحكمة التى أرادها المشرع من التظلم الوجوبى, إذ لا يجوز تأويل النصوص تأويلاً حرفياً يخرجها عن الغرض من وضعها.

- على أية حال, فإن هذا الاتجاه من جانب المحكمة يحمل في طياته تخفيفاً من حدة النصوص القانونية وحرفيتها, ويصب هذا التخفيف في مصلحة المتقاضى الذي قد يجهل – أحياناً- الجهة التى يتعين تقديم التظلم إليها, وهو اتجاه محمود من المحكمة نأمل أن تسير على هديه أخذاً بحكمة النصوص دون حرفيتها تحقيقاً لمصلحة العدالة.

ويثور التساؤل عن الجهة التى يتعين تقديم التظلم إليها من العاملين بالهيئات التابعة

---

[19] حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية في الدعوى رقم 9 لسنة 38 قضائية, وحكمها الصادر في الدعوى رقم 10 لسنة 38 قضائية جلسة 1996/6/26 .

[20] حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية في الدعوى رقم 3 لسنة 40 قضائية – جلسة 2006/5/15 المقامة من د. أحمد سليم جراء ضد الأمين العام لجامعة الدول العربية .

والمنبثقة عن الجامعة العربية[21], والجهات التي تقرر الدخول فى اختصاص المحكمة[22] ؟

من المبادئ المستقر عليها في هذا الصدد أن جهة التظلم هي قمة السلطة الإدارية الرئاسية للموظف, وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأنه لما كان مدير عام المنظمة العربية للتنمية الإدارية هو أعلى سلطة رئاسية لها وكانت سلطة التعيين والإشراف والمراقبة والترقي والتأديب تعود قانوناً له, ولما كان النظام القانوني الذي يخضع له الموظف المدعى فى علاقته بالمنظمة المدعى عليها هو النظام الداخلي لهذه الأخيرة, ولما كانت الجمعية العمومية للمنظمة المدعى عليها هي جهة التصديق والقرار الأنظمة الداخلية والمالية المتعلقة بشئون الموظفين دونما تدخل أو رقابة من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية فإن جهة التظلم تبقى إلى المدير العام للمنظمة باعتباره السلطة الإدارية الرئاسية الأعلى فى روح ومبنى المادة (9) من النظام الأساسي للمحكمة والمادة (7) من نظامها الداخلي ، فان سلوك المدعى إجراء التظلم أمام المدير العام المدعى عليه يعتبر إجراء مقدم أمام جهة ذات صفة ويتعين رد الدفع بعدم توجيه التظلم إلى جهة غير ذات صفة[23].

أثر خلو التظلم من البيانات الجوهرية:

ذكرنا أنه يتعين أن يتضمن التظلم كافة البيانات الجوهرية اللازمة لقبوله والمتمثلة في طرح المشكلة وبيان وجه الحق المعتدى عليه ومظاهر هذا الاعتداء والنصوص القانونية الداعمة له وتلك التي جرى مخالفتها ثم الطلبات الختامية أي الغاية النهائية من التظلم والتعبير عن نية التقاضي حال رفضه.

وقد عبرت المحكمة عن هذا المعنى بقولها أن التظلم لا يعتبر قائماً إلا إذا تضمن بعض المقومات ومنها الأسباب القانونية التي يرتكن إليها وبخاصة التعبير عن نية التقاضي فى حال رفض التظلم وهذه المقومات يفتقر إليها الكتاب المقدم من المدعية وبالتالي لا يشكل التظلم الذي لابد منه لقبول الدعوى بما يقتضى ردها لعدم سبقها بالتظلم[24].

حكم تقديم التظلم خلافاً للأساليب المقررة قانوناً:

يقدم التظلم بحسب صريح نص المادة السابعة من النظام الداخلي للمحكمة أما بأسلوب التسليم المباشر إلى الموظف المختص بالأمانة العامة أو بإرساله بموجب كتاب موصى عليه بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله إلى الأمانة العامة.

وقد قضت المحكمة أن المدعى لم يقدم إلى المحكمة ايصالاً يثبت تسليم تظلمه إلى المدعى عليه, بل ولم يقدم صورة واضح بها

توقيع المستلم والختم لمعرفة من قد يكون تسلم تظلمه أن كان قد تقدم بتظلم ... , كما أن المدعى لم يرسل للمدعى عليه كتاباً موصى عليه

---

[21] وذلك تطبيقاً لحكم الفقرة (أ) منا لمادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة .

[22] وذلك تطبيقاً لحكم الفقرة (ب) من المادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة .

[23] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 2 لسنة 32 ق. جلسة 1998/2/23 .

[24] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 17 لسنة 31 ق – جلسة 2003/10/2 .

مصحوب بعلم الوصول وحيث أنه في ضوء نفى المدعى عليها تقدم المدعى بتظلم قبل إقامته دعواه الماثلة فإنه يتعين والحال كذلك, الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم ثبوت سابقة التظلم[25].

ويثور التساؤل عن حكم تقديم التظلم بطريق الفاكس خلافاً للأساليب المقررة قانوناً ؟

ذهبت المحكمة إلى عدم مشروعية هذا الإجراء حيث قضت بأن المدعى يزعم أنه أرسل تظلمه بواسطة الفاكس نظراً لمنعه من دخول مبنى الأمانة العامة, وحيث أن أسلوب التظلم بواسطة الفاكس لم يرد عليه نص وأن المدعى كان بإمكانه رفع تظلمه بواسطة كتاب موصى عليه مع علم الوصول ولم يفعل ذلك فإنه يكون قد رفع دعواه قبل التظلم فى القرارين المطعون فيهما مما يجعل دعواه غير مقبولة شكلاً [26].

حكم تقديم التظلم بعد المواعيد القانونية:

يقدم التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع, والعلم المعول عليه فى هذا الصدد هو العلم اليقينى, فإذا لم يتظلم صاحب الشأن خلال الميعاد المذكور ثم أقام دعواه كانت غير مقبولة.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأن المدعى علم بواقعة استحقاقه للتعويض بتاريخ 2000/6/7 من خلال ما تضمنه خطاب سعادة مستشار الأمين العام رئيس الإدارة العامة للشئون القانونية من أنه يحق له الحصول على التعويض المناسب عن ... لما كان ذلك وكان الثابت أن المدعى قد رفع تظلمه إلى معالي الأمين العام للجامعة بتاريخ 2001/6/25 أي أنه أقام تظلمه بعد مرور أكثر من ستين يوماً من تاريخ علمه بالواقعة ثم أقام دعواه بتاريخ 2001/11/22 ومن ثم تكون قد رفعت بعد المواعيد المحددة للتظلم فى النظام ولذا تكون غير مقبولة شكلاً [27].

ثالثا: جزاء رفع الدعوى بعد المواعيد القانونية:

يتوقف بدء المواعيد القانونية التى يتعين أقامة الدعوى خلالها على نتيجة التظلم والتي لا تخلو من أحد فرضين: أولهما صدور قرارا صريحا من الأمين العام برفض التظلم حيث يتعين إقامة الدعوى خلال تسعين يوما من تاريخ علم المدعى بقرار رفض تظلمه, وثانيهما انتهاء المدة المقررة للرد على التظلم دون رد وهو ما يعرف بالرفض الضمني للتظلم وفى هذه الحالة يلزم إقامة الدعوى خلال تسعين يوماً تبدأ من اليوم التالي لانتهاء المدة المقررة للرد على التظلم وهى ستون يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

والجزاء المترتب على مخالفة المواعيد المشار إليها هى القضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد المواعيد القانونية المقررة.

المطلب الثاني

مدى قدرة إجراءات التقاضي

على تحقيق الغاية منها

—

لا يكفى لممارسة حق التقاضي فتح أبواب المحاكم, وإنما يتعين جعل "النفاذ للقضاء ميسراً لا تحول دونه عوائق إجرائية[28], إذ أن الحقوق

---

[25] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 1 لسنة 33 قضائية – جلسة 2000/11/13 .

[26] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 4 لسنة 32 قضائية- جلسة 1999/5/10 .

[27] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 9 لسنة 37 قضائية – جلسة 2002/3/31 .

[28] حكم المحكمة الدستورية العليا فى مصر – جلسة 1993/4/3 – المجموعة الرسمية – الجزء الخامس – المجلد الثانى ص 269 .

التـى تسـتمد وجودهـا مـن النصـوص القانونيـة يلازمهـا بالضـرورة – ومـن أجـل اقتضـائها – طلب الحماية التي يكفلها المشرع لها, باعتبار أن مجـرد النفـاذ إلـى القضـاء ذاتـه لا يعتبـر كافيـاً لضمانها, وإنما يتعين أن يقترن هذا النفاذ دوماً بإزالة العوائق التى تحول دون تسوية الأوضـاع الناشئة عن العدوان عليها[29] " .

والحق أن الواقع العملي قد شهد على عدم قدرة بعض إجراءات التقاضي المنصوص عليها فـى النظـامين الأساسـي والـداخلي للمحكمـة علـى تحقيـق الغايـة منهـا حيث كانـت تلـك الإجـراءات حـائلاً بـين المحكمـة وبـين النظـر فـي موضـوع الـدعوى مـن أجـل تطبيـق صـحيح حكـم القـانون على النزاع المطروح أمامها وصولاً إلـى تحقيق العدالة المنشودة .

وتبـدو تلـك العقبـات الإجرائيـة فـي النظـام الإجرائـي للمحكمـة فـي اعتناقـه لإجـراء الـتظلم الوجوبي في جميع المنازعات دون التفرقة بين الـدعاوى التـى تسـتلزم تقـديم هـذا الـتظلم وهـى دعـاوى الإلغـاء وبـين دعـاوى التـي لا تسـتلزم تقديمـه وهـى دعـاوى الاسـتحقاق (التسـوية) والتعويض.

اعتنـاق النظـام الإجرائـي لفكرة الـتظلم الوجوبى فى كافة المنـازعات:

سبقت الإشارة إلى حكم المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة والذي جرى فـى الفقرة الأولى منها علـى أن: "فيمـا عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام", وقد ورد الـنص علـى النحـو المتقدم بصـيغة العمـوم, والقاعدة أن المطلق يجرى علـى إطلاقه, فالنص إذن قطع بعدم قبول "الدعاوى" ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابـة عن موضـوعها إلـى الأمـين العـام ..[30].

وإذا كـان تقـديم الـتظلم قبـل رفـع الـدعوى وجوبياً بنص القانون, فإن التظلم على هذا النحـو يعد شرطاً من شروط قبول الدعوى[31].

وتتجلـى الغايـة مـن الـتظلم الوجـوبى فـي تقليـل المنازعـات بإنهائهـا فـي مراحلهـا الأولـى وذلـك بالعـدول عـن القـرار المتظلم منـه إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه[32].

ولكى تتحقق تلك الغايـة ينبغـي أن ينصـب الـتظلم الوجـوبى علـى القـرارات الإداريـة القابلـة للسـحب, أمـا أذا امتنـع علـى الجهـة الإداريـة حـق سحب القرار الإداري أو تعديله ... فإنـه لا يكـون هناك جدوى من التظلم من القرار[33] .

والسؤال المطروح على بساط البحث الآن هو مدى جدوى الـتظلم الوجـوبى فـي كافـة صـور المنازعات الإدارية؟

---

[29] حكمهـا الصـادر بجلسـة 1993/2/6 – المجموعة الرسمية – المرجع السابق – ص 166 .

[30] راجـع حكـم المحكمـة الإداريـة للجامعـة العربيـة فـى الـدعوى رقـم 5 لسـنة 41 قضـائية جلسـة 2007/11/26 حيـث قضـت بعـدم قبـول دعـوى التعويض لعدم سابقة التظلم .

[31] أنظـر: د. سـامى جمـال الـدين – الـدعاوى الإدارية والإجراءات أمـام القضـاء الإداري – منشـأة المعارف – ص 120

[32] المـذكرة الإيضـاحية للقـانون رقـم 165 لسـنة 1955 بشـأن مجلـس الدولـة المصـري وهـو القـانون الذى أنشأ نظام التظلم الوجوبى في مصر.

[33] حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا فـي مصـر فـي الطعـن رقـم 612 سـنة 8 قضـائية – جلسـة 1966/6/11.

أن الإجابة على هذا التساؤل تحتاج إلى بيان تقسيمات وصور المنازعات الإدارية, ثم توضيح أساس التفرقة بين دعاوى الإلغاء ودعاوى الاستحقاق وأخيراً بيان سلطة الأمانة العامة حيال التظلم الوجوبى المقدم في المنازعات المشار إليها.

أ – صور المنازعات الإدارية:

تنتمي المنازعات الإدارية إلى أحد نوعين: أما طلبات الإلغاء وإما دعاوى الاستحقاق, وتبرز أهمية التفرقة بين كلا النوعين ليس فقط لتباين نظامها القانوني, ولكن أيضاً لتباعد النتائج التي تسفر عن كل منهما[34].

- فطلبات الإلغاء تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية بسبب مخالفة

القانون بالمعنى العام حيث يكون موضوعها – دائماً- شرعية القرار الإدارية, ويقتصر دور القضاء فيها على الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع, تاركاً لجهة الإدارة المختصة إصدار القرار الإداري الصحيح قانوناً على هدى من قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه.

- أما دعاوى الاستحقاق فهي تشمل جميع المنازعات الإدارية – عدا دعاوى الإلغاء – كدعاوى التعويض عن القرارات الإدارية ودعاوى التسويات والمنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات.

وتتميز دعاوى الاستحقاق بأن رافعها يكون صاحب مركز قانوني فردى حيث يدعى أنه صاحب مركز قانوني معين ينشئ له حقاً قبل الإدارة وإنها تنازعه في أصل هذا الحق وفى مداه, فهى دعوى يرفعها صاحب الشأن ضد الإدارة بادعاء اعتدائها على مركزه القانوني الشخصي بإنكارها ما يدعيه قبلها من حق أو منازعتها إياه في مداه, مطالباً القضاء بأن يحكم له على الإدارة بفعل شئ وبالامتناع عن فعل شيء وفى غالب الحالات بدفع مبلغ من المال, وسلطة القضاء فى هذه الدعاوى أوسع مدى, حيث يحسم الحقوق المتنازع عليها حسماً نهائياً فيقضى بأحقية المدعى أو بعدم أحقيته فيما يطالب الحكم له به على الإدارة ويقضى بإلزامها بأن تفعل أوبأن تمتنع عن فعل شئ أو بأن تدفع للمدعى مبلغاً محدداً من النقود.

- ويشهد قضاء مجلس الدولة الفرنسي استقراراً بشأن عدم تقييد دعاوى التعويض بإجراءات ومواعيد دعوى الإلغاء باعتبار أن دعاوى التعويض تخضع للقواعد العامة بشأن تقادم الحقوق[35]. كما لاحظت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن طلب التعويض منوط بحلول الضرر وهذا لا يترتب حتما على إعلان القرار الإداري أو نشره بل يترتب في الغالب على تنفيذ القرار, فلو أن ميعاد الستين يوما يسرى[36] على طلب التعويض لكان مقتضى هذا أنه يلزم دفعه حتى لو لم يحل الضرر بصاحب الشأن, مما تأباه البداهة القانونية.

- ورغم أن النظام الداخلي للمحكمة الإدارية قد أعترف بتقسيمات المنازعات الإدارية من

---

[34]) لمزيد من التفاصيل انظر: د. فتحى فكرى – وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء – عام 2005 – بدون دار نشر – ص 11

[35] من أحكام مجلس الدولة الفرنسى أنظر على سبيل المثال:
-C.E,3 dec. 1952, douboi, REC,P.5555. - C.E,14oct. 1960, laplace, REC,P.54.

[36] حكمها الصادر بجلسة 1960/11/12 – المبادئ التي قررتها فى عشر سنوات 1955 – 1965, ص628 .

دعـاوى إلغـاء أو طلبـات اسـتحقاق (تسـوية) وتعـويض[37], إلا أنـه تجاهـل التفرقـة بـين تلـك التقسيمات والنتـائج المترتبـة علـى هـذه التفرقـة. حيث أوجب تقديم التظلم ورفع الدعوى خلال مواعيد محددة أياً كان نوع المنازعة الإدارية موضوع الدعوى.

ب – أسـاس التفرقـة بـين دعـاوى الإلغـاء ودعاوى الاستحقاق:

يكمن أساس التفرقة بين دعاوى الإلغاء ودعاوى الاستحقاق في المصدر الذي يستمد منه العامل حقه, فإذا كان الحق مستمداً مباشرة من القانون أومن قاعدة تنظيمية عامة دون ترخص أو تقدير من جهة الإدارة فإن الدعوى تكون من دعاوى التسويات, ولا يعدو أن يكون القرار الصادر من جهة الإدارة سوى أن يكون مجرد قرار تنفيذي أو عمل مادي يستهدف حمل ما نص عليه القانون أو القاعدة التنظيمية إلى العامل وكشفاً عن المركز القانوني الذي استمده العامل من القانون مباشرة, وبالتالي فإن مثل هذا القرار لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري ولا تلحقه الحصانة التي تلحق تلك القرارات وبالتالي يجوز سحبه, كما يجوز الطعن عليه دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء, أما إذا استلزم الأمر طبقاً لنصوص القانون واللوائح لترتيب المركز القانوني (أنشاء أو تعديل أو إلغاء) صدور قرار أدارى لصاحب الشأن وكان هذا القرار صادراً في صدور سلطة تقديرية تمارسه جهة الإدارة وتفصح فيه عن أرادتها بمقتضى القانون فإن هذا القرار يعد قراراً إداريا يتعين لسحبه أن يتم هذا السحب خلال مواعيد الطعن بالإلغاء, فإن لم يتم سحبه خلال تلك المواعيد ولم يتم الطعن عليه بالإلغاء خلال مواعيد الطعن تحصن هذا القرار من السحب أو الإلغاء.

ج - سلطة الأمانة العامة حيال التظلم الوجوبى المقدم في طلبات الإلغاء وطلبات الاستحقاق:

بعدما أوضحنا أساس التفرقة بين دعاوى الإلغاء ودعاوى الاستحقاق (التسويات) يمكن بسهولة ويسر استظهار سلطة الأمانة العامة حيال التظلم الوجوبى المقدم في تلك الدعاوى.

- ففى دعاوى الإلغاء حيث تستطيع الأمانة العامة سحب القرار الإداري الصادر منها بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المركز القانوني للموظف, ويبدو تقديم التظلم في هذه الحالة أمراً ضرورياً حتى تستطيع الأمانة العامة إعمال سلطتها التقديرية بالعدول عن القرار المتظلم منه إذا رأت أن المتظلم على حق في تظلمه وهو ما يؤدى إلى تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى.

وقد جاء نص المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة منطقياً إلى أبعد الحدود عندما استثنى قرارات مجلس التأديب من ضرورة التظلم منها ما دام أن تلك القرارات تصدر بصفة نهائية ولا سلطان لأية سلطة إدارية أخرى أعلى من مجلس التأديب يمكن أن تعيد النظر في القرار توطئه لتعديله أو سحبه.

---

[37] تنص المادة التاسعة من النظام الداخلي على أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلب إلغاء قرار مجلس التأديب تسعون يوم من تاريخ علم صاحب الشأن به, وفيما يتعلق بالقرارات الأخرى وبالقرارات والوقائع التى تنشأ عنها طلبات الاستحقاق (التسوية) والتعويض تسعون يوما من تاريخ علم المدعى برفض تظلمه صراحة أو ضمناً.

- أمـا فـي دعـاوى الاسـتحقاق (التسـويات والتعويض ومنازعات المرتبات والمعاشات) فإن الموظف يستمد حقه من القانون مباشرة, ويكون القرار الصادر من الأمانة العامة بإجراء التسوية مجرد قراراً تنفيذياً يستهدف حمل ما نص عليه القانون دون أدنى سلطة تقديرية من جانبها, ومن ثم لا تلحقه حصانة ويجوز سحبه في أي وقت حتى بعد فوات المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء, كما يجوز مهاجمته بدعاوى الاستحقاق دون التقيد بالمواعيد والإجراءات المقررة للطعن بالإلغاء.

وبناء على ما تقدم يبدو من غير المنطقي النص فى النظام الأساسي للمحكمة على التماثل بين إجراءات دعوى الإلغاء وإجراءات دعوى الاستحقاق من حيث استلزام التظلم الوجوبى خلال ستين يوما من تاريخ العلم بالقرار أو الواقعة مثار النزاع ثم إقامة الدعوى – أياً كان نوعها – خلال مدة محددة وهى إجراءات قد تبدو لازمة في دعوى الإلغاء, لكنها غير كذلك في دعاوى الاستحقاق.

والتأمل في الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية للجامعة العربية[38] يسمح باستظهار الدور الذي لعبه نص المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة – ومن بعده نص المادة التاسعة من النظام الداخلي لها – في إهدار الحماية القضائية وعرقلة تحقيق العدالة, حيث جاء هذا النص بمثابة الجدار العازل بين القاضي والمتقاضى, أو بالأحرى تقييد المحكمة عند نظر الدعوى على الوقوف عند عنصر استيفاء الإجراءات (الشكل) دون النظر إلى موضوع الدعوى لحسم الحقوق المتنازع عليها حسماً نهائياً فيقضى بأحقية المدعى فيما يدعيه أو بعدم أحقيته في ذلك, وبالتالي فقد كان هذا النص – ومازال – كفيلاً بحرمان أصحاب الحقوق من الحصول على حقوقهم قضاءً لمجرد عدم مراعاتهم للإجراءات الشكلية التي إستلزمها النظام الأساسي بالمخالفة لما أستقر عليه الفقه والقضاء الإداريين وهو ما يدعونا إلى المناداة بتعديل هذا النص بأن يقتصر تقديم التظلم الوجوبى وإقامة الدعوى خلال مواعيد محددة على دعاوى الإلغاء دون دعاوى الاستحقاق (التسويات والتعويض ومنازعات المعاشات والمرتبات والمكافآت).

الفصل الثاني
مدى كفاية نظام الطعن في تحقيق العدالة

[38] توضح الإحصائية التالية عدد الحكام الصادرة من المحكمة في الفترة من عام 1994 حتى عام 2005 وبيان عدد الأحكام الصادرة في دعاوى التسويات والتعويضات والتي قضت بعدم قبولها لعدم مراعاة إجراءات ومواعيد التظلم الوجوبى.

العام القضائي	عدد الأحكام	عدد الأحكام الصادرة بعدم القبول
1994	38	3
1995	29	10
1996	25	15
1997	22	-
1998	23	3
1999	26	1
2000	7	1
2001	9	1
2002	12	2
2003	4	-
2204	43	2
2005	27	2
إجمالي	**265**	**40**
النسبة المئوية	**% 100**	**% 15**

تمهيد وتقسيم:

العدالة هي غاية النظم القانونية جميعاً, لكنها تختلف في وسائل تحقيق هذه الغاية, فبعض النظم تجد أن درجة واحدة للتقاضي تكفى لتحقيق العدالة, بينما ترى بعض النظم أن درجة واحدة للتقاضي لا تكفى لتحقيق العدل, ولهذا تسمح بالطعن عليه أمام محكمة أعلى من تلك التي أصدرت الحكم تلافياً لما قد يشوبه من أخطاء, كما لا تسمح بتنفيذه إلا بعد أن يتحصن ضد الطعن فيه.

ولكل من الأسلوبين مزاياه وعيوبه, ولكن أيهما أكثر قدرة على تحقيق العدالة, وما هو الأسلوب الذي أعتنقه النظام الأساسي للمحكمة, وبعد مرور أكثر من أربعين عاماً على تطبيقه هل نجح هذا الأسلوب فى تحقيق العدل أمام المحكمة؟

تقتضى الإجابة على التساؤلات سالفة الذكر تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: المبادئ القانونية في التقاضي.

المبحث الثاني: الطعن بطريق التماس إعادة النظر أمام المحكمة.

المبحث الأول
المبادئ القانونية في التقاضي

تعتنق النظم القانونية المعاصرة أحد المبدأين التاليين: مبدأ التقاضي على درجة واحدة ومبدأ التقاضي على درجتين, ولكل من المبدأين مزاياه وعيوبه ولكن أيهما أكثر قدرة على تحقيق العدالة؟ يقتضى بيان ذلك تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مبدأ التقاضي على درجة واحدة.

المطلب الثاني: مبدأ التقاضي على درجتين.

المطلب الأول
مبدأ التقاضي على درجة واحدة

اعتمد الفقه الإسلامي مبدأ درجة واحدة للتقاضي, ويجد هذا المبدأ مضمونه في أن الأحكام المبنية على الاجتهاد لا تكون مجالا للنقض أو التغيير طالما أنها صدرت من قاض صحيح التولية ومستوفية للشروط الشرعية, ومؤدى ذلك عدم جواز طرح النزاع على القضاء من جديد, لأن إعادة طرح النزاع من غير ضرورة يعد ابتذالا ينبغي أن يصان القضاء عنه, وأن التعقيب على أحكام القضاء يتضمن قدحا فيهم فلا يثق أحد فيما يصدره القضاء من أحكام[39].

تقدير مبدأ التقاضي على درجة واحدة:

أ – مزايا المبدأ:

1 – يمتاز أسلوب أو مبدأ التقاضي على درجة واحدة بتغليب المصلحة العامة المتمثلة في استقرار المعاملات ومصلحة المتقاضى في الحصول على حقه في أسرع وقت وبأيسر الطرق.

2 – يتلافى هذا المبدأ عيوب أطالة أمد التقاضي وزيادة نفقات التقاضي وتأخير تنفيذ الأحكام حيث يتم تنفيذ الحكم فور

(39) أنظر: عبد الحكم شرف – حجية الأحكام في الشريعة الإسلامية – الطبعة الأولى – س 1988 ص12.

صـدوره دون انتظـار عرضـه علـى محكمة أعلى.

3 - أن مبدأ التقاضي على درجة واحدة لا يعنى عدم المساس بالحكم, فهو معرض للنقض, إذا قامت أدلة قوية على أنه جانب الصواب وذلك إذا كان ظاهر الخطأ كما لو تضمن مخالفة للكتاب أو السنة أو الإجماع, ومتى تحقق ذلك, فإن نقض الحكم يكون للقاضي الذي أصدره أو لغيره من القضاة, ويحتاج ذلك إلى دليل مقبول على المخالفة[40].

ب - عيوب المبدأ :

ويعيب هذا المبدأ أن الحكم كأي عمل بشرى قد يكون غير عادل بسبب خطأ القاضي, فالعدالة البشرية هي عدالة نسبية لأنها من صنع قضاة بشر معرضين في أحكامهم للخطأ والصواب[41], وضمانا للعدالة يجب عرض القضية على محكمة غير التي أصدرته لنظرها مرة أخرى[42].

كما يعيب مبدأ التقاضي على درجة واحدة أنه من المؤكد أن الأحكام تصدر بناء على اقتناع القاضي بأدلة الخصم ودفاعه وقد يكون بعض الخصوم اقدر من غيرهم على الإقناع بالحجة والبرهان, ولهذا فإن المحكوم عليه قد يكون أحياناً هو صاحب الحق لكنه عجز عن إثباته, فيصدر الحكم لصالح خصمه[43], بل أن الحكم قد يصدر بناء على واقعات غير حقيقية, وذلك إذا لجأ المحكوم له إلى تزييف الحقائق من

أجل خداع القاضي والخصم الأخر و سماع دفاعه ما دام أن دعوته قد تمت على النحو المقرر قانوناً.

ويعيب المبدأ أيضا أن تطبيقه يحرم الخصوم من تدارك تقديم ما فاتهم من أدلة

ومستندات ووسائل دفاع قد تغير وجه الرأي في الدعوى المطروحة, ولا شك أن تلافى هذا العيب سيساهم في بيان حقيقة الواقعة المعروضة على المحكوم ويحقق العدالة بشكل أفضل.

وقد حاولت النظم القانونية الحديثة تجنب عيوب مبدأ التقاضي على درجة واحدة, وذلك بالأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين, فهل نجحت فى ذلك؟ سنتولى الإجابة على هذا التساؤل في المطلب التالي.

المطلب الثاني
مبدأ التقاضي على درجتين

مضمون المبدأ :

يقصد بمبدأ التقاضي على درجتين أن الدعوى الواحدة تنظر مرة أخرى من محكمة أعلى درجة, وهو ما يفتح الطريق أمام المتقاضين لطرح منازعاتهم أمام درجتين من

---

(40) أنظر: عبد العزيز خليل إبراهيم بديوى: قواعد المرافعات والقضاء في الإسلام - 1987 - دار الفكر العربي - ص23

(41) أنظر: الشيخ/ أحمد إبراهيم – طرق الإثبات الشرعية – مجلة الحقوق – السنة الأولى – العدد الأول عام 1943 – ص2

(42) د. فتحى والى – الوسيط – المرجع السابق – ص202 .

(43) وفى الحديث النبوى قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "أنكم تختصمون إلى وأقضى بينكم, ولعل بعضكم الحن بحجته, فمن قضيت له بحق أخيه, فلا يأخذ منه شيئاً, فإنما أقطع له قطعه من النار" صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم.

المحاكم إحداهما أعلى من الأخرى في التنظيم القضائي[44], من حيث التشكيل والخبرة, وهو ما يقتضى تقسيم المحاكم إلى مجموعتين إحداهما تختص بنظر النزاع ابتداء وتسمى "محاكم أول درجة" ثم يعاد طرحه مرة أخرى على محاكم أعلى درجة, وهو ما يسمح بالطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم أول درجة أمام المحاكم الأعلى درجة وتسمى محكمة الطعن.

تقدير مبدأ التقاضي على درجتين:

أ – مزايا المبدأ:

1 – يقوم هذا المبدأ على الرغبة في تحقيق العدالة على أحسن وجه[45], ذلك أن التقاضي على درجتين يقتضى مراجعة الحكم من أكثر من محكمة, بقصد تلافى ما قد يصيبه من أخطاء تؤثر في صحته وفى تحقيقه للعدل والعوامل التي يمكن أن تؤثر في الحكم من هذه الزاوية عديدة, منها أن القاضي بشر غير معصوم من الخطأ, وان فهم الأمور وتقديرها مما يقع فيه الخلاف تبعاً لاختلاف قدرات كل فرد.

2 – يمنح هذا المبدأ للخصوم مكنة تدارك تقديم الأدلة وإبداء الدفوع التي يمكن أن يكون قد فاتهم تقديمه أمام محكمة أول درجة, وقد تضمن تلك الأدلة ما يساهم فى استجلاء الحقيقة, ويصدر الحكم حاملاً عنوانها.

3 – أن إدراك قضاة محاكم أول درجة, أن بالإمكان إلغاء أو تعديل الحكم الصادر عنهم, بموجب قضاء محكمة الطعن سيدفعهم ذلك على الحرص والعناية بما يصدر عنهم من أحكام.

4 – إن إمكان مراجعة الحكم أمام نفس القاضي الذي أصدره لا يكفى لتجنب ما وقع من الحكم من أخطاء, ذلك أن القاضي قد يخطئ ويبقى مصراً على رأيه عند عرض الدعوى عليه مرة أخرى.

ورغم المزايا المتقدمة للمبدأ إلا أنه لم يسلم من النقد من زاويتين[46] :

الأولى: أن المبدأ غير منطقي لأنه إذا كانت المحكمة الأعلى درجة أكثر تحقيقاً للعدالة فلماذا إضاعة الوقت والنفقات, ولماذا لا يكون التقاضي إليها مباشرة, ويكون التقاضي عندئذ على درجة واحدة.

الثانية: أنه من غير المؤكد أن حكم محكمة الدرجة الثانية سيكون أكثر عدالة من حكم محكمة أول درجة, بل قد يحدث العكس ويكون حكم أول درجة أقل خطأ.

والواقع أن هذين الاعتراضين لا يستندان إلى أساس سليم, أية ذلك أن أهمية التقاضي على درجتين لا تكمن في أن محكمة ثانى درجة أعلى من محكمة أول درجة, وإنما تكمن في أنها محكمة أخرى. وهى إذا تنظر النزاع للمرة الثانية

---

[44] د. أحمد السيد صاوى – الوسيط في قانون المرافعات – عام 1987– دار النهضة العربية ص45.

[45] د. فتحى والى – الوسيط – المرجع السابق – ص202 .

[46] لمزيد من التفصيل أنظر د. فتحى والى – الوسيط – المرجع السابق – ص 203 .

فإنها تنظره بعد بحثه ومناقشته أمام محكمة أول درجة, وهى لهذا يمكنها استكمال ما يكون قد ظهر في تحقيق الدعوى من نقص أو قصور. ولا يمكن تحقيق هذا الهدف بالتقاضي إلى محكمة ثانى درجة مباشرة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان صحيحاً أنه من غير المؤكد أن حكم محكمة ثانى درجة أعدل من أحكام الدرجة الأولى, إلا أن فرصة تحقيقها للعدالة دائماً أكبر, إذ فضلاً عن أنها تعيد نظر نزاع سبق بحثه, فإنها عادة تشكل من قضاة أكثر عدداً أو أقدم خبرة في العمل.

ب – عيوب المبدأ :

1 – من أهم عيوب مبدأ التقاضي على درجتين عيب إطالة أمد التقاضي, فالنزاع الواحد تنظره محكمتين أحدهما أعلى من الأخرى في سلم التقاضي وهو ما يفرض على محكمة الطعن إعادة نظر النزاع من جديد من حيث الواقع والقانون كأنه لم ينظر مع ما يترتب على ذلك من أثار أهمها مراجعة ما صدر فيه من أحكام وما قدم فيه من أدلة ومستندات, واحترام حق الخصوم في أبداء الدفاع وما يستلزم ذلك التحقيق أو إحالتها إلى خبير تكون مهمته استجلاء ما يكتنفها من غموض, وهو ما يؤدى بطبيعة الحال إلى إهدار الوقت وإطالة أمد النزاع أمام المحاكم.

2 – كما يعيب مبدأ التقاضي على درجتين زيادة أعباء ومصاريف ونفقات التقاضي حيث يؤدى التقاضي على درجتين إلى ازدواج مصاريف ونفقات التقاضي, بالإضافة إلى تحمل ميزانية الدولة أو المنظمة من أعباء زيادة إعداد القضاة لمواجهة أعباء الوظيفة القضائية أمام درجة التقاضي.

3 – لا يمكن في ظل مبدأ التقاضي على درجتين السماح بتنفيذ الأحكام الصادرة من محكمة أول درجة لأنها قابلة للإلغاء والتعديل بواسطة محكمة الطعن, والسماح بتنفيذها رغم قابليتها للطعن يمكن أن يضر بالمحكوم عليه إذا ما ألغيت بعد تنفيذها, ولهذا فإن الأحكام الصادرة عن محاكم أول درجة تكون أحكام قلقه غير مستقرة, لا يمكن تنفيذها جبرياً, ولكن يتم تنفيذ أحكام محكمة الطعن وهو ما يؤدى إلى تأخير تنفيذ الأحكام, ويضر باستقرار الحقوق والمراكز القانونية ويضعف الثقة في الأحكام القضائية وتخفيفاً من حدة هذا العيب تحاول النظم القانونية التي تأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين أن تسمح بتنفيذ أحكام محاكم الدرجة الأولى بصفة وقتية عن طريق النفاذ المعجل للحكم, أو السماح بتنفيذ محاكم أول درجة على أن يكون للطعن فى الحكم أثراً واقفاً للتنفيذ.

موقف التنظيم القضائي للمحكمة الإدارية من المبدأين:

أخذ التنظيم الإجرائي للمحكمة بمبدأ التقاضي على درجة واحدة وهو ما يفهم جليا من نص الفقرة الثانية من المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة والذي جرى على أن: "تكون أحكام المحكمة انتهائي واجبة النفاذ".

ويتمتع الحكم بصفة الإنتهائية إذا كان لا يقبل الطعن فيه بالاستئناف أصلا أو لفوات مواعيد الطعن عليه. ويعتبر الحكم انتهائيا حتى ولو كان يقبل الطعن فيه بطريق التماس إعادة النظر.

وبناء على ما تقدم يكون التنظيم الإجرائي للمحكمة قد اعتنق مبدأ التقاضي على درجة

واحدة[47] رغم ما به من عيوب سبق الإشارة إليها, وعلى الرغم من أن نظام المحكمة قد أجاز الطعن على أحكامها بطريق التماس أعادة النظر فما مدى كفاية هذا النظام لتحقيق العدالة أمام المحكمة, هذا ما سنتولى دراسته في المبحث التالي.

المبحث الثاني
الطعن بطريق التماس إعادة النظر أمام المحكمة

تمهيد وتقسيم

يعد الطعن بطريق التماس إعادة النظر طريق طعن خاص في الأحكام النهائية يرفع إلى نفس المحكمة التي أصدرتها, ويرمي إلى معالجة ما يرد في هذه الأحكام من خطأ في تقدير الوقائع[48] , إذا كان هذا الخطأ قد أدى إلى التأثير في قرار المحكمة بحيث ما كان يصدر على النحو الذي صدر به لو لم تقع في هذا الخطأ. ولهذا فان أساس إعادة النظر يتمثل في أن الوقائع كانت مخالفة للحقيقة مما أثر في تقدير القاضي[49].

ونبين فيما يلى نظام التماس إعادة النظر فى الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية للجامعة العربية ثم نوضح مدى كفاية نظام الالتماس في تحقيق العدالة, وذلك بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: التعريف بنظام الطعن بالتماس إعادة النظر.
المطلب الثاني: مدى فاعلية التماس إعادة النظر في تحقيق العدالة.

المطلب الأول
التعريف بنظام الطعن بالتماس إعادة النظر

تنص المادة 2/11 من النظام الأساسي للمحكمة على أن:
" تكون أحكام المحكمة انتهائية واجبة النفاذ ".
وتنص المادة (12) من ذات النظام على أن:

---

(47) أنظر حكم المحكمة فى الدعوى رقم 1 لسنة 35 قضائية – جلسة 2001/9/27 .

(48) قد يقع القاضي وهو يصدر الحكم في خطأ, ويتخذ هذا الخطأ إحدى صورتين: الأولى الخطأ فى الأجراء فالحكم يعتبر عملا قانونيا يجب أن تسبقه أعمال إجرائية يلزم أن تتم صحيحة لكي ينتج أثاره القانونية, فإذا وقع عيب في الحكم كعمل قانوني سواء كان عيباً ذاتياً أو في عمل سابق عليه ترتب عليه بطلان أثر في الحكم فإن ذلك يعد خطأ في الأجراء ويوجد هذا الخطأ ولو لم ينسب إلى القاضي خطأ كأن يكون راجعاً إلى عدم قيام أحد الخصوم بعمل إجرائي يلزم القيام به قبل الحكم, أما الصورة الثانية فتتمثل في الخطأ فى التقدير حيث يجب على القاضي تطبيق أرادة القانون فى النزاع المطروح عليه, فإذا أخطأ فى هذا فإن الحكم يكون غير عادل إذا هو ينسب إلى المشرع أرادة ليست له, ويسمى هذا الخطأ بالخطأ فى التقدير ويوجد هذا الخطأ فى جميع الحالات التى يخطئ فيها القاضي فى تطبيق القانون سواء تعلق الأمر بخطأ فى الواقع (إذا كانت الواقعة غير ثابتة, أو تقديره للواقعة الثابتة غير سليم, أو تضمن الحكم عناصر واقعية غير سليمة), أم تعلق الأمر بخطأ فى القانون كأن يطبق القاضي قاعدة قانونية لا وجود لها أو طبق قاعدة على مركز معين لا يخضع له, وعيب الخطأ فى الأجراء يبرر رفع دعوى بطلان الحكم كعمل قانوني, أما عيب الخطأ فى تقدير الوقائع فهو يجيز الطعن بالتماس أعادة النظر, بينما يجيز الخطأ فى القانون سلوك طريق الطعن بالنقض, (أنظر د. فتحى والي المرجع السابق ص 658 وما بعدها).

(49) أنظر د. فتحى والى نظرية البطلان في قانون المرافعات 1977 – الطبعة الثانية - ص 415.

" يجوز الطعن في أحكام المحكمة بطريق التماس إعادة النظر بسبب تكشف واقع حاسم في الدعوى كأن يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذى يلتمس إعادة النظر على آلا يكون جهله ناشئاً عن إهمال منه ويجب أن يقدم الالتماس خلال ستين يوماً من تاريخ تكشف الواقعة الجديدة ولا يقبل الالتماس بعد سنة من تاريخ صدور الحكم, ويجوز للمحكمة فى حالة رفض الالتماس أن توقع على مقدمة غرامة يحددها النظام الداخلي للمحكمة.

وتنص المادة (44) من النظام الداخلي للمحكمة على أن: تسرى في شأن الأحكام الصادرة من المحكمة القواعد الخاصة بقوة الشئ المقضي به..... " .

كما تنص المادة (53) من ذات النظام على أن: 1 – يرفع الالتماس إلى المحكمة بالأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى ويجب أن تشمل الصحيفة على بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة". 2 – إذا حكم برفض الالتماس على الملتمس بما تقدره المحكمة بمصاريف الدعوى والرسوم طبقاً لأحكام المادة (49). [50]

وقد أوضحت المحكمة الحكمة التشريعية من تقرير نظام الطعن بالتماس إعادة النظر بقولها أن الأحكام الصادرة من هذه المحكمة نهائية واجبة النفاذ ويسرى في شأنها الأحكام الخاصة بقوة الشيء المقضي به, ولم يتضمن نظام المحكمة أية طريقة من طرق الطعن في الأحكام الصادرة عنها سوى طريق التماس إعادة النظر في حالة واحدة فقط هي تكشف واقعة حاسمة في الدعوى.... لأن الأصل في الأحكام النهائية حجيتها فيما فصلت فيه من الخصومات, ومن ثم لا يجوز إعادة النظر فيها والقول بغير هذا يؤدى إلى عدم استقرار أوضاع أطراف الدعاوى ومراكزهم التي ترتبت على الأحكام الصادرة فيما بينهم, كما يفتح المجال إلى عدم تنفيذ الأحكام بذريعة طلب التماس إعادة نظر غير مبررة قد لا تقف عد حد معين[51].

المقصود بالتماس إعادة النظر:

هو طريق غير عادى في الحكم النهائي, يرفع إلى نفس المحكمة التي أصدرته إذا توافر سبب من الأسباب التي صدرها القانون على سبيل الحصر[52].

ولا يجوز التماس إعادة النظر إلا في الأحكام الصادرة بصفة انتهائي وهو المعنى المستفاد من أسلوب تنظيم التقاضي أمام المحكمة, حيث أشارت المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة إلى طبيعة الأحكام الصادرة عن المحكمة بكونها أحكام انتهائي واجبة النفاذ,

---

[50] تنص المادة (49) من النظام الداخلي للمحكمة على: 1 – يجوز أن يحكم على رافع الدعوى المحكوم عليه بمصادرة بعض أو كل الكفالة التي أودعها عند تقديم عريضة الدعوى وذلك تطبيقاً للمادة التاسعة عشرة من النظام الأساسي وقد جرى نص المادة (19) من النظام الأساسي على أن: تعفى الدعاوى المرفوعة إلى المحكمة من أي رسم على أنه فى حالة رفض الدعوى يجوز للمحكمة أن تلزم رافعها بأداء رسم يحدده النظام الداخلي للمحكمة, وتضمنت المادة (11) من النظام الداخلي للمحكمة على أن: ... ويتعين عند تقديم العريضة أن يقدم إلى سكرتارية المحكمة مع العريضة سند كفالة بمبلغ مائتي جنيه مصري مودع في حساب الأمانة العامة, وتعفى الأمانة العامة من إيداع هذه الكفالة, والواضح من ذلك أن الإحالة المتبادلة بين نصوص النظامين الأساسي والداخلي غير مبررة, وكان الأجدر أن تحيل المادة (49) من النظام الداخلي إلى نص المادة (11) من ذات النظام وذلك أحكاما للصياغة.

[51] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 1 لسنة 36 قضائية جلسة 2001/10/7 .

[52] د. أحمد أبو الوفا – المرجع السابق– ص 868

ثم أجازت المادة (12) من ذات النظام الطعن على تلك الأحكام بطريق التماس إعادة النظر. وبناء على ذلك – وبمفهوم المخالفة – لا يجوز الطعن على الأحكام التمهيدية التي تصدرها المحكمة ومثال ذلك الحكم التمهيدي بتعيين خبير لفحص الدعوى وكافة الأحكام غير المنهية للخصومة وكذلك الأحكام الصادرة بصفة مؤقتة مستعجلة لأن الحكم المؤقت لا يجرى نفاذه إلا لأمد لا يتجاوز تاريخ الحكم في الموضوع[53].

أسباب الطعن بالتماس إعادة النظر:

يبين من استقراء المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة أن السبب الوحيد لتقديم الطعن بالتماس إعادة النظر يتمثل في أن يكتشف الملتمس واقعة حاسمة في الدعوى كان يجهله حتى صدور الحكم.

أولا: مفهوم الواقعة الجديدة المبررة للطعن بالالتماس:

لقد خلا النظام الأساسي للمحكمة – وكذا نظامها الداخلي – من تحديد مفهوم الواقعة الجديدة المبررة للطعن بالالتماس, وقد أقتصر النظام الأساسي للمحكمة على وصفها بالواقعة الحاسمة, ونظراً للغموض الذي يكتنف النص في هذا الصدد, فإننا نرى أن مفهوم الواقعة الجديدة الحاسمة هي الواقعة ذات التأثير الكلى على الحكم بحيث لو كانت تحت بصر المحكمة – قبل صدوره – لتغيير وجه الرأي في الدعوى.

ونضرب بعض الأمثلة التالية على ما يعد من قبيل الواقعة الجديدة الحاسمة[54]:

أ – إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير فى الحكم, والغش يشمل كل أنواع التدليس والمفاجأة والوسائل التي تستعمل بواسطة خصم في مواجهة خصم آخر بقصد تضليل المحكمة وإيقاعها في الخطأ.

ويعد من قبيل الغش الذي يجيز التماس إعادة النظر أعمال التدليس وكل عمل احتيالي يعمد إليه الخصم ليخدع المحكمة ويؤثر في اعتقادها[55].

بينما لا يعد من قبيل الغش مجرد إنكار المدعى عليه لدعوى خصمه وتفننه فى أساليب دفاعه لأن الالتماس ليس طريق طعن عادى يتدارك به الخصم ما فاته من دفاع أو يتوصل به إلى تصحيح ما يعيبه على الحكم الملتمس إعادة النظر فيه من خطأ في تقدير الواقع أو في تطبيق القانون ولاسيما إذا كانت الوقائع المقول بانطوائها على الغش مطروحة على المحكمة لتحقيقها وتمحيصها وكان

استخلاص النتائج خاضعاً لتقديرها وكان الخصم في مركز يسمح له بمناقشة خصمه في هذه الوقائع ومراقبة عمله والدفاع عن النقطة التي يتظلم منها بالالتماس[56].

---

[53] حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية فى الدعوى رقم 5 لسنة 12 قضائية – جلسة 1977/11/17.

[54] المادة (241) من قانون المرافعات فى المواد المدنية والتجارية المصري.

[55] عبد الوهاب البندارى – طرق الطعن فى العقوبات التأديبية إداريا وقضائياً – دار الفكر العربى ص 55, وما بعدها.

[56] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية فى الدعوى رقم 480 لسنة 4 ق – جلسة 1953/4/1 –

ب - إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي بنى عليها أو قضى تزويرها, وذلك بأن يصدر الحكم المطعون فيه بناء على ورقة مزورة بحيث تكون ذات تأثير كلى على ما ورد في هذا الحكم, وأنه لولا وجودها واعتقاد المحكمة بصحتها ما أصدرت حكمها على النحو الذى صدر به وعلى هذا فإذا قدمت في الدعوى ورقة مزورة وإنما لم يقم عليها الحكم فلا يقبل الالتماس[57].

وقد اعتبرت المحكمة أن الأمثلة المتقدمة تدخل ضمن مفهوم الواقعة الجديدة حيث قضت بأن: لوساغ القول بأن التخريج السديد واستلهام المبادئ العامة للقانون فى المجال الإداري لا يمنعان من أن يعتبر من بين حالات التماس إعادة النظر فى أحكام هذه المحكمة طبقاً لروح نظامها الأساسي انكشاف وقوع غش من الخصم يظهر بعد الحكم أو انكشاف التزوير فإن هاتين الحالتين تندرجان تحت مدلول (الواقعة الجديدة[58]).

ج- ومن أمثلة الواقعة الجديدة المبررة للالتماس حصول الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة فى الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها بحيث لو كانت قد قدمت لتغير حتماً وجه الرأي في الدعوى, وتغير اتجاه المحكمة فيما قضت به.

ثانيا: جهل الخصم بالواقعة الجديدة حتى صدور الحكم:

ينبغي لاكتمال سبب الطعن بالتماس إعادة النظر أن يجهل الملتمس الواقعة الجديدة حتى تاريخ صدور الحكم المطعون فيه, وآلا يكون الجهل بالواقعة ناشئاً عن إهمال منه.

وإذا ما تبين للمحكمة أن الملتمس كان على علم بالواقعة محل التماسه فإنها تقضى - بعد التحقق من قبوله شكلاً– برفض الالتماس.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأنه إذا كانت الواقعة محل الالتماس لم تكن مجهولة من الملتمس وإنما كانت تحت نظر المحكمة, فإنه لا يتوافر للالتماس سببه الذي حدده النظام حصراً فى تكشف واقعة حاسمة فى الدعوى كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذي يلتمس أعادة النظر ولا يخرج الأمر من محاولة إعادة نظر الدعوى من جديد رغم صدور حكم نهائى فيها, ومن ثم يكون الالتماس فاقداً سببه متعيناً رفضه[59].

في حين تقضى المحكمة بعدم قبول الالتماس شكلاً إذا كان مؤسساً على أسباب خلاف السبب المنصوص عليه قانوناً, ومثال ذلك ما قضت به المحكمة بالاتي: إن إعادة النظر بوصفه طريق طعن خاص في الأحكام النهائية يرفع إلى نفس المحكمة التي أصدرتها ويرمى إلى معالجة ما يرد في الأحكام من خطأ في تقدير الوقائع وإذا كان هذا الخطأ قد أدى إلى التأثير في الحكم, وكان الوجه الوحيد المحدد لقبوله طبقاً لنص المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة هو أنه يشترط لجواز الالتماس أن يكون مبنياً

مجموعة أحكام المحكمة فى خمسة عشر عاما, ص 1155 عند رقم 374 .

[57] د. أحمد أبو الوفا – المرجع السابق – ص 872 .

[58] حكم المحكمة الإدارية للجامعة العربية فى الدعوى رقم12 لسنة 4 ق – جلسة 10/2/ 1969.

[59] حكم المحكمة فى ا لدعوى رقم 41 لسنة 27 ق جلسة 4/30/ 1995.

على واقعة جديدة لم تسبق إثارتها أمام المحكمة, وأن تكون حاسمة في الدعوى, وأن يكون المدعى جاهلاً به دون إهمال منه, وفيما عدا ذلك لا يقبل الالتماس كوسيلة للطعن في الحكم, وهو ما يستوجب عدم قبول الالتماس محمولا على الأسباب الأخرى التي ساقها الطاعن من وقوع المحكمة في خطأ من جانبها في بحث موضوع الاختصاص, ذلك أن هذه الأسباب – بافتراض صحتها – لا تصلح سنداً لقبول إعادة النظر الذي ينحصر في سبب واحد على ما تقدم بيانه[60].

وخلاصة ما تقدم أن السبب الوحيد المبرر للطعن بالتماس إعادة النظر ينحصر في حدوث واقعة حاسمة فى الدعوى كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذي يلتمس إعادة النظر على آلا يكون جهله ناشئاً عن إهمال منه.

مواعيد الالتماس وإجراءاته:

يجب أن يقدم الالتماس خلال ستين يوماً من تاريخ تكشف الواقعة الجديدة, ولا يقبل الالتماس بعد مرور سنة من تاريخ صدور الحكم.

أما فيما يتعلق بإجراءات الالتماس فقد أشارت المادة (53) من النظام الداخلي إلى أن يرفع الالتماس إلى المحكمة بالأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى ويجب أن تشمل الصحيفة على بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة.

مواعيد الالتماس:

أن غاية المشرع في تنظيم مواعيد تقديم الالتماس تبدو واضحة في وضع حد معين للنزاع بهدف استقرار الأوضاع والحفاظ على المراكز القانونية المترتبة على الأحكام.

وينبغي على الملتمس أن يقدم التماسه خلال ستين يوما من تاريخ تكشف الواقعة الجديدة, فإن قدم التماسه بعد هذا الميعاد قضى بعدم قبوله شكلاً.

ولا يقبل الالتماس بعد مرور سنة من تاريخ صدور الحكم حتى ولو تكشف للملتمس واقعة جديدة نشأت بعد هذا التاريخ, ويعنى ذلك أن مرور سنة من تاريخ صدور الحكم يمنع من نظر الالتماس.

وإذا أكتشف الملتمس الواقعة الجديدة فيجب عليه أن يبادر إلى تقديم ألتماسه فوراً دون الركون إلى إقامة الالتماس من قبل مرور سنة من تاريخ صدور الحكم, ذلك أنه إذا ما تبين للمحكمة تاريخ علم الملتمس بالواقعة الجديدة وتراخيه فى تقديم الالتماس إلى ما بعد الستين يوماً المشار إليها فإنها ستقضى بعدم قبول الالتماس شكلاً رغم تقديمه خلال موعد السنة من تاريخ صدور الحكم. يرفع الالتماس إلى المحكمة بالأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى, وهى الأوضاع المشار إليه فى المادة (10) من النظام الداخلي للمحكمة.بالإضافة إلى وجوب شمول صحيفة الطعن على بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس و إلا كانت الصحيفة باطلة.

مدى جواز تصحيح البطلان في صحيفة الالتماس

وتقرير جزاء البطلان على خلو الصحيفة من بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس يدعونا للتساؤل عن مدى جواز تصحيح هذا البطلان بإجراء لاحق يتضمن بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس ؟

---

[60] حكم المحكمة فى الدعوى رقم 54 لسنة 27 ق جلسة 1977/12/16.

المقرر أن البطلان هو تكييف قانوني لعمل مخالف لنموذجه القانوني وتؤدى هذه المخالفة إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها عليه القانون إذا كان كاملاً فالقانون عندما يختار الأعمال التى يرتب آثاره عليها فإنه يضع له نماذج معينة, ويتطلب في كل نموذج مقتضيات معينة, سواء كانت موضوعية أو شكلية, وعندما يتم عمل إجرائي يجب أن يتضمن المقتضيات التى تطلبها القانون في نموذجه, فإن لم يتضمنها كان معيباً[61].

كما أن المقرر أن القانون أنما يفرض الشكل لتحقيق أهداف معينة فإن تحققت تلك الأهداف فلا معنى لإبطال العمل الإجرائي تمسكاً بهذا الشكل.

وقد أخذ قانون المرافعات المصري بهذا الاتجاه حيث تنص المادة (20) من هذا القانون على أن : يكون الإجراء باطلا إذا نص القانون صراحة على بطلانه أو إذا شابه عيب لم تتحقق بسببه الغاية من الإجراء, ولا يحكم بالبطلان رغم النص عليه إذا ثبت تحقق الغاية من الإجراء وقد أجاز قانون المرافعات المشار إليه تصحيح الإجراء الباطل بإجراء آخر صحيح[62].

ونرى أنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ بهذا الاتجاه فى النظام الداخلي للمحكمة الإدارية للجامعة العربية ولكن بشرط أن يتم التصحيح خلال الميعاد الذي نص عليه القانون للقيام بالعمل الإجرائي الأصلي, وعلى هذا فإذا رفع الالتماس وشاب صحيفته عيب فإنه يشترط للاعتداد بهذا التصحيح أن يتم خلال المواعيد المقررة للالتماس, كما لا يعتد بالتصحيح إلا من تاريخه.

وخلاصة ما تقدم أن الالتماس يجب أن يقدم وفقاً للشروط والأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى, وتبطل صحيفة الالتماس الخالية من بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس, وأن كنا نرى جواز تلافى هذا البطلان بإجراء لاحق شريطة أن يكون من خلال المواعيد القانونية لتقديم الالتماس.

---

[61] د.فتحي والى – نظرية البطلان فى قانون المرافعات – المرجع السابق – ص 7.

[62] المادة (23) من قانون المرافعات المصري.

المطلب الثاني
مدى فاعلية التماس
إعادة النظر في تحقيق العدالة

سبق أن ذكرنا أن التنظيم الإجرائي للمحكمة قد أخذ بمبدأ التقاضي على درجة واحدة مغلبا المصلحة العامة المتمثلة في استقرار المراكز القانونية, ومصلحة المتقاضي في الحصول على حقه في أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق.

لذلك لم يسمح هذا التنظيم بالطعن على الأحكام الصادرة من المحكمة بطرق الطعن العادية, وإنما منح تلك الأحكام الصفة النهائية الواجبة النفاذ, ومن ثم لم يجز سوى الطعن عليها بطريق التماس إعادة النظر في حالة تكشف واقعة حاسمة بعد الحكم الملتمس فيه قد تغير وجه الرأي فيما انتهت إليه المحكمة.

والحق أن قصر الالتماس على حالة تكشف الواقعة الحاسمة, ضيق كثيراً من فرص مراجعة الحكم من ذات المحكمة التي أصدرته, وصار نظام الالتماس بإعادة النظر غير قادر على تحقيق العدالة على النحو الذي يرضى طموح المتقاضين في الحصول على حقهم من خلال قضاء ناجز مشمول بالضمانات الكافية لتحقيق العدالة.

- ونظرة تأمل في الأحكام الصادرة عن المحكمة خلال الفترة من عام 1994 حتى عام 2005 تؤكد عدم فاعلية نظام الالتماس في تحقيق العدالة إذ نظرت المحكمة خلال تلك الفترة في (14) طعن بالتماس أعادة النظر تراوحت الأحكام الصادرة فيها بين عدم قبول الالتماس شكلا وبين قبوله شكلا ورفضه موضوعا ولم يفلح التماس واحد في استيفاء شرط الواقعة الحاسمة. مما يدعونا إلى التساؤل عن السبب في قيام الملتمس بتقديم التماسه رغم عدم تحقق شرط الواقعة الحاسمة ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تكمن في رغبة الملتمس في إعادة عرض النزاع مرة أخرى على المحكمة حتى يطمئن قلبه إلى أنه قد سلك كل الطرق المتاحة للحصول على حقه حتى ولو كان مآل التماسه عدم القبول شكلا أو رفضه موضوعاً.

- وإذا كان الواقع العملي قد أسفر عن عدم قبول أو رفض كافة دعاوى الالتماس التي قدمت إلى المحكمة خلال الفترة المشار إليها, فإن الوقت قد حان للنظر في إعادة تنظيم نظام الطعن فى الأحكام الصادرة عن المحكمة على نحو يضمن تحقيق العدالة على أحسن وجه فلا شك في أن القاضي في قضائه معرض للخطأ سواء أكان هو نفسه مصدرا لهذا الخطأ. أم أن هذا الخطأ يكمن في الأدلة التي يستمد منها اقتناعه, إذ كان ذلك فإنه وقد ثبت عدم فاعلية نظام التماس إعادة النظر في تلافى الخطأ الذي قد يكتنف الحكم الصادر عن المحكمة وبالتالي قصور النظام في تحقيق العدالة, الأمر الذي ينبغي معه العدول عنه والأخذ بنظام التقاضي على درجتين, وذلك لما يتمتع به نظام التقاضي على درجتين من مزايا تصب في جانب تحقيق العدالة على أحسن وجه. مع مراعاة تلافى عيوبه والتي سبق أن ألمحنا إليها.

خاتمـة

فى ختام هذا البحث الذي تناول بالدراسة أثر إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية, فإنه يمكن القول بأن التنظيم الإجرائي للتقاضي أمام المحكمة قد شابه بعض أوجه النقص والقصور على نحو يؤثر على فاعلية التنظيم فى تحقيق العدالة على الوجه الأكمل.

وقد كشفت الدراسة عن احتواء التنظيم الإجرائي على السلبيات الآتية:

أولا : عدم انضباط نص المادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة حيث خلا من تنظيم مسألة خروج الهيئة أو المؤسسة التابعة أو المنبثقة من تحت ولاية المحكمة وهو ما يؤدى إلى انكماش الاختصاص الولائى للمحكمة تبعا لإرادة المؤسسة التابعة أو المنبثقة التى تملك بإراداتها المنفردة الخروج من ولاية المحكمة, وهو أمر فضلا عن مخالفته لقواعد الاختصاص التى تعد من النظام العام فإنه يؤدى إلى انعدام الاستقرار بشأن استخدام حق التقاضي من جانب موظفي تلك الهيئات.

ثانياً: لم تستعمل المحكمة منذ إنشائها حتى الآن الرخصة المخولة لها بنص المادة الرابعة من النظام الأساسي والتي رخصت للمحكمة الفصل فى النزاع المتعلق بالولاية بقرار منها, وتفضل المحكمة نظر الدعوى ثم إصدار حكم قضائي تعلن بموجبه عدم اختصاصها بنظر الدعوى.

ثالثاً: أن نص المادة (21) من النظام الأساسي للمحكمة قد قرر عدم قبول الدعاوى المرفوعة إلى المحكمة عن وقائع سابقة على سريان النظام وجزاء عدم القبول فى هذه الحالة غير صحيح باعتباره جزاء يتصل بمخالفة الإجراءات, والصحيح أن المحكمة لا تختص بنظر الدعاوى المشار إليها.

رابعاً: خلو المادة (9) من النظام الأساسي والمادة (7) من النظام الداخلي من تحديد نوع العلم الذى يبدأ من تاريخه احتساب ميعاد التظلم. هل العلم اليقيني أم الظني لاسيما وأن النظامين الأساسي والداخلي لم يتضمنا النص على آلية محددة لتوافر العلم (الإخطار – النشر).

خامساً: اعتنق النظام الإجرائي للمحكمة لفكرة التظلم الوجوبى فى كافة المنازعات الإدارية, فالتظلم الوجوبى وإن كان مطلوباً فى دعاوى الإلغاء إلا انه ليس كذلك فى دعاوى التسويات والمكافآت والمرتبات والتعويض فهى منازعات لا تحتاج إلى تقديم تظلم من موضوعها قبل رفع الدعوى, وقد أدى تعميم التظلم الوجوبى على كافة المنازعات إلى إهدار الحماية القضائية لما يزيد عن 15% في دعاوى التسويات والتعويض خلال الفترة من عام 1994 إلى عام 2005 والتي قضى فيها بعدم القبول شكلاً لعدم مراعاة قواعد التظلم الوجوبى حال عدم استلزامه أصلا في هذا النوع من الدعاوى.

سادساً: أثبتت الدراسة عدم كفاية نظام الطعن بالتماس أعادة النظر فى تحقيق العدالة بسبب الشروط القاسية اللازم توافرها

لسلوك هذ الطريق إلى درجة أن كافة الطعون المقدمة إلى المحكمة خلال

الفترة من عام 1994 حتى عام 2005

وعددها (14) طعن قضى فيهم بعدم القبول شكلاً أو بالرفض موضوعا ولم يفلح أي من هذه الطعون فى إعادة النظر في الحكم المطعون فيه.

التوصيات

توصى الدراسة بضرورة تلافى السلبيات التى أشرنا إليها فى الخاتمة وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعديل نص المادة (17) من النظام الأساسي للمحكمة بالنص على أن يتضمن طلب المنظمة الدخول تحت ولاية المحكمة الالتزام بعدم الخروج من تحت ولاية المحكمة لمدة لا تقل عن خمس سنوات قابلة للتجديد.

ثانياً: حذف المادة الرابعة من النظام الأساسي والتي لم يثبت استخدامها من جانب المحكمة منذ إنشائها وحتى الآن.

ثالثاً: تعديل نص المادة (21) من النظم الأساسي باستبدال عبارة "لا تختص المحكمة" بدل من عبارة "لا تقبل الدعاوى", ليكون النص على النحو التالى:
"لا تختص المحكمة بنظر الدعاوى المرفوعة عن وقائع سابقة على سريان هذا النظام".

رابعاً: تعديل المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة بأن يكون العلم الذى يبدأ من احتساب مواعيد التظلم هو العلم اليقينى.

خامساً: تعديل المادة التاسعة من النظام الأساسي للمحكمة بقصر تقديم التظلم الوجوبى على دعاوى الإلغاء دون دعاوى التسويات والمرتبات والمكافآت

والتعويضات, وللموازنة بين مبدأ استقرار الأوضاع ومبدأ عدم اشتراط التظلم فى دعاوى التسويات والمرتبات يمكن النص على الضمانات التى تكفل تحقيق مبد استقرار الأوضاع والمراكز القانونية. ومثال ذلك ضمانة التقادم القصير.

سادساً: تعديل الإحالة الواردة فى المادة 49 من النظام الداخلي للمحكمة لتكون إلى المادة (11) من ذات النظام بدلاً من المادة (19) وذلك إحكاما للصياغة.

سابعاً: العدول عن نظم الطعن بالتماس إعادة النظر وتنظيم طريق الطعن فى الأحكام على نحو ما هو مقرر فى نظام التقاضي على درجتين مع وضع الضمانات الكفيلة بالأخذ بمزايا هذا النظام وتلافى عيوبه, وذلك بغرض تحقيق العدالة على أحسن وجه.

وأخيراً: فإذا كنت قد حاولت من خلال هذه الدراسة الكشف عن سلبيات التنظيم الإجرائي للمحكمة وأثر تلك السلبيات على تحقيق العدالة أمامها, فإن ذلك جاء تبعا لقدراتي البشرية الناقصة, فإن كنت قد أخطأت فمن نفسى, وان أصبت فمن الله وحده وبتوفيقه, وأدعوه سبحانه وتعالى آلا يحرمني أجر المجتهدين, والحمد لله الذى بنعمته تتم الصالحات, وأن أخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

المراجـع

المراجع العامة:

1 – د. أحمـد أبـو الوفـا: – المرافعـات المدنيـة والتجارية– منشأة المعارف – عام .1986

2 – د. أحمد السيد صاوى: – الوسيط فى قانون المرافعـات عـام 1987 – دار النهضـة العربية.

3 – د. أحمـد مسـلم: أصـول المرافعـات – دار الفكر العربي – بدون تاريخ نشر.

4 – د. سـامى جمـال الـدين: الـدعاوى الإداريـة والإجـراءات أمـام القضـاء الإداري– منشـأة المعارف .

5 – **د. عبد العزيز خليل إبراهيم بدوى**: قواعد المرافعـات والقضـاء فـى الإسـلام – عـام 1978 – دار الفكر العربي .

6 – د. عبـد الحكـم شـرف: حجيـة الأحكـام فـى الشـريعة الإسـلامية – الطبعـة الأولـى- عـام 1988 .

7 – عبد الوهاب البندارى: – طـرق الطعن فـى العقوبـات التأديبيـة إداريـا وقضـائياً – دار الفكر العربي – بدون تاريخ نشر.

8 – د. فتحى والي: – الوسيط فى قانون القضاء المـدنى – دار النهضـة العربيـة – عـام 1987 .

9 – د. محمـود محمـد هاشـم: – قـانون القضـاء المـدنى – طبعـة عـام 1991 – بـدون دار نشر .

الرسائل:

1 – د. فتحى والي: – نظرية البطلان فى قانون المرافعات – طبعة ثانية – عام 1997 .

2 – طارق خيرت أحمد فرحات: النظام القانونى للمحكمـة الإداريـة لجامعـة الـدول العربيـة – رسـالة ماجستير كليـة الحقوق – جامعـة المنصورة– عام 2005.

المقالات:

- الشيخ أحمد إبراهيم: طرق الثبات الشرعية – مجلـس الحقـوق – السـنة الأولـى – العـدد الأول عام 1943 .

مجموعة الأحكام:

1 – أحكام المحكمة الإدارية للجامعة العربية.

2 – مجموعـة أحكـام المحكمـة الدسـتورية العليـا المصرية – المجموعة الرسمية.

3 – أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.