البحوث والدراسات

ولاية المحاكم المختصة بإلغاء القرارات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي «الإطار الدستوري والتنظيم التشريعي»

د. سعد الشتيوي*

ملخص:

بعد أن تأخرت أغلب دول مجلس التعاون الخليجي عن تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لعقود طويلة أصبحت الحاجة ملحة لتنظيم قدر من الرقابة على أعمال الإدارة في تلك الدول خصوصاً في ظل زيادة عدد السكان وتعقيد الحياة الإدارية بشكل كبير.

لذا تتناول هذه الدراسة التطورات التي شهدتها تلك الرقابة في مجال قضاء الإلغاء والمصادر التي اعتمدت عليها تلك الرقابة ونطاق تلك الرقابة خصوصاً وأن تجربة دول مجلس التعاون الخليجي هي تجربة حديثة وتحتاج إلى دراسة وافية.

مقدمة:

يعد حق التقاضي من الحقوق الدستورية الأصيلة، على اعتبار أنه دعامة لجميع الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة الدولة القانونية، وركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم. فمهما بلغت الحقوق والحريات العامة التي يخولها أي نظام ديمقراطي، أو يكفلها دستور أية دولة قانونية، فإنها لا تقوم ولا ترتب مقاصدها إلا بقيام حق التقاضي، ولذلك أضحى لازماً أن يكون حق التقاضي مكفولاً بنص صريح لرفع راية المشروعية وتكريس سيادة القانون(١).

* باحث، دولة الكويت.

(١) د. محمود سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، القضاء الإداري في دولة الكويت، دون ناشر، ص١٢.

وهذا الحق لا يمكن كفالته دون أن يكون للقضاء ولاية الفصل في المنازعات الإدارية، وهذه الولاية تشمل قضاء المشروعية وما يتضمنه من ولاية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، كما تشمل ولاية التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

وعلى الرغم من ذلك مرّ حين من الدهر لم يكن قضاء الإلغاء في دول مجلس التعاون الخليجي شيئاً مذكوراً، وعليه؛ لم تكن القرارات الإدارية في كثير من دول مجلس التعاون الخليجي تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية.

ونظراً لما تشكله الرقابة القضائية على القرارات الإدارية من أهمية – كما سلف بيانه – فإننا سنخوض غمار البحث في هذا الموضوع، فثمة أمور كثيرة تدعونا إلى دراسة ولاية المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية بدول مجلس التعاون الخليجي، ومن أبرزها ما يلي:

١ – حداثة القضاء الإداري في دول الخليج العربية؛ فبعض الدول الخليجية لم تنشئ نظاماً للمنازعات الإدارية إلا في وقت حديث جداً، كدولة قطر التي صدر بها قانون الفصل في المنازعات الإدارية سنة ٢٠٠٧م، كما أن بعض الدول – كالمملكة العربية السعودية – تم تطوير نظامها المتعلق بالرقابة على القرارات الإدارية بشكل جذري في عام ٢٠٠٨م.

وحداثة التشريعات تلك ترجع إلى حداثة الدساتير نفسها؛ فكثير من دساتير دول مجلس التعاون الخليجي لم يمض على صدورها إلا سنوات قليلة جداً، ولاشك أن ذلك يحتم دراسة التطورات التشريعية في تلك الدول.

٢ – مازالت الدراسات القانونية التي تتناول رقابة المحاكم على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي قليلة جداً، ولا تتناسب مع أهمية الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية؛ فعلى الرغم من الحاجة الماسة إلى تبيان خصائص تلك الرقابة وأساليبها والأنظمة المتبعة فيها، فإن الباحثين في الفقه الإداري لم يعطوا هذا الموضوع حقه من الدراسة

والاهتمام. وإن كان قد يغفر لهؤلاء الباحثين حداثة القضاء الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي؛ فالمحاكم الإدارية فيها، حديثة النشأة، ولم تقم بعد بإثراء الساحة القانونية بالأحكام والمبادئ القانونية، كما أن قدراً كبيراً من أحكامها لا يتم نشره.

٣ – إن رقابة المحاكم على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي تختلف في بعض الخصائص والصفات عن بعض الدول في هذا المجال، كجمهورية مصر العربية. فالملاحظ أن البعض يعتقد أن الرقابة على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي نسخة "كربونية" مما هو معمول به في مصر، لذا يكتفى بالدراسات المتعلقة بتلك الدول.

ونحن وإن كنا نرى أن مصر هي المعين الأساسي لقوانين دول مجلس التعاون الخليجي بشكل عام فإن هذا لاينفي وجود العديد من الاختلافات بين النظام القضائي في مصر وبين دول مجلس التعاون الخليجي في هذا الشأن، وهو ما يستحق الدراسة والتحليل، ولعل من أهم الاختلافات أخذ غالبية دول الخليج بنظام القضاء الموحد، واستثناءها بعض المنازعات الإدارية من الرقابة، وهو ما سنتطرق له في موضعه من الدراسة.

وسوف تكون دراستنا لموضوعنا المتقدم في مبحثين: المبحث الأول نتناول فيه تنظيم رقابة قضاء الإلغاء في دول مجلس التعاون الخليجي؛ حيث نناقش من خلاله المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول**: التنظيم الدستوري.
- **المطلب الثاني**: التنظيم التشريعي.

– والمبحث الثاني نتناول من خلاله نطاق قضاء الإلغاء، وذلك في المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول**: الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة.
- **المطلب الثاني**: طعون الأفراد والهيئات.

وننهي هذه الدراسة بخاتمة، نؤكد فيها بعض الأفكار التي استخلصناها، والنتائج والتوصيات التي خرجنا بها من هذه الدراسة.

وفي تقسيمنا لهذه الدراسة لن نتناول بعض الموضوعات المستقرة بشأن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، ومنها شروط قبول دعوى الإلغاء، وأوجه دعوى الإلغاء، وذلك لغزارة المؤلفات التي تناولتها في الوطن العربي، كما أن دراسة القواعد المنظمة لها بدول مجلس التعاون لا تختلف عما هو مقرر في التشريع العربي.

المبحث الأول
تنظيم رقابة قضاء الإلغاء بدول مجلس التعاون الخليجي

مقدمة:

أسباب تأخر دول مجلس التعاون في تبني رقابة الإلغاء:

تأخرت معظم دول مجلس التعاون الخليجي لعقود طويلة عن تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهذا يرجع في السابق إلى قلة عدد السكان وقلة المنازعات الإدارية ورغبة الأفراد في حل المشكلات الإدارية باللجوء إلى مناشدة المسؤولين دون اللجوء إلى المحاكم واتباع الإجراءات القضائية.

إلا أنه في الوقت الحاضر أصبحت الحاجة ملحة لتنظيم قدر من الرقابة على أعمال الإدارة خصوصاً في ظل زيادة عدد السكان وتعقيد الحياة الإدارية بشكل كبير؛ لذا بدأت دول مجلس التعاون الخليجي بتنظيم قدر من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

على أن فاعلية الرقابة القضائية – بشكل عام – تعتمد على قوة التنظيم الذي تخضع له، فكلما كان هذا التنظيم قوياً كانت الرقابة قوية، وتستمد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تنظيمها من مصادر مهمة، هي الدستور في المقام الأول، والقانون في المقام الثاني. وعلى ضوء ذلك سنتناول في هذا المبحث تنظيم الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مطلبين، الأول نناقش من خلاله التنظيم الدستوري للرقابة، في حين نناقش في المطلب الثاني التنظيم التشريعي للرقابة.

المطلب الأول
التنظيم الدستوري

يعد التنظيم الدستوري الأساس في تنظيم الرقابة القضائية، فلا تتحقق فعالية تلك الرقابة إذا لم تستند إلى نصوص دستورية تكفل لها القوة، والثبات، وهو ما سنتطرق له على النحو التالي:

الفرع الأول
الوضع في فرنسا ومصر

إن نظام الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ليس حديث النشأة، بل هو نظام قديم تعرفه كثير من دساتير دول العالم، إلا أننا اخترنا أن نناقش التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على المنازعات الإدارية في فرنسا ومصر، بسبب أن الأولى مهد القضاء الإداري، بينما تعد الثانية من أكثر الدول العربية تنظيماً للمنازعة الإدارية.

١- فرنسا:

نتيجة للثورة الفرنسية في يوليو ١٧٨٩م، صدر مرسوم في ٢٢ من ديسمبر من العام نفسه ويقرر حظر قيام المحاكم بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة أجهزة الإدارة العامة في ممارسة وظائفها الإدارية، وصدر بعده قانون ١٦ أغسطس ١٧٩٠م، الذي نصت المادة ١٣ منه على مبدأ الفصل بين الجهات الإدارية والقضائية(٢).

وبتاريخ ١٥ ديسمبر ١٧٩٩م صدر دستور السنة الثامنة، وقد نصت المادة ٥٢ منه على إنشاء مجلس الدولة، وذلك في عهد نابليون بونابرت؛ وكان قضاء مجلس الدولة في نظر المنازعات الإدارية ضئيلاً؛ إذ كان متوقفاً على تصديق الرئيس، وقد سمي هذا القضاء بالقضاء المحجوز(٣).

ولم يصبح مجلس الدولة محكمة قضائية بالصورة الصحيحة إلا بعد صدور قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢م، الذي أعطى المجلس صلاحية الفصل في المنازعات الإدارية دون توقف على تصديق رئيس الدولة، إلا أنه على الرغم من ذلك كان لا يجوز لأصحاب الشأن رفع دعواهم مباشرة إلا في حالات معينة

(٢) Auby et Drago. (1984), Traité de Contentieux Administratif. LGDJ. Tome 1 p.222.

(٣) Maurin, André.(2005), Droit administratif. Paris: Sirey.

نظراً لأن الإدارة هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، ولم يستمر ذلك الوضع طويلاً؛ فبصدور حكم قضية كادو cado بتاريخ ١٣-٨-١٨٩٩م نصب مجلس الدولة نفسه قاضياً عاماً للمنازعات الإدارية. على أن مجلس الدولة أصبح مثقلاً بالأعباء نتيجة تراكم المنازعات الإدارية التي يختص بها المجلس والتي وصلت إلى حد يدعو إلى التفكير والإصلاح، وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم رقم ٩٣٤-٥٣ بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٥٣م، الذي انتقلت بموجبه صفة قاضي القانون العام من مجلس الدولة إلى المحاكم الإدارية، وأصبح مجلس الدولة قاضي استئناف أو نقض بالنسبة إلى أحكام الأجهزة القضائية الإدارية جميعاً(٤).

وقد أكد المجلس الدستوري اختصاص القضاء الإداري وحده بالفصل في المنازعات الإدارية؛ حيث انتهى المجلس إلى أنه طبقاً للمفهوم الفرنسي لمبدأ فصل السلطات وباعتباره واحداً من المبادئ الأساسية التي اعترفت بها قوانين الجمهورية، فإنه – فيما عدا المنازعات التي يستأثر بالفصل فيها القضاء العادي بحسب طبيعتها – يختص القضاء الإداري دون غيره بالفصل في منازعات الإلغاء والتعويض عن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية(٥).

كما أكد المجلس الدستوري أن استقلال القضاء الإداري يكون مكفولاً وفقاً لنص المادة ٦٤ من الدستور، والمبادئ الأساسية التي اعترفت بها قوانين الجمهورية ولاسيما قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م، وهذا يترتب عليه أنه لا يجوز للمشرع ولا للحكومة الرقابة على ما يصدر من أحكام ولا توجيه أوامر إليه، ولا أن يحل محله في الفصل في المنازعات التي تدخل في دائرة اختصاصه(٦).

---

(٤) انظر: Moreau. (1989), (j) droit Administratif, paris. P.U.F. P. 455.
Jacques Viguie. (1998), Le contentieux administratif. DALLOZ.

(٥) C.C.23 Janvier 1987. Rec; c.c.p.8.A J.1987.P.312.

(٦) C.C.12-Juillet.1980.A.J.1980.p.602

وهكذا يتبين لنا من اتجاهات المجلس الدستوري أن كفالة الاستقلال للقضاء الإداري في فرنسا يحظى برعاية دستورية، وهذه الرعاية أو الحماية – إن صح التعبير – ضرورية للغاية وإلا تلاشت ضمانة الرقابة على المنازعات الإدارية على اعتبار أن هناك من يتربص بتلك الرقابة، التي تخشاها – بكل تأكيد – السلطات الإدارية.

٢ – مصر:

لم ينص دستور ١٩٢٣م في مصر على تنظيم للرقابة القضائية على المنازعات الإدارية؛ الأمر الذي جعل الخلاف يثور بين رجال القانون والسياسة عند التفكير في إنشاء مجلس دولة آنذاك، إلا أن الاقتراح وئد بسبب حجة سادت وقتئذ، وهي أن نظام القضاء الإداري يضمن مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور، ويتعارض مع نص المادة ٣٠ منه التي كانت – في رأي البعض – تعطي سلطة الفصل في القضايا للمحاكم العادية، فلا يجوز لغيرها أن تشاركها فيها(٧).

وعلى الرغم من ذلك صدر قانون مجلس الدولة في عام ١٩٤٦م بموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وأصبحت مصر تأخذ بنظام القضاء المزدوج. ولم تتضمن الدساتير بعد ١٩٢٣م وقبل ١٩٧١م تنظيماً للمنازعة الإدارية، إلا أن الدستور المصري الحالي الصادر في عام ١٩٧١م لم يقف عند حد تقرير حق التقاضي للناس كافة – كمبدأ دستوري أصيل – بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، على الرغم من دخول هذا المبدأ في عموم المبدأ الأول رغبة من المشرع

(٧) انظر: د. عثمان خليل عثمان، (١٩٦٢م)، مجلس الدولة ورقابة القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عالم الكتاب، القاهرة، ص٤٦.
د. عثمان عبدالملك الصالح، (يونيو ١٩٨٦م)، التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الكويت،مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الثاني – ص٢١.

في توكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التي تحظر حق الطعن في هذه القرارات.

فقد نصت المادة ٦٧ من الدستور المصري أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية المصرية: على أن النص المشار إليه جاء كاشفاً للطبيعة الدستورية لحق التقاضي ومؤكداً لما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة هذا الحق للأفراد حين خولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتي ثمارها إلا بقيامه، باعتباره الوسيلة التي تكفل حماية تلك الحقوق والتمتع بها ورد العدوان عنها، وباعتباره حقاً من الحقوق العامة(٨).

والحقيقة أن مسلك الدستور المصري في تنظيمه للرقابة القضائية مسلك جدير بالاحتذاء، ولاسيما عندما اعتبر اختصاص مجلس الدولة شاملاً لسائر المنازعات الإدارية.

وعلى ضوء ذلك، فإن نزع الاختصاص بنظر منازعة إدارية من مجلس الدولة يتعارض مع صريح نص المادة ١٧٢ من الدستور؛ ذلك أن المشرع الدستوري قد اعترف في هذا النص لمجلس الدولة بالولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية، ولا يعقل أن يأتي المشرع العادي وينتقص بقانون من هذه الولاية.(٩)

وكذلك ما يحمد للدستور المصري حظره النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء – كما ذكرنا – في نص المادة ٦٧ من الدستور، وهو ما يشكل ضمانة كبرى لأصحاب الشأن تقيهم التحكم والاستبداد.

---

(٨) القضية رقم ١١ لسنة ٥ قضائية عليا، جلسة ٣-٤-١٩٧٦م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية، ص٤٤٢.

(٩) د. محمد باهي أبو يونس، (٢٠٠٠م)، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، ص٢٣٢.

الفرع الثاني
الوضع في دول مجلس التعاون الخليجي

نظراً لأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم الضمانات وأقواها لإقرار مبدأ المشروعية، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف السلطة الإدارية، تضمنت بعض دساتير دول مجلس التعاون الخليجي نصوصاً تنظم الرقابة القضائية؛ فنصت المادة ٦٧ من الدستور العماني أو ما يسمى بالنظام الأساسي للحكم على أن: ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة، يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري.

كما أن المادة «١٣٨» من الدستور القطري الصادر سنة ٢٠٠٤م نصت على أن يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها.

وكذلك الوضع في الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢م، الذي نص على إنشاء القضاء الإداري مع تفويض المشرع في اختيار نظام القضاء، وذلك وفقاً لنص المادة ١٦٩ من الدستور.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نص الدستور الإماراتي: يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الإتحاد والأفراد.

وإلى هذا ذهب أيضاً النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، إذ تنص المادة ٥٣ منه على أن يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته.

وعلى خلاف دول مجلس التعاون الخليجي سالفة الذكر لم يضمن الدستور البحريني صراحة حكماً يتعلق بتنظيم الفصل في المنازعات الإدارية وإنما نص في المادة ١٠٥ منه على أن القانون هو الذي يحدد المحاكم على اختلاف

أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها، وذلك دون إفراد الرقابة القضائية على المنازعة الإدارية بنص خاص بها.

ومن استقراء النصوص المتقدمة يتبين لنا أمران جديران بالاعتبار في منهج دساتير دول الخليج العربية، أولهما أن تنظيم الفصل في المنازعات الإدارية أمر وجوبي على المشرع، وثانيهما أن الدستور قد فوض المشرع في اختيار أسلوب الرقابة. وسوف نتناول كلاً منهما على التوالي.

أولاً – تنظيم الفصل في المنازعات الإدارية أمر وجوبي على المشرع:

لم يعد للمشرع في دول الخليج بعد تلك النصوص المتقدمة الخيار في عدم تنظيم رقابة قضائية على المنازعات الإدارية؛ ففي ظل تلك النصوص الصريحة والقاطعة لا يجوز أن تحجب المنازعات الإدارية عن الفصل بها قضائياً.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من نصوص الدستور التي تلزم بالرقابة القضائية على المنازعات الإدارية بقيت تلك النصوص معطلة فترة طويلة؛ فالدستور الكويتي – وهو أقدم دساتير المنطقة، إذ كان قد صدر في عام ١٩٦٢م – لم يتم وضع نصوصه موضع التنفيذ إلا في عام ١٩٨١م بصدور القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م، وهي فترة طويلة(١٠).

(١٠) بدأت المحاولات في دولة الكويت لإنشاء جهة قضائية تمارس القضاء الإداري، وتقوم بالرقابة على أعمال الإدارة منذ عام ١٩٦٣م عندما تم تقديم مشروع في صورة اقتراح بقانون بإنشاء مجلس دولة، وقد أحاله المجلس إلى لجنة الشؤون التشريعية لنظره، ولكنه لم يستوف بعد ذلك إجراءات نظره.... وتجددت المحاولة بعد ذلك في عام ١٩٧١م؛ حيث تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة بمشروع إنشاء محكمة إدارية مستقلة إلى مجلس الأمة الذي أحاله إلى لجنة الشؤون التشريعية لدراسته، كما قدمت الحكومة في عام ١٩٧٢م مشروع قانون بإنشاء محكمة القضاء الإداري غير أن هذين المشروعين لم يكونا أسعد حالاً من سابقهما، ولم تمكن الظروف أياً منهما أن يخرج إلى حيز الوجود. =

ثانياً – تفويض الدستور للمشرع في أسلوب الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية:

تأتي الدساتير عادة لتؤكد المبادئ والأحكام الأساسية والعامة، وتحيل إلى المشرع العادي لتنظيمها، وذلك لأمرين؛ **أولهما** أن تتواكب التنظيمات والقواعد الإجرائية مع فكر الأمة والمجتمع في كل زمن، **والثاني** أن تعديل القوانين أسهل من تعديل النصوص الدستورية.

ويتبين من قراءة دساتير دول الخليج العربية أن المنهج الغالب في تلك الدساتير هو تفويض المشرع اختيار أسلوب الرقابة القضائية، وهو ما نلمسه بوضوح في أغلب تلك الدساتير.

والحقيقة أن هذا التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على المنازعات الإدارية، يختلف عما هو معمول به في العديد من الدول المقارنة، كما هو الحال في مصر، التي تعتبر المعين الأساسي لتشريعات الدول العربية.

لذا قد يثار التساؤل عن هدف المشرع الدستوري من هذا التنظيم المقتضب وتفويض المشرع في أمر الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية، وهل يعكس ذلك عدم أهمية الرقابة على المنازعات الإدارية لديه؟

= وفي سنة ١٩٧٥ تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة بمشروع إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وقد أقره مجلس الأمة بتاريخ ٣ يوليو ١٩٧٣م، غير أنه لم يصدق عليه، ورد إلى المجلس لإعادة النظر فيه، وذلك بتاريخ ٨ يوليو ١٩٧٦م، وعندئذ تقدمت الحكومة بمشروع إلى مجلس الأمة بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، ولكنه لم يستوف إجراءات العرض على البرلمان بسبب حل مجلس الأمة وإيقاف الحياة البرلمانية لمدة تقارب أربع سنوات.

وفي عام ١٩٨٠م تقدمت الحكومة بمشروع مماثل للسابق، صدر على أساسه القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وذلك بتاريخ ١٧فبراير ١٩٨١م ونشر بالجريدة الرسمية على أن يعمل به في أول أكتوبر سنة ١٩٨١م، وهو القانون المعمول به في الوقت الحاضر بعد أن عدلت بعض أحكامه بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢م.

انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص٥٦.

والحقيقة أننا وإن كنا نلتمس بعض العذر لدساتير الدول الخليجية التي صدرت في أوقات سابقة، فإننا لا نجد عذراً للدساتير الحديثة، حيث تعززت الرقابة القضائية في شتى بقاع العالم، وزادت أهمية كفالة الحقوق والحريات أكثر من أي وقت مضى.

ونعتقد أن السبب في هذا الإيجاز المقتضب هو أن الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية لم تكن معروفة في كثير من الدول قبل إصدار دساتيرها ومن ثم لم تجد صدى لدى المشرع الدستوري، مع أننا نعتقد أن ذلك السبب لا يعفي المشرع الدستوري من إبراز تلك الرقابة؛ ذلك أن الدستور هو التشريع الأساسي في أية دولة قانونية، وهو الذي يحدد وسائل حماية من لا سلطة لهم في مواجهة من لهم السلطة(١١).

كما أنه لا يمكن القول: إن المشرع أقدر على تنظيم الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية من الدستور، فقد كان يجدر بالدستور ألا يترك الأمر كله للمشرع؛ وذلك للسببين التاليين:

١ – أن الرقابة القضائية هي رقابة ضرورية ومهمة، ويجب النص على تنظيمها في صلب الدستور وعلى الأقل رسم خطوطها الرئيسية، وذلك من أجل إبراز قيمتها الأساسية، فإذا نظرنا إلى الدساتير المقارنة نجد أن تلك الدساتير تبرز عادة تلك الرقابة وتعطيها الضمانات الأساسية، ولا تترك للمشرع إلا بعض النقاط التفصيلية.

٢ – أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية يجب النأي بها عن الأهواء السياسية والتشريعية، ولاسيما أن الواقع العملي أثبت أن تلك الرقابة كانت مسرحاً للنزاعات المختلفة بين الحكومة والبرلمان، وهي نزاعات متكررة كان من الممكن تجنبها لو تم تنظيمها بالدستور بشكل واضح وصريح وجلي من أجل تحقيق أكبر قدر من الثبات والاستقرار لتلك الرقابة.

---

(١١) د. سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، ص٢٧.

المطلب الثاني
التنظيم القانوني

وفقاً لما هو مستقر في العديد من الأنظمة القانونية فإن أمام المشرع مذهبين أساسيين في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة؛ أولهما إناطة الاختصاص القضائي في الرقابة على القرارات الإدارية بالمحاكم العادية. فتختص تلك المحاكم بالإضافة إلى نظر المنازعات المدنية والجنائية في نظر جميع المنازعات الإدارية منها وغير الإدارية، ويطلق على هذا القضاء نظام القضاء الموحد، وتعتبر إنجلترا والولايات المتحدة الأميركية من أبرز الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد(١٢).

كما أن المشرع قد يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يقوم بالفصل في المنازعات الإدارية، في حين تبقى المنازعات المدنية والجنائية خاضعة لاختصاص المحاكم العادية. ويطلق على هذا القضاء المزدوج، وتعتبر فرنسا ومصر ولبنان من أبرز الأمثلة على نظام القضاء المزدوج(١٣).

لذا نتساءل: ما أسلوب الرقابة الذي تبناه المشرع لتنظيم الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي؟

---

(١٢) jaffe. (1965), judicil control of Administration Action. Boston, p.155

(١٣) انظر: لمزيد من التفاصيل عن القضاء المزدوج
DE LAUBDER(A) VENZIA(J-C) et GAUDEMET(Y), droit Administratif, paris. 15e'dition, L.G.D.J. 1995. P. 321

ومن الدول العربية التي تأخذ بنظام القضاء الإداري بالإضافة إلى مصر ولبنان الجزائر، فدستور ١٩٩٦م فصل بين جهتي القضاء الإداري والعادي، بحيث نص صراحة في المادة ١٥٢-٢ على أن (يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية).

انظر: بن ميمونة عبدالحق، (يونيو ٢٠٠٠م)، الإجراءات التي تحكم سير القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق الكويتية، السنة ٢٤، العدد الثاني، ص٤١١.

وللإجابة عن هذا السؤال نجد أن دول مجلس التعاون الخليجي تباينت بعض الشيء في تنظيمها للرقابة القضائية؛ فقد نهجت بعضها نظام القضاء المزدوج وبعضها القضاء الموحد، وذلك على النحو التالي:

أولاً – الدول التي أخذت بالقضاء المزدوج:

يمكن القول: إن المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان هما الدولتان الوحيدتان اللتان أخذتا بأسلوب القضاء المزدوج؛ إذ يختص ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – كهيئة قضاء إداري – في نظر المنازعات الإدارية، كما تختص محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بنظر المنازعات الإدارية بعد أن منحها المشرع هذا الاختصاص في عام ١٩٩٩م، لذا سنتناول التنظيم القانوني لهاتين الجهتين على النحو التالي:

١– ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية:

سوف نتناول في هذا الجزء من البحث نشأة ديوان المظالم وتطوره، ثم نستعرض أهم اختصاصاته، وأخيراً نلقي الضوء على ما أثير من جدل حول رقابة ديوان المظالم.

نشأة ديوان المظالم وتطوره:

أنشئ ديوان المظالم في فترة مبكرة من تاريخ الدولة السعودية[١٤]، فقد كانت بداية تأسيسه في عهد المغفور له الملك عبد العزيز بن سعود في عام

(١٤) انظر: الشيخ منصور المالك، (محرم ١٤٢٠هـ)، الفصل في المظالم، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد الأول.
د. حمدي عبدالمنعم، (١٩٧٧م)، ولاية القضاء الإداري الإسلامي، مجلة العدالة، الإمارات العربية المتحدة، السنة الرابعة.
د. عبدالرزاق علي خليل، (١٩٩٠م)، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس.

١٩٢٦م عندما أمر بوضع صندوق للشكوى على باب دار الحكومة لتلقي الشكاوى من قبل أصحاب الشأن.

وفي فترة لاحقة ونتيجة زيادة الشكاوى والخصومات، ونتيجة قيام أجهزة الدولة وإداراتها بأعمالها بصورة مطردة ظهرت الحاجة إلى ضرورة إيجاد هيئة متخصصة للنظر في الخصومات والمنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة والأفراد، وعليه صدر المرسوم الملكي رقم ٢-١٣-٨٧٥٩ بتاريخ ١٧-٦-١٣٧٤هـ (١٩٥٥م)، الذي أعاد تنظيم ديوان المظالم وجعله هيئة مستقلة مرتبطة بالملك.

وقد تطورت اختصاصات الديوان بعد ذلك وأصبح أكثر استقلالية[١٥] خصوصاً في ظل المرسوم الملكي رقم م-٥١ الصادر بتاريخ ١٧-٧-١٤٠٢هـ (١٩٨٢م)، إلا أن النقلة النوعية لديوان المظالم كانت بصدور نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم٥-٧٨ بتاريخ ١٩-٩-١٤٢٨هـ (٢٠٠٨م). وأكد في المادة الأولى اعتبار ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، كما أنشئ مجلس يسمى مجلس القضاء الإداري، يتكون من محاكم ديوان المظالم، وهي المحكمة الإدارية العليا ومحكمة الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية.

وقد نصت المادة ١٣ من نظام الديوان على اختصاص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في المنازعات التالية:

أ - الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي الحكومة ومستخدميها، والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

ب - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان

(١٥) انظر: د. علي شفيق، (٢٠٠٢م)، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة.

مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام – وما في حكمها – المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

ج – دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات جهة الإدارة أو أعمالها.

د – الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

هـ – الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

و – المنازعات الإدارية الأخرى.

ز – طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجنبية.(١٦)

---

(١٦) وقد أنشئ نظام ديوان المظالم طبقاً للمادة العاشرة محكمة إدارية عليا، تختص بالنظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية، إذا كان محل الاعتراض على الحكم ما يأتي:

أ – مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية، أو الأنظمة التي لا تتعارض معها أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، بما في ذلك مخالفة مبدأ قضائي تقرر في حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا.

ب – صدوره عن محكمة غير مختصة.

ج – صدوره عن محكمة غير مكونة وفقاً للنظام.

د – الخطأ في تكييف الواقعة، أو في وصفها.

هـ – فصله في نزاع خلافاً لحكم آخر سبق أن صدر بين طرفي الدعوى.

و – تنازع الاختصاص بين محاكم الديوان.

كما تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة عن المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة.

الطبيعة القانونية لديوان المظالم:

تطرق بعض الباحثين في القانون الإداري لطبيعة ديوان المظالم، وهل يعتبر من نظام القضاء المزدوج أو العادي، أو مجرد جهة استشارية؟

فيرى البعض أن ديوان المظالم ما هو إلا هيئة استشارية مهمتها فحص الشكاوى والتحقيق فيها دون أن يكون لها حق البت فيها بقرار أو حكم نافذ، ويؤسس هذا الرأي على اعتبار أن دور ديوان المظالم في تقرير مسؤولية السلطة العامة في المملكة العربية السعودية ثانوي، قليل الأثر، ومع ذلك يذهب هذا الرأي إلى أنه من الممكن تطوير ديوان المظالم بحيث يصبح في المستقبل جهة قضاء إداري حقيقي يمكنه أن يقرر مسؤولية السلطة العامة في الدولة وإلغاء قراراتها المخالفة(١٧).

ويرى هؤلاء أن ديوان المظالم في المملكة إنما هو امتداد لديوان المظالم في الدولة الإسلامية مع بعض تطوير طرأ عليه جعله منسجماً مع التنظيمات السياسية والإدارية في المملكة العربية السعودية، وهو يقترب من الأخذ بمبدأ القضاء الإداري، أما وضعه الحالي فدوره أشبه ما يكون بدور مجلس الدولة الفرنسي عندما كان يمثل دور المقترح للحلول اللازمة بالنسبة للقضايا المعروضة عليه لتتخذ تلك الجهة ما تراه مناسباً في إطار التوجيهات التي صدرت عن مجلس الدولة.(١٨)

بينما يرى البعض الآخر أن ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بمنزلة المحكمة العليا التي لها حق الفصل فيما يطرح عليها من تظلمات إدارية، فله حق إلغاء القرارات، وحق التعويض عن الضرر المترتب عليها؛ فهو ينهج في

(١٧) د. محمد فؤاد مهنا، (١٩٧٢م)، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، ص ٢٢ وما بعدها.

(١٨) د. عبدالحميد الرفاعي، (١٩٩٧م)، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر، دمشق، سورية، ص٢٦٥.

ذلك نهج المحاكم الإدارية الحديثة في فرنسا وغيرها من الدول، ولكن بإجراءات مختلفة ترجع إلى أحكام الشريعة الإسلامية وما كان يجري في عهد الخلفاء الراشدين مع مراعاة الوضع الحاضر والتطورات الحديثة(١٩).

ومن جانبنا نرى أن الآراء السابقة التي أكدت الطبيعة الاستشارية لديوان المظالم إن كانت قد تصدق في بداية إنشاء ديوان المظالم – وفي فترات لاحقة– فإنها لا تصدق في الوقت الحالي، خصوصاً بصدور نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم ٥–٧٨ بتاريخ ١٩–٩–١٤٢٨ (٢٠٠٨م)؛ فلم يعد هناك شك في اعتبار ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الإداري.

فاختصاصات المحكمة الإدارية في الديوان – طبقاً للمرسوم المذكور – هي اختصاصات لا تخرج في مضمونها عن الاختصاصات التي تمارسها محاكم القضاء الإداري في كثير من الدول ذات الباع الطويلة في رقابة القضاء الإداري، كما أنه ما دام الديوان يمارس وظيفة الإلغاء والتعويض وفقاً للمبادئ المستقر عليها في أنظمة القضاء الإداري المقارنة فإنه لا يمكن وصفه بالصفة الاستشارية، على الأقل بعد التعديلات الأخيرة التي أدخلها المشرع.

وإذا كان أكبر مطعن قد يوجه إلى ديوان المظالم – كهيئة قضاء إداري – هو اختصاصات محكمته الإدارية في نظر القضايا الجنائية والتجارية، فإن التحول الجديد الذي نبع من نظام القضاء الأخير «أزاح عن كاهل المحكمة الإدارية ما يصل إلى ٦٠ في المائة من القضايا التي كانت تنظرها، والتي لم تكن هي من صميم عمل المحكمة الإدارية التي كانت تراوح بين قضايا تجارية وجزائية؛ الأمر الذي تسبب في تشتت العمل»، (٢٠).

---

(١٩) د. محمد كامل ليلة، (١٩٦٩م)، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص ١٠٧.

(٢٠) تصريح رئيس المحكمة الإدارية في المنطقة الشرقية – الشيخ محمد الزبن، – جريدة الحياة – العدد الصادر في ١٧–٢–٢٠٠٨م.

٢- محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان:

فوض الدستور العماني أو ما يسمى بالنظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم السلطاني رقم -١٠١ / ٩٦، المشرع اختيار أسلوب الرقابة القضائية؛ فطبقاً للمادة ٦٧ من الدستور العماني ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري.

وقد اختار المشرع العماني الأخذ بمحكمة خاصة للفصل في المنازعات الإدارية، وهو ما يشكل اختياراً محموداً وسديداً؛ نظراً لأهمية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة وحاجته إلى التخصص والاستقلال.(٢١).

وتم إنشاء محكمة القضاء الإداري العمانية كمحكمة مستقلة بموجب المرسوم السلطاني رقم 91/99 لينظم عمل المحكمة واختصاصاتها وإجراء التقاضي أمامها، وليسترشد قضاؤها بالمبادئ القانونية التي أرستها المحاكم الإدارية في الدول التي سبقتها في الأخذ بالنظام القضائي المزدوج مثل فرنسا ومصر، آخذة بعين الاعتبار خصوصية المجتمع العماني السياسية والاجتماعية والاقتصادية(٢٢).

---

(٢١) انظر: المستشار علي شحاتة محمد، (٢٠٠٢م)، القضاء الإداري في سلطنة عمان- بحث مقدم إلى ندوة القضاء الإداري التي نظمتها وزارة الخدمة المدنية العمانية بالتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مسقط، ص٥ وما بعدها.
المستشار عادل بورسلي، (فبراير ٢٠٠٤م)، قراءة في قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، مجلة الفتوى والتشريع، العدد ١٢، الكويت، ص١٣ وما بعدها.

(٢٢) انظر: الدكتور طارق البوسعيدي، (٢٠٠٣م)، مجموعة محاضرات في القانون الإداري، كلية الشريعة والقانون، سلطنة عمان.

اختصاصات المحكمة:

حدد المرسوم السلطاني رقم 91/99 اختصاصات المحكمة، على النحو التالي:

* الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها، المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
* الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.
* الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.
* الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.
* الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة عن لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.
* دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها سابقاً سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.
* الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وهي العقود التي تبرمها الجهات الإدارية مع الغير لتسيير المرافق العامة(٢٣)

وتجدر الإشارة إلى أن محكمة القضاء الإداري العمانية لم تمنح الولاية العامة في نظر جميع المنازعات الإدارية بل أعطيت لها اختصاصات محددة على سبيل الحصر، وتخرج عن اختصاصات المحكمة طبقاً لقانونها ما يلي(٢٤):

- الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوامر السلطانية.
- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن ضد القرارات الصادرة عن اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٨٣/٣).

(٢٣) م ٦ من المرسوم السلطاني.

(٢٤) م ٧ من المرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ بإنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها.

ويبدو بعد استقراء هذه النصوص أن المشرع العماني لحداثة التجربة لم يرغب أن يكون اختصاص محكمة القضاء الإداري شاملاً لسائر المنازعات الإدارية، وهو اتجاه يأخذ بالتدرج في الرقابة ولاسيما إذا عرفنا أن سلطنة عمان لا يوجد بها قضاء إداري حقيقي منذ إنشائها.(٢٥)

ويلاحظ أن قانون محكمة القضاء الإداري قد نص على عدم اختصاصه بنظر أعمال السيادة بنص صريح على خلاف بعض الأنظمة القضائية التي تترك ذلك للقضاء أو قانون السلطة القضائية، وإن كان المشرع العماني لم يتناول تحديد أعمال السيادة كما هو الحاصل في دول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما سنناقشه في موضعه من هذا البحث.

ثانياً – الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد:

بعد أن تناولنا الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج وهي المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان، وهي التي تأخذ بقضاء متخصص ومستقل للنظر بالمنازعات الإدارية، فإن بقية دول مجلس التعاون الخليجي تأخذ بنظام القضاء الموحد.

أسباب الأخذ بهذا النظام:

ساد نظام القضاء الموحد معظم دول العالم منذ أمد بعيد، ويتأسس هذا النظام على أساس وحدة القضاء حيث توجد جهة قضائية واحدة يكون اختصاصها شاملاً لمختلف المنازعات، وبذلك تتولى هذه الجهة مراقبة الأعمال الإدارية والفصل في المنازعات الإدارية، ويختلف هذا النظام عن نظام القضاء المزدوج؛ حيث ينشأ قضاء مستقل يتخصص بنظر المنازعات الإدارية والرقابة

(٢٥) انظر: لمزيد من التفاصيل بشأن تاريخ الرقابة القضائية في سلطنة عمان، د. موسى بن جعفر، (١٩٩٧م)، تطور القانون الإداري العماني، المطابع الذهبية.

على أعمال الإدارة وذلك إلى جوار القضاء العادي الذي يختص بنظر غير ذلك من منازعات[٢٦].

ويثور التساؤل عن أسباب أخذ دول الخليج بنظام القضاء الموحد، على الرغم من أن دساتيرها بشكل عام فوضت المشرع اختيار نظام الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية.

وللإجابة عن هذا التساؤل نرى أن ثمة أسباباً تاريخية أدت إلى الأخذ بهذا النظام في دول مجلس التعاون الخليجي، من أبرزها محاكاة النظام القانوني في إنجلترا، التي تعد مهد القضاء الموحد، ومن المعلوم أن معظم دول الخليج كانت مستعمرات بريطانية.

كما يرى البعض أن من أهم الأسباب التي أدت إلى الأخذ بهذا النظام أنه يمتاز بالبساطة والتيسير على المتقاضين؛ حيث يخلو من التعقيدات التي تنشأ نتيجة إثارة إشكالات توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء في نظام القضاء المزدوج[٢٧].

وقد عارض الفقه اتجاه المشرع الخليجي في هذا الجانب، فيرى البعض أنه كان من الأفضل إنشاء محكمة إدارية مستقلة لا مجرد دائرة في إحدى محاكم القضاء العادي، بل لعله كان من الأوفق إقامة مجلس دولة متكامل على النسق الفرنسي أو المصري، يضم قسماً قضائياً وآخر للفتوى والتشريع.[٢٨]

---

(٢٦) د. سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، ص٢٤٦.

(٢٧) المرجع السابق، ص٢٥٩.

(٢٨) د. ماجد راغب الحلو، (١٩٩٢م)، المنازعة الإدارية في الكويت، مجلة المحامي، السنة الخامسة، عدد إبريل.

ونحن نتفق مع ما ذهب إليه الرأي السابق خاصة في ظل زيادة عدد المنازعات الإدارية في دول الخليج العربي، وظهور الحاجة الملحة إلى القاضي المتخصص في هذا المجال؛ ولا سيما أن الدستور قرر في بعض الدول الخليجية كدولة الكويت في المادة ١٧١ على أنه (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة)[٢٩].

على أن بعض الشراح يرى أنه لا يمكن تصنيف دول الخليج بين دول النظام القضائي الموحد؛ لأنه توجد دائرة إدارية متخصصة في الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك بين دوائر المحكمة الكلية فيها، ويتم الطعن في أحكامها بالاستئناف أو التمييز أمام دوائر متخصصة، لذلك ينتهي هذا الفقه

(٢٩) قدم أحد أعضاء مجلس الأمة الكويتي اقتراحاً بقانون لإنشاء مجلس الدولة الذي يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة، ويضم الاقتراح خمسة فصول. يتناول **الأول** تشكيل المجلس؛ بحيث يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة، ويتكون مجلس الدولة على ضوء الاقتراح من القسم القضائي وقسم الفتوى والتشريع، ويشكل المجلس من رئيس ونائب رئيس، وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، وتشكل الهيئة الإدارية لمجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة رئيساً، ونائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس القسم القضائي، ورئيس قسم الفتوى والتشريع، وأقدم ثلاثة من المستشارين الكويتيين، ووكيل وزارة العدل، أعضاء.
وتضمن **الفصل الثاني** من القانون تأليف القسم القضائي لمجلس الدولة، ويضم محكمة القضاء الإداري، وهي تعادل محكمة الاستئناف والمحكمة الإدارية، ويتناول **الفصل الثالث** اختصاص قسم الفتوى والتشريع، وهو القسم الآخر المكون لمجلس الدولة، واختص **الفصل الرابع** ببيان النظام القانوني لأعضاء مجلس الدولة وتضمن **الفصل الخامس** أحكاماً عامة.
ولم يتسن لهذا الاقتراح أن يرى النور بسبب عدم عرضه على المجلس.
جريدة الأنباء، العدد رقم ٩٥١٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٥م.

إلى أنه وإن كان النظام القضائي في "الخليج" هو النظام الموحد من الناحية العضوية، يعد من أنظمة القضاء المزدوج من الناحية الموضوعية؛ حيث توجد دوائر متخصصة للفصل في المنازعات الإدارية يمكن إطلاق اصطلاح القضاء الإداري عليها(٣٠).

وبدورنا نختلف مع الرأي السابق – على الرغم من تقديرنا لوجاهته–؛ ذلك أن إنشاء دوائر متخصصة في كنف القضاء العادي لنظر المنازعات الإدارية لا يعني الأخذ بأسلوب القضاء المزدوج، الذي يقوم أساساً على عنصر التخصص. فكما هو معلوم فإن قضاة تلك الدوائر هم من قضاة القضاء العادي، ولا يتوافر لهم عنصر التخصص أو الخبرة الكافية للنظر في المنازعات الإدارية.

ونشير في هذا الجانب إلى أن المشرع الخليجي مطالب بالاهتمام بتنظيم المنازعة الإدارية على أسس صحيحة، بدلاً من تركها إلى قضاء غير متخصص يحكم بها وفقاً لإجراءات مدنية قد لا تتلاءم مع طبيعتها، خصوصاً أنه لا توجد عقبات تحول دون تنظيم المنازعة الإدارية على غرار الوضع في مجلس الدولة الفرنسي أو المصري.

تنظيم الرقابة القضائية في نظام القضاء الموحد:

بعد أن ناقشنا أسباب لجوء دول الخليج إلى نظام القضاء الموحد، فإنه يتعين أن ندرس تلك الرقابة داخل النظام الموحد على النحو التالي:

أولاً – دولة الإمارات العربية المتحدة:

طبقاً للمادة ١٠٢ من الدستور الإماراتي: يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد.

(٣٠) أ. د. محمود سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، ص٢٧٨.

وعلى ضوء ذلك صدر القانون رقم ٦ لسنة (١٩٨٧م) بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية، فأسندت المادة ٣ منه إلى المحكمة الاتحادية الابتدائية النظر في جميع المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد – مدعياً أو مدعى عليه – وبين الأفراد.(٣١)

وعلى هذا النحو لا تأخذ دولة الإمارات العربية المتحدة بنظام القضاء المزدوج، وإنما تأخذ بنهج وحدة القضاء ووحدة القانون(٣٢)، فلم يصدر في دولة الإمارات قانون خاص لنظر المنازعات الإدارية، ينظم تلك الرقابة.

---

(٣١) انظر: د. ماجد راغب الحلو، (١٩٩٠م)، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دار القلم للنشر، ص ١٥٥ وما بعدها.
د. محمود سامي جمال الدين، (١٩٩٠م)، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دار القلم، ص١٢٨ وما بعدها.
د. رمضان محمد بطيخ، (١٩٩٢م)، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية: دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، العين: مكتبة الإمارات.
د. شمس مرغني علي فراج، (١٩٩٠م)، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، رأس الخيمة: مطبعة النخيل.
د. شمس مرغني علي فراج، (يناير ١٩٨٧م)، ملامح القانـــون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العدالة، س ١٤، ع ٥٠، ص ص ٧ – ٤٠.
د. محمد فتوح محمد عثمان، (١٩٩٦م)، أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة، دبي: كلية الشرطة.
د. مصطفى محمود عفيفي، (١٩٩٠م)، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، ط٢، دبي: كلية الشرطة.

(٣٢) د. عبد الحميد الرفاعي، المرجع السابق، ص٢٧٢.
ولمزيد من التفاصيل انظر: د. ماجد راغب الحلو، (٢٠٠٥م)، تأملات في المنازعة الإدارية في الإمارات، مجلة الشريعة والقانون.

إلا أنه توجد نصوص متناثرة في بعض التشريعات تجيز لذوي الشأن الطعن في القرارات الإدارية أمام المحاكم؛ فطبقاً للمادة ١٠٤ من القانون الاتحادي رقم ١٥ لسنة ١٩٨٠م في شأن المطبوعات والنشر، يجوز لكل ذي شأن أن يطعن أمام المحاكم المختصة في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا القانون. ويجب أن يتم الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار المراد الطعن فيه.

كما أنه طبقاً للمادة رقم ٨٣ من قانون الخدمة المدني الاتحادي رقم ٢٠٠١/٢١م يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف العقوبة. ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً.

ونشير في النهاية إلى أن عدم وجود قانون يتضمن تنظيم كامل المنازعات الإدارية بالدولة هو محل نظر؛ ذلك أن المنازعة الإدارية تختلف بطبيعتها عن المنازعة المدنية، لذا كان يتعين أن يتم تنظيمها وفق نصوص تتلاءم مع طبيعتها.

ثانياً – مملكة البحرين:

على الرغم من حداثة الدستور البحريني الصادر في سنة ٢٠٠٢م فإنه لم يعط المنازعات الإدارية حقها من الاهتمام، فلم يشر إليها البتة، بل إنه فوض القانون في تحديد المحاكم على اختلاف أنواعها وترك له بيان وظائفها وتحديد اختصاصاتها.

وعلى هذا النحو فإن المشرع مخير بين اللجوء إلى أسلوب القضاء الإداري المزدوج أو القضاء الموحد، إلا أنه على الرغم من ذلك لم يصدر قانون خاص للمنازعات الإدارية في مملكة البحرين. ويستمد القضاء اختصاصه بنظر المنازعات الإدارية من المادة السابعة من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٢م.

وقد قررت هذه المادة أنه: ما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى

المدنية – بدائرة إدارية – بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك.

وجاء هذا النص تلافياً للنقص الواضح في قانون تنظيم القضاء القديم الذي لم يضع قيداً على ولاية المحاكم المدنية بشأن القرارات الإدارية – باستثناء أعمال السيادة – إلا أن الدستور قبل التعديل قد نص في المادة (٣٢) على أن المحاكم يقتصر اختصاصها على النظر في المنازعات المتعلقة بطلب إلغاء تلك القرارات، إذا افتقدت شروط صحتها أو بطلب التعويض عنها. وقد أخذت بهذا محكمة التمييز في حكمها الصادر في ٢ مايو ١٩٩٣: "أن القضاء المدني.. له الولاية العامة في الفصل في كافة.. المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية".[٣٣]

وبموجب نص المادة السابعة من قانون السلطة القضائية تشكلت دائرة إدارية بالمحكمة الكبرى المدنية تختص، وفقاً لما جاء في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣م بالآتي[٣٤]:

١ – الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها.

٢ – الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

٣ – دعاوى الجوازات الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة.

---

(٣٣) انظر: الدكتور حسني درويش عبدالحميد، (٢٠٠١م)، مبدأ سيادة القانون و ضماناته في دولة البحرين، ص١٤١، الطبعة الأولى.
الدكتور فاروق خمّاس، (٢٠٠٦م)، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، ص ٩٣، ٩٤.
جاسم القبندي، مدى ولاية القضاء البحريني على المنازعات الإدارية، مقال منشور إلكترونياً، بتاريخ ٨–٣–٢٠٠٨م http://jassilllali.maktoobblog.com -

(٣٤) جاسم القبندي، المرجع السابق.

وبعد العرض المتقدم نلاحظ أن ثمة نقصاً في قواعد المنازعة الإدارية في القانون البحريني، ونأمل من المشرع الإسراع في إصدار قانون خاص بالمنازعات الإدارية.

وبتقديرنا أن تنظيم اختصاصات الدائرة الإدارية بموجب قرارات إدارية – كما هو الوضع في مملكة البحرين – أمر يتنافى مع الأسس التي تقوم عليها الرقابة القضائية؛ فالقرار الإداري يجعل الأمر بيد السلطة الإدارية التي تستطيع بمشيئة إرادتها أن تضيق الرقابة القضائية إلى أضيق نطاق؛ خصوصاً في ظل سكوت الدستور البحريني عن تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وكذلك في ظل عدم وضع قانون السلطة القضائية ضوابط أساسية لتلك الرقابة.

ثالثاً – دولة الكويت:

كانت المادة الثانية من المرسوم بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩م بشأن تنظيم القضاء تحرم على المحاكم التعرض للأوامر الإدارية من ناحية تأويلها أو وقف تنفيذها، وهو ما كان يشكل عقبة أمام تلك المحاكم في الرقابة على القرارات الإدارية.

إلا أن الدستور الكويتي الصادر في عام ١٩٦٢م نص في المادة ١٦٩ على إنشاء القضاء الإداري مع تفويض المشرع في اختيار نظام القضاء.

ولقد تردد المشرع الكويتي طويلاً بين الأخذ بنظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج، إلا أنه استقر في النهاية على الأخذ بنظام القضاء الموحد، وذلك بصدور القانون رقم٢٠ لسنة ١٩٨١م، الذي نص في مادته الأولى على أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية أو أكثر تشكل من ثلاثة قضاة، وتشتمل على غرفة أو أكثر بحسب الحاجة.

وقد تبنى المشرع الكويتي الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات الدائرة الإدارية، فطبقاً لنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م تختص الدائرة الإدارية بالمسائل التالية:

- **أولاً** – المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين ولورثتهم.

- **ثانياً** – الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.
- **ثالثاً** – الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بالترقية.
- **رابعاً** – الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.
- **خامساً** – الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

وقد انتقد الفقه الكويتي مسلك المشرع باتباع الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات الدائرة الإدارية على اعتبار أن كثيراً من المسائل المهمة تخرج عن اختصاصات الدائرة الإدارية؛ نظراً لأن اختصاصاتها واردة على سبيل الحصر(٣٥).

---

(٣٥) ومن أبرز الأمثلة التي تخرج عن اختصاص الدائرة الإدارية ما يلي:
القرارات الخاصة بإحالة الموظفين إلى مجالس التحقيق؛ ذلك لأن هذه القرارات تصدر من وكيل الوزارة بوصفه سلطة إدارية لا سلطة تأديبية.
– القرارات الخاصة بنقل الموظفين سواء كان هذا النقل نوعياً أم مكانياً اللهم إلا إذا حملت في طياتها قرارات إدارية أخرى مقنعة مما تختص الدائرة الإدارية أصلاً بنظره كقرارات النقل التي تتضمن عقوبات تأديبية مقنعة.
– قرارات وقف الموظف عن العمل احتياطياً.
– القرارات الخاصة بالندب والإعارة.
– القرارات الخاصة بالإجازات عموماً كإجازة الحج وإجازة مرافقة مريض وإجازة العدة.
– القرارات المتعلقة بتثبيت الموظفين أو عدم تثبيتهم خلال مدة الاختبار.
انظر:
د. عادل الطبطبائي، (٢٩٩٨م)، قانون الخدمة المدنية الكويتي، دون ناشر، ص ٣٥٨.
د. عثمان عبدالملك الصالح، (١٩٨٦م)، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الرابع، ص١٨ وما بعدها.

ويرى بعض الفقهاء الكويتيين عدم دستورية هذا النهج الذي اتبعه المشرع في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية على سبيل الحصر؛ ذلك أن المادة ١٦٩ من الدستور تنص على أن ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون. فصياغة النص على هذا النحو تفيد بيقين أن ولاية الغرفة أو الدائرة الإدارية هي ولاية كاملة تشمل قضاء الإلغاء والتعويض، كما أنها ولاية عامة تشمل جميع المنازعات الإدارية على إطلاقها(٣٦).

ومن جانبنا نرى أن اختصاص الدائرة الإدارية يجب أن يكون شاملاً لجميع المنازعات الإدارية؛ نظراً لأهمية القضاء الإداري في الذود عن الحقوق والحريات العامة، فلا يقبل أن تظل العديد من المنازعات خارج نطاق الرقابة القضائية.

إلا أنه إذا كان اختصاص الدائرة الإدارية محدداً بالنظر في المنازعات المتعلقة بقرارات معينة وردت على سبيل الحصر، وهو ما يضعف الرقابة القضائية التي تمارسها فإننا نتفق مع الفقه(٣٧) الذي يرى أنه باستطاعة الدائرة الإدارية – وبهدف تحقيق أكبر قدر من الضمانات للموظفين – أن تنهج منهج التفسير الواسع حتى يشمل النزاع في ذاته وطبيعته(٣٨).

رابعاً – دولة قطر:

لم تكن القرارات الإدارية في دولة قطر تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية، وتطبيقاً لذلك قررت محكمة الاستئناف القطرية أن القضاء لا يختص

(٣٦) د. عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص٢٧.

(٣٧) د. عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص٢٧ وما بعدها.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل حول موضوع توسع القاضي الإداري انظر:
الأستاذ ناصر حسين العجمي، (٢٠٠١م)، اتجاهات القاضي الإداري الكويتي بشأن اختصاصه بنظر طعون الموظفين، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، كلية الحقوق.

بنظر المنازعات المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية؛ أي المطالبة بإلغائها والتعويض عنها[٣٩].

إلا أنه بصدور الدستور القطري في عام ٢٠٠٤م نص في المادة «١٣٨» على أن يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها.

وتأسيساً على ذلك صدر القانون رقم ٧لسنة ٢٠٠٧م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، الذي نص على أن تنشأ بالمحكمة الابتدائية دائرة إدارية أو أكثر، تشكل كل منها من ثلاثة قضاة، تختص دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية المحددة بهذا القانون.

وحدد القانون اختصاص الدائرة الإدارية دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

١ – المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أياً كانت درجاتهم الوظيفية.

٢ – الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنها.

٣ – الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢م بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات،

(٣٩) حكم محكمة الاستئناف رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٧م، مشار إليه د. ربيع أنور فتح الباب، (١٩٩٣م)، القانون الإداري القطري والمقارن، دار النهضة العربية، ص٦٨.

وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

٤ – طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (٢)، (٣) من هذه المادة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.

٥ – منازعات العقود الإدارية.

والملاحظ على المشرع القطري في تنظيمه لاختصاصات الدائرة الإدارية أنه أخذ بالأسلوب الحصري في الرقابة على المنازعات الإدارية. فهناك الكثير من الاختصاصات التي تخرج عن تلك الرقابة، وهو بذلك سار على النهج الذي سارت عليه القوانين الخليجية، كما سبق بيانه.

ويلاحظ أنه لم يمض وقت طويل بين صدور الدستور القطري وقانون إنشاء الدائرة الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وهو بذلك يختلف عن القوانين الأخرى كالإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين، فالدستور القطري صدر في سنة ٢٠٠٤م، وجاء قانون الفصل في المنازعات الإدارية بعد ثلاث سنوات بينما صدر الدستور الإماراتي سنة ١٩٧١م، ولم يصدر أي قانون ينظم المنازعات الإدارية، كما أن الكويت تأخر قانونها المتعلق بإنشاء الدائرة الإدارية ١٧ عاماً من تاريخ صدور الدستور الكويتي الذي نص على تلك الرقابة. فيما نجد أن مملكة البحرين لم تصدر إلى الآن قانوناً بشأن الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية.

المبحث الثاني
نطاق اختصاص المحاكم
بإلغاء القرارات الإدارية

تبين لنا أن دول مجلس التعاون الخليجي تأخذ بالأسلوب الحصري في بيان اختصاصات المحاكم بنظر الرقابة على القرارات الإدارية، فاختصاصات القضاء الخليجي ليست شاملة لجميع القرارات الإدارية. وهذه الاختصاصات يمكن ردها إلى أمرين: أولهما القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة، وثانيهما القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالأفراد والهيئات، لذا سندرس نطاق تلك الاختصاصات في المطلبين القادمين.

المطلب الأول
نطاق ولاية المحاكم بنظر
طعون الوظيفة العامة

تعد القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة من أكثر فئات القرارات الإدارية التي يطعن عليها لدى المحاكم، بل لا نبالغ إذا قلنا إن أكثر من ٧٠٪ من القضايا المنظورة أمام الدوائر الإدارية هي قضايا تتعلق بالموظفين العموميين، وقد مرت الرقابة على تلك القرارات بفترة طويلة من التطور، إلى أن خضعت للرقابة القضائية على شرعيتها.(٤٠) وسوف نتناول نطاق ولاية المحاكم على طعون الوظيفة العامة بدراسة الطعون المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة والطعون المتعلقة بمنازعات الترقية وطعون المرتبات والمكافآت والعلاوات والبدلات وطعون القرارات التأديبية.

---

(٤٠) انظر: تاريخ تطور الرقابة على القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة.
د. سعد العنزي، (٢٠٠٥م)، الضمانات الإجرائية بالتأديب في القانون الكويتي والفرنسي والمصري، دار النهضة العربية.

الفرع الأول
الطعون المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة

من أهم قرارات الوظيفة العامة قرارات التعيين، لذلك خضعت تلك القرارات لرقابة القضاء في كثير من دول مجلس التعاون الخليجي؛ فقد جاءت النصوص في غالبية التشريعات المتعلقة بالرقابة على المنازعات الإدارية صريحة في خضوع قرارات التعيين في الوظيفة العامة للرقابة القضائية.

واختصاص المحاكم بالرقابة على قرارات التعيين، ينبع في الأساس لمنع التعسف في التعيين وحرمان الأفراد من شغل الوظائف العامة على الرغم من أحقيتهم فيها. على أن تلك الرقابة لا تعني بحال من الأحوال التدخل في شؤون الإدارة في هذا المجال.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الكويتية: أن التعيين في الوظيفة العامة – ولو كانت لها صفات أو مقومات خاصة – متروك أمره أصلاً لتقدير الجهة الإدارية باعتبارها القوامة على حسن سير المرافق العامة، ومن ثم فهي تترخص فيه بسلطتها التقديرية بلا معقب عليها ما دام تصرفها قد خلا من إساءة استعمال السلطة ما لم يقيدها القانون بنص خاص، أو ما لم تقيد نفسها بقواعد تنظيمية معينة[٤١].

---

(٤١) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٢٣٣ لسنة – ١٩٩٧ جلسة ٢٠/٤/ ١٩٩٨ ص ٢٧٠، والطعنان ٢٣،٨٧ لسنة ٩٨ جلسة ٤–١–١٩٩٩م – مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز– القسم الرابع –٢٠٠٤م – ص٥٩٧. وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في التعيين على النحو السالف فإنها إذا وضعت ضوابط للتعيين يجب الالتزام بها، وإلا عد قرارها باطلاً. وتطبيقاً لذلك قضي أنه (وإذ يتضح من الأوراق أن القرار المطعون فيه قد تضمن تعيين من أهم أقل من الطاعن في تقدير "الليسانس"، وجميعهم من الحاصلين على "ليسانس" الحقوق عام ١٩٩١م بتقدير عام جيد في حين أن الطاعن حاصل على ليسانس الحقوق عام ١٩٩١م بتقدير جيد جداً، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد خالف الضوابط التي وضعتها النيابة الإدارية لاختيار المرشحين لشغل وظيفة معاون نيابة إدارية، فإنه يتعين الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطي الطاعن في التعيين في وظيفة معاون نيابة إدارية وما يترتب على ذلك من آثار) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٨ – جلسة ٢٤/٦/٢٠٠٠م، سنة ٤٢ ق، سمير البهي، المرجع السابق، ص٢٥٢.

وقد توسع القضاء في تحديد مفهوم التعيين؛ وذلك رغبة في مد الرقابة القضائية إلى أكبر نطاق ممكن ذلك أن الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات المحاكم بنظر القرارات الإدارية يؤدي إلى خروج العديد من القرارات من نطاق الرقابة.

ومن مظاهر هذا التوسع التي أخذت به بعض المحاكم في الوطن العربي اعتبار نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى مغايرة في طبيعتها أو شروط التعيين فيها بمنزلة تعيين في الوظيفة الجديدة(٤٢).

وهذا التوسع لا يقتصر على قرارات التعيين في الوظيفة العامة، بل يتعدى ذلك إلى بقية القرارات الأخرى المتعلقة بالوظيفة العامة، وهو ما سنؤكده عند دراسة تلك القرارات.

الفرع الثاني
الطعون المتعلقة بمنازعات الترقية

لم يتردد المشرع في دول مجلس التعاون الخليجي في إخضاع قرارات الترقية للرقابة القضائية، ويقوم هذا الأمر على أساس أن الرقابة على قرارات الترقية مهمة جداً، على اعتبار أنها من مسائل الوظيفة العامة التي تحظى باهتمام المشرع باعتبارها من أهم الدعامات التي تقوم عليها الوظيفة العامة.

والجدير بالذكر أن بعض دول مجلس التعاون الخليجي كدولة الكويت مدت رقابتها على القرارات الصادرة بتقويم الأداء الوظيفي التي لم ينص عليها في قرارات الوظيفة العامة القابلة للطعن. عندما توسعت في مفهوم الترقية، فاعتبرت من قبيل قرارات الترقية التقارير المتعلقة بتقدير كفاية الموظفين.

وفي بيان ذلك تقول محكمة التمييز: إنه ولئن كانت قرارات تقدير الكفاية التي توضع عن الموظفين العموميين لم ترد نصاً ضمن اختصاصات الدائرة

(٤٢) القضية رقم ١٦٨ لسنة ١ قضائية، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، ص ٢٥٨.

الإدارية التي عدتها المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، فإنه لما كانت تقارير الكفاية بعد استيفاء مراحلها القانونية هي قرارات إدارية نهائية تؤثر مآلاً في الترقية والفصل المنصوص عليهما في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الأولى فإنه بذلك تختص تلك الدائرة – ودون غيرها – بالفصل فيها(٤٣).

الفرع الثالث
طعون المرتبات والمكافآت والعلاوات والبدلات

أولاً - المرتب:

المرتب هو المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف لقاء العمل، ويعد المرتب من أهم الحقوق المالية المعترف بها للموظف العام. وعلى ضوء ذلك نجد غالبية التشريعات المختلفة التي تعالج مواضيع الوظيفة العامة تؤكد أهمية هذا الحق، وتضع العديد من القواعد التي تكفل حمايته وتنظيمه؛ بحيث يؤدي إلى إعانة الموظف وأفراد أسرته وتوفير الحياة الكريمة اللائقة لهؤلاء.

وتعد المنازعة في المرتب من المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي، دون التقيد بإجراءات ومواعيد باعتبارها من دعاوى التسوية التي يستمد الموظف حقه فيها من قاعدة تنظيمية عامة، مردها القوانين واللوائح مباشرة ولا تتقيد بمواعيد معينة(٤٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التوسع في تفسير مدلول المرتب من أجل مد

---

(٤٣) حكم محكمة التمييز، رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٠م إداري، جلسة ١٩٩٢/٦/٢٢م والمنوه عنه في مؤلف المستشار ناصر معلا والمحامي جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز في سبعة عشر عاماً، من عام ١٩٨٢– ١٩٩٩م، الطبعة الأولى ٢٠٠٠، ص٤٤٨.

(٤٤) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨م، جلسة ٤/٧/ ١٩٨٨م، موسوعة المبادئ، المرجع السابق، ص١٣٨.

الرقابة إلى أكبر نطاق ممكن، فقد قضي أن "المقصود بالمرتب في مفهوم الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون إنشاء الدائرة الإدارية هو كل ما يستحقه الموظف من مبالغ أو مزايا عينية أو أدبية تخولها له القوانين واللوائح؛ فيشمل المرتب الأجر الشهري وكافة البدلات كبدل طبيعة العمل والانتقال والسفر والسكن والنفقات والمخصصات التي يستحقها بسبب بعثته أو إجازته الدراسية والمنح وغيرها"(٤٥).

كما قضي: أن اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات المنصوص في البند أولاً من المادة أولاً من القانون رقم ٢٠ لسنة١٩٨١م، بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات، ولجميع ما يتفرع عنها من مسائل وبهذه المثابة تنظر المحكمة في حدود اختصاصها الكامل ما يكون قد صدر في شأن تلك المرتبات من قرارات أو اتخذ من إجراءات وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله أو بعضه خلال فتره زمنية معينة(٤٦).

واعتبرت محكمة التمييز أن دعوى طلب استرداد ما صرف للموظف خلال مدة انقطاعه بأنه منازعة في مرتب؛ حيث قررت "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن العبرة في تكييف الدعوى ليست بما يصفه الخصوم بل بما تتبينه المحكمة من وقائع الدعوى ومن تطبيق القانون عليها، كما أن اختصاص الدائرة الإدارية بنظر المنازعات الخاصة بالمرتبات المنصوص عليها في البند أولاً من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية

(٤٥) حكم الدائرة الإدارية الكويتية، محكمة الاستئناف العليا، رقم١٢٢٣، ١٩٨٦م، جلسة ١٩٨٧/١/٣م، والمنوه عنه بمؤلف الدكتور عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص٥٨.

(٤٦) حكمها في الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨م تجاري، جلسة ١٩٨٨/٧/٤م، مجلة القضاء والقانون، السنة ١٦، العدد ٢، ص١٢٠.

لنظر المنازعات الإدارية هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها من مسائل، وبهذه المثابة تنظر هذه المحكمة في حدود اختصاصها الكامل ما يكون قد صدر في شأن تلك المرتبات من قرارات أو اتخذ من إجراءات، وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله أو بعضه خلال فترة زمنية معينة، ولها إهدارها ما دام المرتب المتنازع عليه يستمد أصل الحق فيه من القانون مباشرة. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد كيف دعوى المطعون ضدها بطلبها استرداد ما صرف للطاعن من أجر خلال فترة انقطاعه عن العمل: أنها منازعة في راتب ورتب على ذلك اختصاص الدائرة الإدارية بنظرها فإنه يكون قد أصاب صحيح القانون "(٤٧).

والملاحظ أنه لولا هذا التوسع الذي مارسته المحاكم لبقيت العديد من المنازعات المالية خارج رقابة المحاكم، لذا نرى أنه من الأفضل لو كان المشرع جعل الرقابة القضائية على القرارات الإدارية شاملة لجميع القرارات؛ وذلك تحقيقاً للفائدة.

ثانياً – العلاوات:

العلاوة هي مبلغ معين من المال يضاف إلى المرتب؛ ليزداد بها مقدار الراتب الأساسي، وتعد العلاوة من الحقوق الأساسية للموظف العام، غير أن هذا الحق لا يتمتع به جميع الموظفين، فثمة فئات معينة منهم محرومون منه، وهم أصحاب الرواتب الثابتة والرواتب المقطوعة(٤٨).

وقد تثور في بعض الدولة مشكلة تحديد طبيعة العلاوة الدورية، فإذا تم تكييفها على أنها "منحة" للموظف فإن من حق الإدارة أن تمنحها أو لا تمنحها،

---

(٤٧) الطعن رقم ٤١–٩٦، جلسة ١٢/٥/١٩٩٧م، مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٥، العدد ١، ص٣١٠.

(٤٨) د. بدرية الجاسر، (١٩٩٤م)، تطور حقوق الموظف العام بالكويت، ملحق مجلة الحقوق، ص ٤٤.

أما إذا تم تكييفها على أنها "حق" للموظف فإنه لا سبيل للإدارة سوى تقريرها للموظف إذا توافرت شروطها دون أن يكون لها أية سلطة تقديرية في ذلك.

وإذا كان المشرع في دول مجلس التعاون الخليجي – التي أشرنا إليها – اعتبر أن المنازعات المتعلقة بالعلاوات تدخل في اختصاصات المحاكم المختصة بالرقابة القضائية على المنازعات الإدارية فإنه لم يحدد نوع العلاوة؛ الأمر الذي يعني شمول جميع العلاوات لتلك الرقابة، والجدير بالذكر أن أنواع العلاوات في مجلس التعاون الخليجي على النحو التالي:

أولاً – العلاوة الدورية:

هي العلاوات التي تمنح للموظف بصورة دورية وتستحق العلاوة الدورية عادة في أول يناير لمضي سنة من تاريخ التعيين أو تاريخ منح العلاوة الدورية السابقة(٤٩).

والعلاوة الدورية – كأصل عام – هي حق للموظف لا يجوز للإدارة حرمانه منها إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون، كحصوله على تقدير ضعيف، كما هو الوضع بالقانونين الكويتي والعماني(٥٠). أو بقرار تأديبي من الهيئة التأديبية المختصة كما هو الوضع في قانون الخدمة المدنية القطري(٥١).

---

(٤٩) فطبقاً للمادة (٢٩) مكن قانون الخدمة المدنية لإمارة أبو ظبي: مع مراعاة المادة (٢٤) من هذا القانون، يستحق الموظف علاوة دورية، في أول يناير من كل سنة طبقاً لتقرير كفاءته عن السنة السابقة. يكون استحقاق أول علاوة في الموعد المشار إليه بعد مضي ستة أشهر على الأقل من تاريخ تعيينه، وتمنح العلاوة بما يتناسب مع مدة الخدمة للموظفين الذين لم تمض على خدمتهم سنة كاملة. وطبقا للمادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية العماني: يستحق الموظف علاوة دورية في أول يناير من كل عام بالفئة المقررة لدرجة وظيفته التي يشغلها طبقاً لما هو مبين بجدول الدرجات والرواتب الملحق بهذا القانون، وبشرط أن تكون قد مضت ستة أشهر على الأقل على تعيينه بالخدمة. ويحرم من العلاوة الدورية من قدم عنه تقرير تقويم أداء وظيفي بمرتبة ضعيف في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير.

(٥٠) م ٣٦ من قانون الخدمة المدنية.

(٥١) م ٢٥ من قانون الخدمة المدنية.

وعلى ضوء ذلك فإن اختصاص الإدارة بالنسبة للعلاوة الدورية هو اختصاص مقيد على اعتبار أن مصدر هذا الحق هو القانون مباشرة.

ثانياً – العلاوة التشجيعية:

العلاوة التشجيعية علاوة استثنائية تعطى للموظف تقديراً لجهوده في أداء وظيفته. وعلى سبيل المثال تنص المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١م على ما يأتي: يجوز بقرار من الوزير المختص بناء على عرض لجنة شؤون الموظفين في الوزارة أو الدائرة منح الموظف علاوة تشجيعية بفئة علاوته الدورية وفي ميعاد استحقاق هذه العلاوة، وبشرط أن يكون التقرير المقدم عنه في السنة الأخيرة بتقدير ممتاز إذا كان خاضعاً لنظام التقارير السنوية. ولا يجوز أن يمنح الموظف أكثر من علاوة تشجيعية واحدة كل سنتين.

والجدير بالذكر أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في منح العلاوة التشجيعية – على خلاف الوضع بالنسبة للعلاوة الدورية –، فمنح العلاوة التشجيعية أمر متروك للسلطة الإدارية لتقرير إذا ما كان يجب منح الموظف هذه العلاوة من عدمه فلا يعني استكمال شروط استحقاقه للعلاوة التشجيعية.

ثالثاً – البدلات الوظيفية:

البدل مكافأة تعويضية يستحقها الموظف نتيجة للأعباء الإضافية التي تؤثر سلباً على كفاية راتبه، والتي يتكبدها بسبب الوظيفة أو بمناسبتها[٥٢]. وقد تم تحديد قواعدها وأحكامها وشروطها، وذلك لما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية. وتخضع المنازعة على البدلات الوظيفية لرقابة القضاء الخليجي الذي يستهدي برقابة القضاء الإداري المصري في هذا الخصوص الذي قضى: بأن تقرير ما إذا كانت الوظيفة تتطلب أعباء مالية معينة، وما إذا كان من المصلحة

(٥٢) د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

تبعاً لذلك أن يتمتع شاغلها بالمعاملة المالية الممتازة هو أمر متروك تقديره للسلطة المختصة التي تملك ذلك قانوناً(٥٣).

الفرع الرابع
طعون القرارات التأديبية

تخضع القرارات التأديبية للرقابة القضائية على شرعيتها في جميع دول مجلس التعاون الخليجي، ومن أهم تلك القرارات قرارات الفصل من الوظيفة العامة.

وتطبيقاً لذلك يقول ديوان المظالم السعودي كمحكمة قضاء إداري "وعلى هدي الأصول والمبادئ العامة التي تحكم شؤون الوظيفة العامة بصفة عامة وفي مجال التأديب بصفة خاصة من ضرورة تناسب مقدار الجزاء مع درجة وخطورة الذنب الإداري، إذ يجب أن يكون الجزاء عادلاً بأن يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة؛ لأن كلا الأمرين ركوب متن الشطط في القسوة والإمعان في الرأفة ليس منها خير على حسن سير المرافق العامة ويجافيان المصلحة العامة"(٥٤).

وقد خضعت قرارات الفصل من الخدمة للرقابة القضائية في جميع دول مجلس التعاون الخليجي بما فيها الدول التي لم يصدر بها قانون خاص للمنازعات الإدارية كدولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين(٥٥)، فطبقاً

---

(٥٣) المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ١٠٢٤ لسنة ٨ ق، جلسة ٦/٣٠/ ١٩٦٦، المجموعة ص ٢٥٠٠.

(٥٤) القرار رقم١٢٢ – ت – س – لعام ١٤٠٧هـ في القضية رقم٢٤ – ٢ – ق لعام ١٤٠٦هـ، منوه عنه بمؤلف د. فهد بن محمد الدغيثر (١٩٩٢م)، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم – دار النهضة العربية – ١٩٩٢– ص٢٣٣.

(٥٥) الحكم الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢١– والمنشور في الموقع الإلكتروني لوزارة العدل البحرينية.

للمادة رقم ٨٣ من قانون الخدمة المدنية الإماراتي يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف العقوبة. ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً.

ومن جانبنا ندعو أن يكون الطعن على جميع العقوبات وليس المذكورة بالمادة السابقة فقط؛ فضمانة الطعن على الجزاء التأديبي يجب أن تسري على جميع القرارات التأديبية بمختلف صنوفها، دون النظر إلى السلطة المختصة بإصدار الجزاء(٥٦).

وما يجدر ذكره في هذا الصدد أن قرارات الفصل من الخدمة الصادرة عن مجلس الوزراء الكويتي كانت لا تخضع للرقابة القضائية بموجب قانون الخدمة المدنية، إلا أنه بصدور القانون رقم٢٢ سنة ١٩٩٥م تم إلغاء البند الخامس من المادة ٣٢ من قانون الخدمة المدنية(٥٧).

---

(٥٦) د. أعاد حمود القيسي، (٢٠٠٣م)، مدى الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية في ظل قانون الخدمة المدنية الإماراتي، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة ١١، العدد الأول، ص٤٢٢.

TABRIZI BENSALAH, Droit de la Fonction Publique, MASSON. 1992. P.250.

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن الطعن في الأحكام والقرارات الإدارية يعد من المبادئ العامة للقانون ولا يجوز مخالفته

C.E. 19 oct. 1962. CANAL. Rec. p.552.

(٥٧) وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أنه "رغبة في تحقيق الاستقرار والهدوء النفسي للموظف العام حتى يطمئن على يومه وغده وينعكس ذلك على مستوى الأداء العام في دور الحكومة وفي الهيئات والمؤسسات العامة فيؤدي ذلك في النهاية إلى رفع معدلات الإنتاج، ولأن في القوانين القائمة ما يكفي لمساءلة الموظف تأديبياً إذا اقتضى الأمر، وفي هذه القوانين جزاءات رادعة تصل إلى حد إقصاء الموظف المذنب عن وظيفته".

والجدير بالذكر أن القضاء كان لا يراقب ملاءمة القرارات التأديبية إلا أنه بعد ذلك عدل من قضائه وأخضع تلك القرارات لرقابته، وفي ذلك تقول محكمة التمييز بأنه "ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقدير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، والذي من صوره عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وقرار الجزاء المشوب بالغلو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية. وقررت أن الحكم المطعون فيه أقام قضاءه على ما خلص إليه من أن القرار المطعون فيه والمطلوب إلغاؤه صدر استناداً إلى مذكرة الدائرة القانونية بوزارة التربية، المتضمنة حضور المطعون ضده إلى عمله متأخراً يوماً وانصرافه في اليوم ذاته قبل انتهاء العمل وتركه العمل في يومين آخرين بإذن، وتجاوز مدة هذا الإذن، وأن ما نسب إلى المطعون ضده في هذه المذكرة لا يستأهل عقوبة الفصل من الخدمة[٥٨].

كما ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى القول: "إنه بفرض قيام المطعون ضده بإعطاء أحد الأشخاص مجاناً قليلاً من الخمر وإن كان يشكل ذنباً إدارياً في حق المطعون ضده، إلا أنه لا يتناسب مع جزاء الفصل الذي أوقعته الإدارة" [٥٩].

(٥٨) محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٨م، جلسة ١٩٨٩/٢/٥م، موسوعة مبادئ القضاء الإداري، الطبعة الأولى عام ٢٠٠٠م، مرجع سابق، ص٧٦٢.

(٥٩) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٦م، جلسة١٢/٣١/ ١٩٨٦م، موسوعة المبادئ التي قررتها محكمة التمييز، الدعوى الإدارية، الجزء الثالث، ص٣١٣.

المطلب الثاني
نطاق ولاية المحاكم على طعون الأفراد والهيئات

بعد أن بينا اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الوظيفة العامة، فإن ولاية الإلغاء لاتقتصر على تلك الطعون وإنما تمتد إلى طعون الأفراد والهيئات.

فطبقاً للمادة ١٣ من قانون ديوان المظالم السعودي يختص ديوان المظالم بالرقابة على القرارات الإدارية النهائية، وذلك عندما عددت تلك المادة الاختصاصات، وأشارت في البند (و) إلى المنازعات الإدارية الأخرى، وهو ما يوسع الرقابة القضائية التي يمارسها الديوان.

وطبقاً للمادة ٣ من قانون الفصل في المنازعات القطري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧م تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

١ – .....

٢ – .....

٣ – الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢م بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول الأجانب وإقامتهم وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

وقد جعل المشرع الكويتي في قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم ٢١ لسنة ١٩٨١م من اختصاصات الدائرة الإدارية النظر في طعون الأفراد والهيئات على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم.

وثمة تساؤل مفاده أن بعض القرارات التي تتعلق بالوظيفة العامة لم ينص المشرع على اختصاص القضاء الإداري بالطعن بها في مسائل الوظيفة العامة

كالندب أو التعيين كما هو الوضع في سلطنة عمان، فهل يجوز الطعن بها في هذا النطاق؟

وقد أجابت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان عن هذا السؤال عندما قضت: بأنه لئن كانت نزاعات التعيين في الوظائف العامة لم ترد صراحة في البنود الثمانية من المادة (٦) من قانون محكمة القضاء الإداري فإنها تدخل ضمن أصناف الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية المنصوص عليها بالبند (٤) من المادة (٦) – مؤدى ذلك – رفض الدفع بعدم الاختصاص[٦٠].

وبتقديرنا أنه كان أمام محكمة القضاء الإداري الأخذ بمنهج التوسع بالتفسير، كما أشرنا من قبل، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من قبل، التي توسعت بقرارات التعيين، كما سبق بيانه.

القرارات الإدارية النهائية:

من البدهي القول: إن الرقابة القضائية يجب أن تنصب على قرار إداري؛ ذلك أن قضاء الإلغاء يقتصر في الأساس على إلغاء القرارات الإدارية دون غيرها.

وقد عرفت محكمة التمييز القرار الإداري – بالتعريف نفسه للمحكمة الإدارية العليا –، بأنه "ذلك القرار الذي تفصح الجهة الإدارية عن إدارتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة"[٦١].

ولا يكتفى فقط بالقرار الإداري مناطاً للطعن، وإنما يجب أن يتعلق الطعن

(٦٠) جلسة ٢٠٠٤/٥/١١م، الدعوى الابتدائية رقم (٥) لسنة (٤) ق.

(٦١) حكم محكمة التمييز، الطعن رقم ٩ لسنة ١٩٨٧م إداري جلسة ١٩٨٧/٥/٦م، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً ١٩٨٢–١٩٩٩م.

بقرار إداري نهائي، واستقر الفقه والقضاء على أن القرار الإداري يعتبر نهائياً إذا لم يكن محتاجاً إلى تصديق أو اعتماد من سلطة أعلى.

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أن القول بنهائية القرار الإداري بمعنى أن يصدر غير قابل للسحب أو الإلغاء هو قول غير صحيح؛ ذلك أن تحديد معنى نهائية القرار الإداري كما يريده المشرع يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون قصده من تعبيره بنهائية القرار أن يصدر متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، على ألا يمنع من اعتباره نهائياً؛ بهذا المعنى أن يكون قابلاً للتظلم الإداري منه سواء إلى من أصدره أو السلطات الرئاسية، وهذا هو المقصود بالقرار النهائي(٦٢).

وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم ٧-٢٠٠٧م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية في قطر القرارات الإدارية النهائية، بأنها هي القرارات الإدارية الصادرة عن جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد.

وعلى ضوء ما تقدم فلا محل لقبول دعوى الإلغاء إذا لم تحقق هذه الصفة في القرار محل الطعن، كما في الأعمال المادية والملاحظات التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهم فيما يتعلق بأعمالهم دون أن تكون قرارات إدارية(٦٣).

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس من السهولة بمكان التفرقة بين القرارات الإدارية وما يختلط معها كالأعمال المادية، إلا أن محكمة التمييز حاولت أن تجد معياراً للتمييز بينهما عندما أكدت: أن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي

---

(٦٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٧٥ لسنة ٦ جلسة ٣/١١/ ١٩٥٤م، مجموعة أحكام السنة التاسعة، ص٧٠.

انظر لمزيد من التفاصيل: د. فؤاد موسى عبد الكريم/ (٢٠٠٤م)، التظلم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم.

(٦٣) د. عزيزة الشريف، (٢٠٠١م)، القانون الإداري الكويتي، دار الكتب، الكويت، ص١٧٧ وما بعدها.

الذي يخرج عن اختصاص الدائرة الإدارية بأن الأول يكون مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية، في حين أن العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها، ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة، ويكون محله دائماً مجرد نتيجة واقعية(٦٤).

ما يخرج عن الرقابة القضائية من القرارات الإدارية النهائية:

لا تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية للرقابة القضائية على شرعيتها أمام المحاكم الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي وإنما هناك استثناءات، وهو ما سنتناوله على النحو الآتي:

أولاً – نظرية أعمال السادة:

إذا كانت الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح تجد أساساً لها – كأصل عام – في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه الدستور، غير أنه يرد على هذا الأصل ما استقر عليه الفقه والقضاء من استبعاد "أعمال السيادة" من مجال الرقابة القضائية.

وإذا كانت نظرية "أعمال السيادة" في أصلها الفرنسي قضائية المنشأ فإنها في مصر ودول الخليج العربية ذات أساس تشريعي يرجع إلى بداية التنظيم القضائي الحديث الذي أقرها بنصوص صريحة في صلب التشريعات المتعاقبة.

ففي مصر يتبين من استقصاء التشريعات المنظمة لمجلس الدولة منذ أنشئ بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م إلى القانون الحالي الصادر سنة ١٩٧٢م، أن هذه التشريعات كافة قد تضمن كل منها نصاً يقضي بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة (المادة ٦ من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، والمادة ٧ من القانون

(٦٤) حكم محكمة التمييز، جلسة ٢٠٠٥/٣/٢٨م، الطعن رقم ١٤٨-٢٠٠٤م، مجلة القضاء والقانون، ٢٠٠٧م، ص ١٦٦.

رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م، والمادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، والمادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م). وقد نهج المشرع في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، بإنشاء مجلس الدولة في سبيل تحديد بعض أعمال السيادة على سبيل المثال، فنصت المادة السادسة من هذا القانون على ما يأتي:

"لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأعمال الحربية، وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة" ثم عدل المشروع عن هذا النهج في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م، فاستبعد ما ورد من هذه الأعمال على سبيل المثال.

وجاء نص المادة ١٢ منه على النحو الآتي: "لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"، وقد أقر القانون رقم ٥٥ لسنة م١٩٥٩ هذا النص في المادة الثانية عشرة، وبذلك ترك المشرع للقضاء تحديد ما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها، وظل الوضع على هذا النحو حتى صدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣م بتعديل المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م على الوجه الآتي: "لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، وتعتبر من أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي". وطبقاً للمادة ١١ من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

وتؤكد المحكمة الدستورية المصرية أن استبعاد "أعمال السيادة" من ولاية القضاء يأتي تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضي بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل

والخارج، والنأي بها عن نطاق الرقابة القضائية وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والذود عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا، ومن ثم تبدو الحكمة من استبعاد هذه الأعمال من ولاية القضاء متمثلة في اتصالها بسيادة الدولة في الداخل والخارج وفي أنها لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً للتقاضي لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً تحقيقاً لصالح الوطن وسلامته دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد؛ لأن النظر فيها أو التعقيب عليها يقتضي توافر معلومات وعناصر وموازين تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء وذلك فضلاً عن عدم ملاءمة طرح هذه المسائل علناً في ساحات القضاء(٦٥).

وتأخذ دول مجلس التعاون الخليجي كلها بنظرية السيادة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من قانون القضاء الكويتي الصادر في سنة ١٩٥٩م أنه: "ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها – دون أن تلغي الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أو تؤوله – أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك.

وطبقاً للمرسوم بالقانون رقم ٢٣–١٩٩م، في شأن تنظيم القضاء، نصت المادة الثانية منه على أنه: "ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة"، وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمرسوم تعليقاً على هذه المادة: "وتؤكد المادة الثانية خروج أعمال السيادة من ولاية القضاء عموماً لاتصالها بسيادة الدولة، وهو مبدأ مستقر في الفقه والقضاء منذ أمد بعيد، ومن ثم فليس للقضاء أن ينظر طلباً

(٦٥) قضية رقم ٤ لسنة ١٢ قضائية المحكمة الدستورية العليا "منازعة تنفيذ"، بالجلسة المنعقدة ٩ أكتوبر سنة ١٩٩٠م، موقع المحكمة الإلكتروني على الإنترنت.

يمس أعمال السيادة سواء قصد به إلغاء العمل أو تفسيره أو وقف تنفيذه أو التعويض عنه"[٦٦].

وطبقاً للمادة ١٣ من قانون السلطة القضائية رقم (١٠/٢٠٠٣م) في دولة قطر لا يجوز للمحاكم النظر في أعمال السيادة.

وقد نصت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم الصادر في عام ١٤٠٢هـ على أنه لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال

---

(٦٦) – ولقد انتقد الفقه – في الكويت – هذه النصوص التي تمنع القضاء من نظر أعمال السيادة انتقاداً شديداً، حيث ذهب الفقه الدستوري إلى عدم دستورية هذا النهج؛ على اعتبار أن النص الذي يمنع القضاء من نظر أعمال السيادة هو نص غير دستوري، وذلك لمخالفته نص المادة (١٦٦) من الدستور الكويتي التي تقضي بأن: "حق التقاضي مكفول للناس، ويبين القانون الإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الحق"، حيث إن منع القضاء من نظر أعمال السيادة هو إخلال وتقييد لحق التقاضي الذي نص الدستور الكويتي على كفالته للناس، كما انتقد الفقه هذا النص لمخالفته نص المادة (١٦٤) من الدستور الكويتي التي حددت دور المشرع بتنظيم جهات القضاء(٢)، والمادة (١٦٩) من الدستور الكويتي التي جعلت ولاية القضاء الإداري كاملة لجميع المنازعات شاملة ولايتي الإلغاء والتعويض؛ ذلك لأن هذا النص يسلب القضاء ولاية الفصل في بعض المنازعات، ويعد بمنزلة إلغاء جزئي للسلطة القضائية، واعتداء صريح من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وإخلال سافر بمبدأ الفصل بين السلطات. هذا، فضلاً عن مخالفة هذا النص وإخلاله بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك المبدأ الذي استقر في ضمير الجماعة، وأصبح من غير المقبول النيل منه والاعتداء عليه في دولة تقر لنفسها بأنها دولة قانونية.
د. عثمان عبدالملك، (يناير ١٩٩٧م)، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، ملحق العدد الأول، السنة الأولى، ص١٠٧.
ذهيبان العجمي: القيود الواردة على حق التقاضي ومدى مخالفتها لنصوص الدستور، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير لكلية الحقوق في جامعة الكويت، ص١١٢.

السيادة. وقد تم النص على ذلك في المادة الرابعة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي الصادر في عام ١٤٢٨هـ (٢٠٠٨م)، التي نصت على أنه لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة.

وقد تطرق ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – كهيئة قضاء إداري – لموضوع أعمال السيادة ومدى معارضتها للشريعة الإسلامية في إحدى الدعاوى التي رفعها أحد الأشخاص للمطالبة في قرار منعه من السفر، وذكر المدعي أنه لم يصدر عليه حكم قضائي، كما أن قرار المنع يكون لمدة محددة ومبني على أسباب محددة وهي الأمن، وهذا لم يحصل في القرار، إذ إنه غير محدد المدة، كما أن المدعى عليها (وزارة الداخلية) لم تذكر في قرارها سبباً واحداً يؤدي من بعيد أو قريب إلى انطباق الأسباب المحددة في المادة السابقة.

وقد انتهى ديوان المظالم إلى القول: إن من المسائل الأولية التي يجب نظرها ابتداءً قبل الدخول في موضوع الدعوى مسألة الاختصاص، وحيث إن أعمال السيادة هي طائفة من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية تتصل بسيادة الدولة من الداخل أو من الخارج، ومن ذلك ما يتعلق بأمن الدولة الداخلي. وحيث إن تقدير العمل على أنه عمل سيادي يمس الصالح العام للبلد إنما هو راجع لتقدير القضاء.

وحيث إن اتخاذ التدابير الخاصة بالمحافظة على كيانها ويحقق الأمن لشعبها إنما هو من أوجب الواجبات التي يجب اتخاذها. وحيث إن قرار وزير الداخلية نص فيه على أنه لأسباب أمنية وفقاً للأمر السامي المشار إليه، لذا فإن الدائرة ترى أن القرار الصادر بمنع المدعي من السفر إنما تم وفقاً لمقتضى الأمر السامي، الذي أصدره ولي الأمر من أجل الحفاظ على أمن البلد وعدم فتح المجال لخلق البلبلة والفتن فيه، وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق ذلك، ومن ذلك المنع من السفر. حيث إن المدعى عليها إنما قامت بتنفيذ ما وجه به الأمر

السامي، لذا فإن الدائرة ترى أن القرار الصادر ضد المدعي من أعمال السيادة التي لا يختص ديوان المظالم بنظرها[٦٧].

وقد اعترض المدعي على الحكم مبيناً أنه لا يوجد في الشريعة الإسلامية ما هو محصن عن رقابة القضاء، ومقتضى نص أن الكتاب والسنة هما الحاكمان يلغي أي حصانة لأي عمل من أعمال السيادة من رقابة القضاء، بحيث لا يصح ولا ينفذ من القرارات إلا ما وافق الكتاب والسنة، والأصل في ذلك أن الحاكم يمارس سلطاته وقراراته في حدود الأحكام الشرعية وتكون طاعته واجبة، ومتى ما ثار نزاع حول هذه القرارات فإن الفيصل في ذلك هو القضاء. فيقول الطرابلسي: وعلى القاضي مدار الأحكام وإليه النظر في جميع القضايا[٦٨] وللتدليل على عدم استثناء أعمال السيادة من رقابة القضاء في الشريعة الإسلامية، ساق الدفاع هذه السوابق القضائية:

١ – الحكم الذي أصدره شريح قاضي الكوفة ضد الجيش الإسلامي في ذلك الوقت القاضي بأمر الجيش بالانسحاب من مدينة احتلها بالمخالفة لشروط كانت بين قائد الجيش وأهل المدينة... مع أن الدعوى ضد عمل من أعمال السيادة.

٢ – الحكم الذي صدر ضد القائد قتيبة بن مسلم بالتزام الصلح الذي أجراه مع المدعين..... مع أن قتيبة بن مسلم – رضي الله عنه – يتخذ إجراءات لصالح الدولة وفي زمن حرب.

ولم يتسن لنا الحصول على حكم الطعن في هذه القضية، وقد قمنا بعرض

---

(٦٧) حكم رقم ٦٢/د/ف/٤ لعام ١٤٢٥هـ، في القضية رقم ٣٠٣٩/١/ق/ لعام ١٤٢٥هـ، الدائرة الفرعية الرابعة بديوان المظالم بالرياض.

(٦٨) الإمام علاء الدين الطرابلسي، (١٩٧٣م)، معين الحكام، ط٢، القاهرة، مطبعة الحلبي وأولاده، ص٣٥.
تركي سطام، نظرية السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، موقع مجلس الأمة الكويتي على الإنترنت.

بعض مقتطفات من رد الدفاع على الحكم؛ نظراً لتطرقه لمدى تعارض نظرية السيادة مع الشريعة الإسلامية.

ونحن وإن كنا من دعاة التضييق من نظرية السيادة، نرى جواز استبعاد بعض طوائف الأعمال من رقابة القضاء الإداري في بعض المجالات كالمجالات التي تتعلق بالعلاقات الدولية نظراً لصعوبة تلك الرقابة.

ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه: وبالنظر إلى أن الدعوى تستهدف إلغاء القرار الذي اتخذته السلطات الفرنسية بالسماح للطائرات العسكرية الأمريكية والبريطانية، التي تقوم بعمليات ضد العراق من الأجواء الفرنسية؛ فهذا القرار لا يمكن فصله عن إدارة العلاقات الدولية في فرنسا، دون أن يمكن أن يكون من المفيد أن الاحتجاج بأحكام المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، لذا فإن المحكمة الإدارية ليست مختصة الاستماع إلى الشكاوى التي تسعى لإلغاء إساءة استعمال السلطة من جانب هذا القرار(١).

وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاص المحكمة الإدارية في نظر الدعوى في قرار السلطات الفرنسية في المشاركة في العمليات العسكرية في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية فيما يتعلق بالأحداث في كوسوفو، وما تلاه من قرارات إنشاء وتحديد الأهداف العسكرية وتخصيص الموارد المستخدمة على اعتبار أنها ليست منفصلة عن سير العلاقات الدولية، والمحكمة الإدارية لذلك ليست مختصة(٦٩). وكذلك الوضع بالنسبة لاستئناف التجارب النووية(٧٠). كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن طلب أحد الأشخاص الطعن على امتناع رئيس الجمهورية إحالة أحد القوانين إلى المجلس الدستوري لا يمكن فصله عن الأعمال المنظمة للعلاقة بين الحكومة والسلطة القضائية، ومن ثم تخرج عن اختصاص القضاء الإداري(٧١).

---

(٦٩) Conseil d'Etat, 5 juillet 2000, M. Mégret, M. Mekhantar

(٧٠) Conseil d'ètat, 29 septembre 1995, ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE

(٧١) Conseil d'Etat, référé, 7 novembre 2001, M. Tabaka-- rajf.org-2008-p57-63.

ثانياً – القرارات المحصنة بنصوص تشريعية:

استثنى المشرع الخليجي بعض القرارات من نطاق الرقابة القضائية، فطبقاً لقانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧م لا تخضع للرقابة القضائية، الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢م، بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول الأجانب وإقامتهم وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

وطبقاً لقانون إنشاء الدائرة الإدارية بالكويت رقم ٢١ لسنة ١٩٨١م، استثنى المشرع من الرقابة القضائية القرارات المتعلقة بإقامة الأجانب وقرارات الجنسية والقرارات المتعلقة بدور العبادة وكذلك القرارات المتعلقة بإلغاء تراخيص الصحف.

بينما نجد نظام ديوان المظالم السعودي أكثر تحرراً من سابقيه فلم يستثن من الرقابة القضائية سوى أعمال السيادة كما سبق بيانه، والجدير بالذكر أن قرارات مجلس القضاء وقرارات مجلس القضاء الإداري فيما يتعلق بالمحاكم هي في الأساس قرارات قضائية كما نعتقد، وإن كان من ضمنها قرارات تأديبية تخص القضاة(٧٢).

---

(٧٢) وقد أبطل المجلس الدستوري في لبنان نص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ الجديدة من القانون رقم ٢٢٧ الصادر بتاريخ ٣١ أيار ٢٠٠٠م، التي تنص على أنه "لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض". حيث ذهب الحكم إلى أن منع القاضي من الطعن بقرارات المجلس التأديبي يؤدي إلى حرمانه من ضمانة دستورية، ويشكل من ثم انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة ٢٠ من الدستور حفظها للقضاة؛ ذلك أن حق الطعن القضائي من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو يشكل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبية عندما يكون محل مؤاخذة مسلكية، أحد الضمانات.
قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٥-٢٠٠٠ جلسة٢٧ حزيران سنة ٢٠٠٠م. والمنشور في موقع المجلس الدستوري اللبناني على الإنترنت.
والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن الطعن في الأحكام والقرارات الإدارية يعد من المبادئ العامة للقانون ولا يجوز مخالفته.
C.E. 19 oct. 1962. CANAL. Rec. p.552.

تقدير منهج المشرع الخليجي:

يثير منهج المشرع في استثناء بعض القرارات من نطاق الرقابة القضائية العديد من المناقشات فيرى البعض[٧٣] أنه يفترض في أي قانون يصدر بإنشاء محكمة أن يشكل تطوراً وتوسعة لممارسة الناس لحقوقهم الدستورية والتشريعية كافة لا أن يكون تضييقاً وانتقاصاً من هذه الحقوق.

ذلك أن الهدف من النظام القضائي عبر تاريخه في أي مكان من العالم هو تأمين حقوق الناس وتوفير الرعاية القانونية لهم وإشاعة روح العدل والطمأنينة في نفوسهم. لذا فإن إسقاط موضوعات مهمة كقضايا الجنسية وترحيل الأجانب وإصدار الجوازات والقضايا الأخرى من الرقابة القضائية لا يتوافق مع الطموح الديمقراطي ولا ينسجم مع نصوص الدستور وروحه في أن حق التقاضي مكفول للناس.

ويرى البعض[٧٤] أن القضية الأخطر تتعلق بتراخيص دور العبادة، وهو إجراء لا يتوافق مع حقوق الإنسان التي باتت مقياساً لتحضر الأمم وتقدمها، وأن تفعيل وتطوير أداء الدائرة الإدارية أو المحكمة الإدارية أمر واجب يتيح لها حماية أوسع للإنسان وتوفير ضمانات أكثر عمقاً لحقوقه، ومنها حق التقاضي ويضيف إلى رصيد الدولة في مجال احترام حقوق الإنسان.

ويؤيد البعض[٧٥] خروج قرارات إنشاء دور العبادة من الرقابة القضائية على اعتبار أن الهدف من إنشاء دور العبادة هو أداء الشعائر الدينية، أما أن تخرج من هذه الغاية لتمارس أدواراً أخرى أو تكون مجالاً للتسييس فهو أمر غير مقبول، لذلك احتفظت السلطة التنفيذية بحق إعطاء تراخيص دور العبادة

---

(٧٣) د. عبدالمحسن المدعج، جريدة الأبراج، تحقيق صحفي حول استثناء المشرع بعض القرارات من نطاق الرقابة القضائية، العدد الصادر بتاريخ ٢٧/١٠/٢٠٠٧م.

(٧٤) د. طعمة الشمري، جريدة الأبراج، المرجع السابق.

(٧٥) د. آدم العتيبي، جريدة الأبراج، المرجع السابق.

لإبعادها عن أي منافسات أو خلافات سياسية أو مذهبية فضلاً عن أن دور العبادة موجودة في كل المناطق وبشكل يلبي الاحتياجات في هذا المجال.

وبتقديرنا أن تحصين بعض القرارات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية هو أمر غير دستوري للأسباب التالية:

١ – أن حق الطعن على القرارات الإدارية بشكل عام أصبح واحداً من الحقوق الدستورية للأفراد في كثير من الدول المختلفة(٧٦)، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الطعن في الأحكام والقرارات الإدارية يعد من المبادئ العامة للقانون، ولا يجوز مخالفته بأي حال من الأحوال(٧٧).

٢ – أن تحصين بعض القرارات الإدارية من الرقابة القضائية يعد مصادرة لحق التقاضي الذي قرره الدستور، وكل مصادرة لهذا الحق تقع باطلة وغير مشروعة ومخالفة للأصول الدستورية.

والجدير بالذكر أنه طعن في الكويت بعدم دستورية تحصين القرارات المتعلقة بشأن تراخيص إصدار الصحف والمجلات لتعارضها مع المادة ١٦٦ من الدستور، التي أكدت حق الأفراد في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي، إلا أن المحكمة الدستورية ذهبت إلى عدم قبول الدعوى؛ لأنه لا مصلحة للطاعن في إيراد الدفع بعدم الدستورية؛ لأنه غير منتج في النزاع الموضوعي ومن ثم فهو غير مقبول(٧٨).

---

(٧٦) - كما هو الوضع في مصر بعدما حظر الدستور في المادة ٦٤ تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

(٧٧) C.E.19oct.1962.CANAL.Rec.p.552

(٧٨) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ٤-١٩٩٤م، جلسة ١٩٩٤/١١/٥م، أحكام المحكمة الدستورية خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٩٥م، ذهيبان خالد العجمي، (١٩٩٦م)، دار الكتاب الجامعي، ص٢٤١.

خاتمة

نظراً لأنه لا يمكن كفالة الحقوق والحريات في أي مجتمع دون قضاء إداري يذود عن الحقوق والحريات، ويعبر عن مصالح الفرد في إطار الشرعية، نصت دساتير الخليج على وجوب الفصل في المنازعات الإدارية مع تفويض المشرع في اختيار نظام القضاء.

وقد اختلفت تشريعات دول الخليج بشأن منهجها بالرقابة على المنازعات الإدارية؛ فالبعض أخذ بنظام القضاء المزدوج إلا أن الاتجاه الغالب أخذ بنظام القضاء الموحد.

وقد افتقرت المنازعة الإدارية في دول الخليج إلى التنظيم القانوني الشامل؛ نظراً لأنها لا تعرف نظام مجلس الدولة المعمول به في كثير من الدول وخصوصاً فرنسا ومصر، كما أن اختصاص المحاكم والدوائر الإدارية فيها لم يكن شاملاً لسائر المنازعات الإدارية، وهو نقص ينبغي تداركه بالقريب العاجل.

وبعد العرض المتقدم يوصي الباحث – حتى تتم معالجة السلبيات التي شابت تنظيم الرقابة القضائية على المنازعات في دول مجلس التعاون الخليجي – بالآتي:

١ – إنشاء قضاء إداري مستقل بجانب القضاء العادي؛ حتى يقوم هذا القضاء بدور أكثر فاعلية وقوة في الدفاع عن المشروعية، وإرساء المبادئ والنظريات التي تحفظ ضمانات أصحاب الشأن وحرياتهم.

٢ – يجب العمل على أن يكون اختصاص القضاء شاملاً لسائر المنازعات الإدارية على غرار ما هو معمول به في فرنسا ومصر. فالأسلوب الحصري في الرقابة القضائية، الذي انتهجته بعض التشريعات أدى إلى خروج العديد من القرارات عن نطاق رقابتها القضائية وهو ما يضعف تلك الرقابة.

٣ – يجب العمل على التضييق من نطاق أعمال السيادة التي تجد – مع الأسف – صدى كبيراً في تشريعات دول مجلس التعاون الخليجي؛ فعلى

الرغم من أن نظرية أعمال السيادة في أفول في فرنسا حيث كانت بداية نشأتها الأولى فإنها في دول الخليج ما زالت في ازدهار.

٤ – يجب العمل على تنظيم الإجراءات الإدارية بقانون، فالملاحظ افتقار غالبية دول الخليج العربية إلى قانون ينظم إجراءات المنازعة الإدارية، فقانون المرافعات المدنية، الذي يتم الأخذ به لا ينسجم في جميع الأحوال مع طبيعة المنازعة الإدارية.

المراجع

أولاً – المراجع العربية:

- إعاد حمود القيسي، (يناير ٢٠٠٣م)، مدى الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية في ظل قانون الخدمة المدنية الإماراتي، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة ١١، العدد الأول.
- بن ميمونة عبدالحق، (يونيو ٢٠٠٠م)، الإجراءات التي تحكم سير القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق الكويتية، سنة ٢٤، العدد الثاني.
- تركي سطام، (٢٠٠٨م)، نظرية السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، منشور إلكترونياً في موقع مجلس الأمة الكويتي على الإنترت.
- د. حسني درويش عبدالحميد، (٢٠٠١م)، مبدأ سيادة القانون وضماناته في دولة البحرين، الطبعة الأولى.
- د. حمدي عبدالمنعم، (١٩٧٧م)، ولاية القضاء الإداري الإسلامي، مجلة العدالة، الإمارات العربية المتحدة، السنة الرابعة.
- ذهيبان العجمي، القيود الواردة على حق التقاضي ومدى مخالفتها لنصوص الدستور، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير لكلية الحقوق في جامعة الكويت.
- ربيع أنور فتح الباب، (١٩٩٣م)، القانون الإداري القطري والمقارن، دار النهضة العربية.
- د. رمضان بطيخ، (١٩٩٩م)، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة، دار النهضة العربية.
- د. رمضان بطيخ، (١٩٩٢م)، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية:

دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، العين، مكتبة الإمارات.

- سعد العنزي، (٢٠٠٥م)، الضمانات الإجرائية بالتأديب في القانون الكويتي والفرنسي والمصري، دار النهضة العربية.
- شمس مرغني علي فراج، (١٩٩٠م)، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، رأس الخيمة، مطبعة النخيل.
- شمس مرغني علي فراج، (يناير ١٩٨٧م)، ملامح القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العدالة، س١٤، ع٥٠.
- محمود سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب.
- عبدالمنعم عبدالعظيم جيره، (١٩٧١م)، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة.
- عثمان خليل عثمان، (١٩٦٢م)، مجلس الدولة ورقابة القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عالم الكتاب.
- محمد باهي أبو يونس، (٢٠٠٠م)، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة.
- د. عثمان عبدالملك الصالح، (١٩٨٦م)، التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الثاني.
- منصور المالك، (محرم ١٤٢٠م)، الفصل في المظالم، مجلة العدل، المملكة العربية السعودية، العدد الأول.
- د. عبدالرزاق علي خليل، (١٩٩٠م)، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس.

- د. علي شفيق، (٢٠٠٢م)، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة.
- د. محمد فؤاد مهنا، (١٩٧٢م)، مسؤولية الإدارة في التشريعات البلاد العربية.
- د. محمد فتوح محمد عثمان، (١٩٩٦م)، أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة، دبي، كلية الشرطة.
- د. مصطفى محمود عفيفي، (١٩٩٠م)، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، ط٢، دبي، كلية الشرطة.
- د. عبدالحميد الرفاعي، (١٩٨٩م)، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر، دمشق، سورية.
- د. محمد كامل ليلة، (١٩٦٨م)، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية.
- المستشار علي شحاتة محمد، (٢٠٠٢م)، القضاء الإداري في سلطنة عمان، بحث مقدم إلى ندوة القضاء الإداري اتي نظمتها وزارة الخدمة المدنية العمانية بالتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مسقط.
- المستشار عادل بورسلي، (فبراير ٢٠٠٤م)، قراءة في قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، مجلة الفتوى والتشريع، العدد ١٢، الكويت.
- الدكتور طارق البوسيعيد، (٢٠٠٣م)، مجموعة محاضرات في القانون الإداري، كلية الشريعة والقانون، سلطنة عمان.
- د. موسى بن جعفر، (١٩٩٧م)، تطور القانون الإداري العماني، المطابع الذهبية.

- د. ماجد راغب الحلو، (أبريل ١٩٨٢م)، المنازعة الإدارية في الكويت، مجلة المحامي، السنة الخامسة.
- د. ماجد راغب الحلو، (١٩٩٠)، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دار القلم للنشر.
- د. ماجد راغب الحلو، (٢٠٠٥م)، تأملات في المنازعة الإدارية في الإمارات، مجلة الشريعة والقانون.
- د. محمود سامي جمال الدين، (١٩٩٨م)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب.
- د. فاروق خماس، (٢٠٠٦م)، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين.
- د. عادل الطبطبائي، (١٩٩٨م)، قانون الخدمة المدنية الكويتي، دون ناشر.
- د. عثمان عبدالملك الصالح، (١٩٨٦م)، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الرابع.
- ناصر حسين العجمي، (٢٠٠١م)، اتجاهات القاضي الإداري الكويتي بشأن اختصاصه بنظر طعون الموظفين، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، كلية الحقوق.
- د. طارق حسنين الزيات، (١٩٧٧م)، حرية الرأي لدى الموظف العام.
- د. فهد بن محمد الدغيثر، (١٩٩٢م)، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية.
- د. طعيمة الجرف، (١٩٥٨م)، القانون الإداري، دار النهضة العربية.
- المستشار/ ناصر معلا والمحامي/ جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز في سبعة عشر عاماً من عام ١٩٨٢ – ١٩٩٩ – ٢٠٠٠م.
- المستشار/ ممدوح طنطاوي، (٢٠٠٣م)، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف.
- المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، (٢٠٠١م)، موسوعة القرار الإداري.

- المستشار/ ماهر أبو العنينين، (٢٠٠٦م)، دعوى الإلغاء دون ناشر.
- د. عزيزة الشريف، (٢٠٠١م)، القانون الإداري الكويتي، دار الكتب، الكويت.
- د. عثمان عبدالملك، (يناير ١٩٧٧م)، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، ملحق العدد الأول، السنة الأولى.
- د. فؤاد موسى عبدالكريم، (٢٠٠٤م)، التظلم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم.

ثانياً – المراجع الأجنبية:

- Israel (J). (1998), Droit et libertes fondamentales. Paris, L. G. D, J.
- Auby et Drago. (1984), Traité de Contentieux Administratif. LGDJ. Tome 1.
- Moreau (j). (1989), droit Administratif, paris. P.U.F. Jacques Viguie. Le contentieux administratif. Dalloz.
- jaffe, (1965), judicil control of Administration Action. Boston.
- De laubder (A). (1995), Venzia(J-C) et Gaudement (Y), droit Administratif, paris. 15e'dition, L.G.D.J.
- delmas. (m). (1992), et autre. punir sans juger - Dela repression administrative. Au droit administrative penal. Economica.
- Tabrizi Bensalah. (1992), droit de la Fonction Publique, Masson.
- Maurin, André. (2005), Droit administratif. Paris: Sirey.