

أسس الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

رابعة علي محمد السوري

كلية القانون - صرمان / جامعة صبراته

rabaa.alsoury@sabu.edu.ly

الملخص :

لضبط مشروعية القرارات الإدارية فقد فرض المشرع آلية تمكنه من ضبط هذه القرارات الإدارية من خلال تحديه لأركان القرار الإداري، بحيث إذا احتل ركن كان القرار مشوباً بعدم المشروعية، لكنه في الوقت ذاته لم يضع خطاً فاصلاً بين أركان القرار الإداري وشروطه، وقد يشوب القرار الإداري عيب جسيم يفقده صفة القرار، وينحدر به إلى درجة العمل المادي، وهو ما ظهرت معه نظرية القرارات الإدارية المنعدمة وهو أحد الموضوعات المهمة التي لم يتناولها المشرع، إنما كانت محل اجتهاد من الفقه والقضاء، لا سيما مع استمرار الخلط بين أركان القرار الإداري وشروطه، وعدم الوصول إلى وضع معيار جامع للتفرقة بين القرار الباطل والمنعدم، ولما يترتب على هذا الفرق من آثار تمس المراكز القانونية للسلطة الإدارية التي أصدرت هذه القرارات والأفراد المخاطبين بها؛ لكون القرار المنعدم غير قابل للتصحيح، مما يظل معه باب الرقابة مفتوحاً لا يغلق بمضي المدة، بخلاف القرار الباطل الذي يظل قائماً ومنجاً لكل آثاره إلى أن يقضى ببطلانه، بل يتحول إلى قرار صحيح إذا تحصن بمضي المدة، مما تسقط عنه الرقابة ب نوعيها القضائية والإدارية، ولأنه من المستقر عليه الاستقرار تقضي بأنه إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقاً، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة من الزمن فيسري عليه ما يسري على القرار الصادر في ذات موضوعه، ومن ثم فليس لجهة الإدراة إلغاء أو سحب قراراتها الفردية التي رتبت حقوقاً للأفراد بمضي مدة الطعن أمام القضاء الإداري إلا ما استثنى، وهذا البحث يتناول موضوع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير المشروعية من أجل الوصول إلى ضوابط يمكن أن يتبعها المشرع لوضع إطار نظامي يعالج ما يتأثر من أحكامها، وذلك من خلال مطلبين خصص المطلب الأول لدراسة القرارات الإدارية وأسس مشروعيتها، أما المطلب الثاني فستتناول فيه طبيعة الرقابة الإدارية ومفهومها.



Abstract:

To control the legitimacy of administrative decisions, the legislator imposed a mechanism that enables him to control these administrative decisions by defining the pillars of the administrative decision so that if a pillar is missing, the decision is tainted with illegality, but at the same time he did not draw a dividing line between the pillars of the administrative decision and its conditions. The administrative decision may be tainted by a serious defect that makes it lose its status as a decision, and descends to the level of a physical act, which is what the theory of void administrative decisions appeared with, which is one of the important topics that the legislator did not address, but rather was the subject of effort by jurisprudence and the judiciary, especially with the continued confusion between the pillars of the administrative decision and its conditions and the failure to reach a comprehensive standard to differentiate between a void and void decision and because this difference results in effects that affect the legal positions of the administrative authority that issued these decisions and the individuals addressed by them because the void decision is not subject to correction, which keeps the door to oversight open and does not close with the passage of time, unlike the void decision that remains in place and safe from all its effects until it is ruled void, but rather it turns into a valid decision if it is fortified with the passage of time, which drops oversight of both its judicial and administrative types, and because it is one of The settled rule is that if a defective individual decision is issued that is likely to create a right, then this decision must be settled after a period of time, and what applies to the decision issued on the same subject applies to it. Therefore, the administrative body does not have the right to cancel or withdraw its individual decisions that have arranged rights for individuals after the expiry of the period for appeal before the administrative judiciary, except for what is excluded. This research deals with the subject of judicial oversight of illegal administrative decisions in order to reach controls that the legislator can adopt to establish a regulatory framework that addresses what is affected by its provisions, by reaching two requirements. The first requirement is devoted to studying administrative decisions and the foundations of their legitimacy, while the second requirement will address the nature and concept of administrative oversight.



المقدمة:

تعد الرقابة في علم الإدارة إحدى العناصر العلمية الإدارية؛ لتكميل بها السلسلة الإدارية وهي العنصر الأخير الذي يحتوي على كل ما يسبقه من عناصر (تخطيط، تنظيم، رقابة)، ويعد القرار الإداري أهم الوسائل التي يضعها بيد الإدارة، وهو صورة حية لامتيازات السلطة العامة، الذي قد يؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد طالما أساءت الإدارة استغلال السلطة وتصرفت خارج القانون.

تثار العديد من النقاط التي من شأنها أن تضع الحد الفاصل بين القرار كآلية مكفولة للإدارة والمشروعية، أو الخضوع للقانون كقيد عليها، ولبحث هذه المسألة تنظر الخطط والسياسات المطبقة في مكان العمل، كما تهتم بقياس الأداء لكشف نقاط الضعف والقوة وجودها، وهي تمكن الإدارة من تمييز الأخطاء وطرق علاجها ضمن آلية عمل معينة، ومن هنا نجد بأن الإدارة تعمل على تقييم مدى التزام الأفراد بالقرارات والتعليمات والتوجيهات بشكل تفصيلي دون معايير معينة ومقبولة دون التقليل أو المبالغة.

وعلى جهة الإدارة أن تعطي الثقة في الموظف باعتباره شريكا معها في مسيرة العمل، فعندما تكون هناك رقابة ذاتية في العمل؛ أي أن يشعر الموظف بأنه مكلف بأداء عمل مسؤولة عليه، ويجب عليه مراقبة أعماله فإنه سوف يحقق الأهداف المهمة لجهة الإدارة.

تعتبر الرقابة الإدارية إحدى عناصر العلمية الإدارية وهي العنصر الذي يحتوي على كل ما سبق من عناصر تخطيط وتنظيم وتنظيم ورقابة التي من خلالها نتمكن من استكشاف نقاط الضعف والقوة بالإدارة وكذلك استكشاف الأخطاء ومعالجتها وترميمها من وجه نظر إدارية.

كما تعد الرقابة في علم الإدارة أحد العناصر العلمية الإدارية لتكميل بها السلسلة الإدارية وهي العنصر الأخير، والرقابة الإدارية تعني مدى تطبيق إدارات العمل ضمن الخطط والسياسات الاستراتيجية المطبقة في مكان العمل، وتهتم بقياس الأداء لكشف الفاعلية الإدارية.

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث حول السؤال الرئيسي التالي: ما مدى فاعلية القضاء في الرقابة على سلوك الإداره لتجسيد مبدأ المشروعية؟



يتقى منه الأسئلة التالية:

- ما الشروط العامة الموضوعية التي يتطلبها المشرع لإعمال الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري؟

- ما الشروط العامة الشكلية التي يتطلبها المشرع لإعمال الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري؟

أهمية البحث:

تكمّن أهمية البحث في بيان توضيح الجوانب العلمية وإجراءات ممارسة الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، وتسلیط الضوء على دور القضاء كجهة مستقلة ومحايد في بيان أوجه البطلان في تصرفات الإدارة، وردها إلى جادة الصواب.

أهداف البحث:

1- توضيح الشروط الشكلية والموضوعية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري.

2- دراسة النظام القانوني الليبي للمراقبة على مشروعية القرار الإداري.

3- توضيح متطلبات تفعيل الرقابة القضائية.

منهجية البحث:

اتبعت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي، وذلك بعرض الآراء الفقهية وبيان المشرع والقضاء من رقابة القضاء على القرار الإداري.

خطة البحث:

قامت الباحثة بتقسيم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري من الناحية القانونية والفقهية وأعمال السيادة.

المطلب الأول: مفهوم وتعريف القرار الإداري.

المطلب الثاني: أعمال السيادة

المبحث الثاني: مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية ونطاقها.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية.

المطلب الثاني: نطاق مبدأ المشروعية الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري من الناحية القانونية والفقهية وأعمال السيادة.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري:

مفهوم القرار الإداري: بخلاف التشريع فإن تعرض القضاء لتعريف القرار الإداري، أمر لا يخرج عن الوضع الطبيعي إذ أن دعوى الإلغاء موضوعية موجهة ضد القرار، فالقرار الإداري هو الخصم في هذه الدعوى وإذا إن لم يكن واضحًا للقضاء مفهوم القرار الإداري، فكيف له النظر في الدعوى وحسمها؛ لذا من أولويات النظر في النزاعات الإدارية استجلاء ماهية القرار الإداري، وقد يعتمد القضاء في ذلك على الفقه، وقد يبادر لطرح مفهومه عن القرار الإداري وهذا يفيد تعرض القضاء لتعريف القرار الإداري ومن هنا سنستعرض بعض التعريفات القضائية له.

بالنظر إلى القضاء الإداري المصري، فقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية محاولة للتخلص من الانتقادات بأنه: كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا لإدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظيفتها المقررة في حدود المجال الإداري، ويقصد منها إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تتنفيذية، والقرار الإداري على خلاف القوانين واللوائح، يتم ويحدث أثره القانوني بمجرد صدوره وتتوافر له القوة التنفيذية، بغير إعلانه أو النشر عنه، والمهم إذا كان الإعلان أو النشر عنصرا أساسيا في كيانه ووجوده (الجبوري 2009) .

أولاً: تعريف القرار الإداري في الفقه:

حاول كتاب القانون الإداري العربي تعريف القرار الإداري فطرحوا جملة من التعريفات وسنحاول فيما يأتي استعراض بعضها:

فعرفه بعضهم بأنه عبارة عن عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المفردة (رسالة 2000) ونلاحظ أن هذا التعريف قد اقتصر على الجانب الشكلي فحسب من دون النظر إلى الجانب الموضوعي للقرار الإداري وهذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن القول بأنه تعريف غير مانع لأنه في قوله عمل قانوني ... يكون قد شمل العقود الإدارية في التعريف أيضا وهذا غير سليم.

وعرف بأنه عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية. الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق و التزامات الغير دون رضاهم، و يعييه أنه قدم الخاص على العام كما أنه جعل النتيجة غير مقصودة هدفا للقرار الإداري، أذ أن الهدف هو إحداث تأثير في المركز

القانوني، ويرافق هذا الهدف التأثير في النظام القانوني وقام بالترديد في الهدف بين التأثير في النظام القانوني والتأثير في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم، ومن المؤكد أن اخذ الترديد في التعريف يعييه ويخوجه عن الاعتبار كما وأن الشق الثاني من الترديد لا مقتضى له فرضاء المخاطبين بالقرار الإداري لا يأتي إلا بعد تمامية القرار، ودخوله حيز التنفيذ فهو مرحلة متأخرة عن اكتساب فعل قانوني صادر عن الإدارة صفة القرار الإداري، ولذا ليس له أدنى تأثير على صيرورة القرار الإداري، وعرف بأنه عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية الهدف هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات وهذا أفضل من التعريف الذي سبقه ولكن يعييه "صفة انفرادية" وجعله وصفا "صادر" وهو سليم لأن الانفرادية في القرار الإداري ليست وصفا للصادر، وإنما هي حالة للإدارة أي إدارة كانت، ويعاب عليه أنه ذكر للقرار الإداري هدفا آخر غير هدفه الأساس، فالحقوق والواجبات التي تنشأ للغير بفعل القرار الإداري هدفا آخر غير هدفه الأساس فالحقوق والواجبات التي للغير بفعل القرار الإداري هي ليست الغاية منه وإن كانت فائدة ترتب عليه للغير.

وعرف بأنه "القرار الذي تصدره الجهة الإدارية أشاء ممارستها لوظيفتها بوصفها سلطة عامة بالتعبير عن إرادتها وحدها في مسألة تتعلق بحق شخصي أو بأشخاص معينين بذواتهم بقصد إحداث أثر قانوني فيه ولو تجاوزنا ما في هذا التعريف من عيوب لا يمكننا سوى الإقرار بأنه تعريف غير جامع فهو لا يتناول سوى القرارات الإدارية الفردية (بنيني 2015/ص 72)

وقد المشرع الفرنسي (هوريو) القرار الإداري بأنه: "إعلان الإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية او صورة تؤدي إلى التنفيذية المباشرة" كما عرفه بكونه "تصريح وحيد الطرف عن الإدارة صادر عن سلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاد وبقصد إحداث أثر قانوني ويعييه أنه عكف على لفظ الإعلان وهو شبيه بلفظ الإفصاح فكلاهما القرار الصريح او الإيجابي، ولا يشمل القرار الضمني او السلبي كما لا يشمل القرارات التي لا تخاطب الأفراد هذا من جهة ومن جهة أخرى لم يقيده بالإدارة المنفردة للإدارة مما يؤدي إلى الخلط بينه وبين العقود الإدارية. (بنيني، مرجع سابق 2017، ص 51).

وعرفه العميد دوجي: بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينه (دوجي، 2018).

ولا يرد عليه النقد بأنه تعريف غير مانع لعدم تقييد العمل الإداري بالقانوني، لأنه اكتفى بوصف الأوضاع بالقانونية عن ذكره، ولكن يلاحظ عليه أنه لم يتعرض للإرادة المنفردة في إصداره كما أن لفظ التعديل لا ينسجم إلا مع الأوضاع القانونية القائمة، ولا ينسجم مع تلك التي ستكون في لحظة مستقبلية معينة وفي قوله: كانت قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة لا مبر لها و كان في وسعه التخلص منها، أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة إطالة لا مبرر لها وكان في وسعه التخلص منها لو جعل جملة (إحداث أثر قانوني مكان جملة تعديل الأوضاع القانونية)، ولا أجل أن نتمكن من تعريف القرار الإداري تعريفا يكاد يخلو من أسباب الانتقادات السابقة علينا تعريفه بما يتضمنه من عناصر، وهي التي تشكل الجانب الموضوعي في القرار الإداري مع عدم إغفال الجانب الشكلي، والذي ينصب على ذكر الجهة التي من شأنها إصدار القرار الإداري، وهي الإدارة ذاتها، وبأخذها هذين الأمرين معا نستطيع تعريف القرار الإداري بأنه، عمل قانوني تتخذه الإدارة المنفردة و يحدث أثر قانونيا معينا.

ثانياً: القرارات المفسرة للتشريعات:

إذا صدر قرار إداري تفسيرا لتشريع الإدارة سلطة فأن هذا القرار يكون قرارا تشريعا ولا الطعن فيه أمام القضاء الإداري إلا إذا تعدى حدود التفسير وخالف القانون المفسر، وهو " كل عمل إداري يحدث تغيير في الأوضاع القانونية " (جمال الدين، 1990م،ص 49)

1- القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية بناء على تقويض البرلمان:

* السلطة التنفيذية: قد تمارس الوظيفة التشريعية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية ففي الظروف العادية تصدر السلطة بناء على تقويض البرلمان قرارات لها قوة القانون تسمى اللوائح التقويضية، وقد استقر القضاء الإداري في مصر وفي فرنسا على أن هذه القرارات الإدارية من حيث جواز الطعن فيها بالإلغاء إلى أن يقرها البرلمان فتأخذ حكم القانون كي فتحصن من الطعن أما في الظروف الاستثنائية التي قد يتوقف فيها النشاط البرلماني وتتركز الوظيفتان التشريعية والتنفيذية فقد وتخلط القرارات الإدارية بالأعمال التشريعية وفي هذه الحالة يجب تميز التشريعات التي لا يجوز الطعن فيها إما بالقضاء الإداري، وإما بالنظر إلى موضوعها ودخوله أو عدم دخوله في اختصاص البرلمان.

2- لوائح الضرورة الصادرة عن السلطة التنفيذية في غياب البرلمان: قد تصدر السلطة التنفيذية قرارات لها قوة القانون تسمى لوائح الضرورة في فترة غياب البرلمان بسبب ما، أو توقف، أو فيما بين أدوار الانعقاد، وهذه اللوائح يجوز الطعن فيها بالإلغاء بشرط أن يكون ذلك قبل إقرار البرلمان لها. وتأكيد لذلك قضت محكمة القضاء في مصر بأنه: لا نزاع في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم بالقوانين الصادرة من السلطة التنفيذية بين دوري الانعقاد أو فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية اخذ بالمعايير الشكلي في التفرقة ما بين القانون والقرارات الإدارية.

3- العام: فيما يتعلق بخروج الأعمال عن نطاق دعوى الإلغاء حيث هناك أصل عام ترد عليه استثناءات معينة:

أ-الأصل العام: استبعاد الأعمال القضائية من دعوى إلغاء: بحسب الأصل لا يختص القضاء الإداري بالطعن في القرارات الصادرة من الهيئات القضائية ويأخذ القضاء الإداري في هذا الشأن بالمعايير الشكلي.

ب-الاستثناءات الواردة عن الأصل العام: قد تظهر إدارة المشروع واضحة وذلك بنص القانون عندما يعتبر هيئة من الهيئات إدارية، ولو اختصت بإصدار قرارات ذات طبيعة قضائية من ذلك الجان الضمنية والجان الضريبية في ليبيا ولجان التوفيق والتحكيم، في منازعات العمل في مصر فما تصدره هذه من قرارات تعد قرارات إدارية تبعاً للمعيار الشكلي، وبالتالي يتم الطعن فيها أمام دوائر القضاء الإدارية في ليبيا، وأمام القضاء الإداري في مصر بحسب الأحوال، ولكن أحياناً قد يصعب التمييز بين الجهات القضائية والجهات الإدارية فكلتا الجهات الإدارية والقضائية تتكون من موظفين عموميين تابعين للسلطة التنفيذية، وهذا ما جعل قضاء مجلس الدولة في مصر يقضي باعتبار أعمال رجال الضبط القضائي المتعلقة بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصولة للتحقيق في الدعوى من قبل الأعمال القضائية بشرط أن تكون هذه الأعمال لحساب النيابة العامة وتحت إدارتها بينما الأعمال القضائية بشرط أن تكون هذه الأعمال لحساب النيابة العامة وتحت إدارتها بينما الأعمال التي تصدر عنهم خارجة نطاق ذلك الاختصاص القضائي فيعد من قبيل الأعمال الإدارية يجوز الطعن عليها أمام القضاء الإداري، وفي اعتقادنا ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري لا يعد خروجاً على المعيار الشكلي؛ لأن رجال الضبط القضائي وأن كانوا من رجال الإدراة إلا أنهم يؤدون أعمال لا تتصل بالأحكام القضائية (بنيني مرجع سابق، 2015م، ص 75).

المطلب الثاني: أعمال السيادة:

أولاً: مفهوم أعمال السيادة: هي أعمال إدارية تصدر من السلطة التنفيذية، وبالتالي فهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن الإدارة في أعلى مستوياتها لكنها ليست بقرارات إدارية عادلة، وإنما تتميز بطبع سياسي معين أي أن طابعها السياسي يغلب على طابعها الإداري. ترتيباً على ذلك ترك المشروع للإدارة حرية مطلقة في اتخاذ مثل هذه القرارات، ومنع المحاكمة بجميع أنواعها ودرجاتها من الفصل في الدعاوى المرفوعة بشأن إلغائه" هي "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أ مظاهرها" (حافظ، 1975م، ص 59)

ومن أمثلة أعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالمجلس النيابة كالقرارات الصادرة بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب مثلاً أو البرلمان وقرارات رئيس الجمهورية الخاصة باقتراح القوانين وقراراته الصادرة بالاعتراف بها بعد إقرارها من المجلس النيابي، والقرارات الخاصة بإصدار القوانين ونشرها كذلك الأعمال التي تتصل بعلاقة الحكومة بالدولة الأجنبية، ومن أمثلتها تسلم المجرمين عمليات ضم الأرضي أو التنازل عنها ... إلخ

ثانياً: أساس حصانة أعمال السيادة: نصت المادة 20 من القانون 6 لسنة 2006م بشأن نظام القضاء الليبي على أنه: "لا تختص المحكمة بالنظر إلى أعمال السيادة كما نصت المادة السادسة من قانون إنشاء مجلس الدولة المصري رقم 112 لسنة 1946م على أنه: لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلس البرلمان، وعن القوانين الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وعن العلاقات السياسية أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية، وفي اعتقادنا أن موقف المشرع الليبي أفضل من موقف نظيره المصري حيث اكتفي المشرع الليبي بالنص على أعمال السيادة بينما المشرع المصري قام بتحديد أعمال السيادة تحديداً جاماً وهذا الموقف منتقد وغير مقبول لأن أعمال السيادة تطورت كثيراً ولا وتنص على هذا النحو دوماً، وبالتالي فإن بيان المشرع لأمور معينة بالذات والنص على أنها من أعمال السيادة من شأنه أن يمنع تطور القضاء، خاصة وأن التدبير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة كثيرة ومتعددة، وبعضها يوصف بأنه مجرد أعمال إدارية تخضع لرقابة المحاكم العادلة والإدارية ومنها ما يرتفع إلى درجة أعمال السيادة، ولكن يحمد للمشرعين الليبي والمصري أن تكييف العمل بأنه من أعمال السيادة متroxk للقضاء، فالمحكمة وهي التي تحدد هل العمل من أعمال السيادة أم لا؟

ثالثاً: **أسباب حصانة أعمال السيادة**: يعود تحصين أعمال السيادة واستبعادها من نطاق دعوى الإلغاء إلى عدة أسباب نشير إلى أهمها:

1- أن أعمال السيادة ذات طابع سياسي وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري؛ لأنها إذا خضعت لرقابة كان هذا الخضوع مدعاة لشل سلطة الحكومة.

2- أن أعمال السيادة تستند إلى اعتبارات عليا، وقد تتصل باعتبارات خفية ليس من المصلحة العامة، ومن الممكن مناقشتها بواسطة المحاكم، فسلامة الدولة فوق القانون.

3- أن أعمال السيادة تستلزمها سلامية الدولة، وبالتالي توجب على موظفي الدولة عدم التردد أو التلاؤ في اتخاذها.

رابعاً: **أساس الرقابة القضائية على الإدارة**: (ينظر الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الحراري. 1990م).

ما هو دور الرقابة في الإدارة؟

تعتبر الرقابة في علم الإدارة إحدى العناصر العملية الإدارية وهي العنصر الذي يحتوي على كل ما يسبقه من عناصر "تخطيط، تنظيم، توجيه، رقابة" التي من خلالها نتمكن من استكشاف نقاط الضعف والقوة بالإدارة وكذلك استكشاف الأخطاء للسيطرة عليها وترميمها قبل وقوفها، كيف يكون للرقابة الذاتية دور في زiad إنتاجية العاملين وتحسين الأداء في المؤسسات من وجه نظر إدارية، وتعد الرقابة في علم الإدارة إحدى العناصر العملية الإدارية لتكامل بها السلسلة الإدارية وهي العنصر الأخير، والرقابة الإدارية تعني مدى تطبيق لإجراءات العمل المعتمد ضمن الخطط والسياسات الاستراتيجية المطبقة في مكان العمل، كما تهتم بقياس الأداء لكشف نقاط الضعف والقوة، ووجودها، وتكون الإدارة مكشوفة وظاهرة تمكن من تميز الأخطاء، وطرق علاجها ضمن آلية عمل معينة، ومن هنا نجد أن الإدارة تعمل على تقييم مدى التزام الأفراد بالقرارات والتعليمات والتوجيهات بشكل تفصيلي بحسب ماهي مبرمة ومتاحة، بشرط أن تكون تلك التوجيهات ضمن معايير معينة ومعقولة دون التقليل أو المبالغة، وعلى جهة الإدارة أن تعطي مجال للثقة في الموظف باعتباره شريك معها في سيرة العمل على الوجه الأفضل، فعندما تكون هناك رقابة ذاتية في العمل أي أن يشعر الموظف بأنه مكلف بأدوات عمل ومسؤولاً عليه ويجب عليه مراقبة الأعمال فإنه سوف يحقق الأهداف في الأهمية لجهة الإدارة، وهو كيف يتم مراقبة الإدارة على أعمالها؟ وهل للإدارة سلطة مطلقة في إصدار قراراتها؟ وما هي الجهات الأساسية التي يجب على أي جهة إدارية احترامها قبل إصدار قراراتها الإدارية النهائية؟



المبحث الثاني: مفهوم المشروعية الإدارية ومصادرها ونطاقها.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية الإدارية ومصادرها

إن مبدأ المشروعية الإدارية يرتبط ارتباط كبير بمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي مفاده أن القوة الناقدة في المجتمع تدرج فيما بينها في مراتب متتالية حسب موقع الهيئة التي قامت بوضعها، وبذلك نجد أن كل قاعدة أدنى مرتبة تخضع لقاعدة أعلى منها مرتبة ومخالفتها تكون غير مشروعة.

أولاً: مبدأ المشروعية: يعني سيادة القانون أي احترام أحكامها وسريانها على كل من الحكم والمحكوم فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد ليس فقط في علاقاتهم بعضهم البعض وإنما أيضاً في علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة" (الحلو، 2004م، ص15).

وبذلك نستنتج أن مبدأ المشروعية هو "خضوع الجهات الإدارية عند مباشرتها لأوجه نشأتها لقواعد القانونية الناقدة في المجتمع أياً كان شكلها أو مصدرها" (الحراري، 2019م، ص42)، وهناك العديد من الفقهاء الذين عرّفوا مبدأ المشروعية مثل: "الدكتور عماد بوضياف" فسر مبدأ المشروعية بأنه "الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد ومن جانب الدولة وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعدها فوق كل إدارة سواء إدارية الحكم أو المحكوم" (بوضياف، 2009م، ص10).

وبما أننا نتحدث على مبدأ المشروعية فمن المهم أن نميز بين الشرعية والمشروعية وبين مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية.

* الفرق بين الشرعية والمشروعية: نجد هم لفظان مشتقان من أصل واحد وهو الشرع أو الشريعة وهي العادة أو السنة فقال الله في كتاب الله الكريم ((لَكُمْ جُلُنَّا مِنْكُمْ شِرْعَةٌ وَمِنْهَا جَاءَ)) (سورة الجاثية، الآية 18)، وبذلك يعتبر مبدأ المشروعية فكرة قانونية مقوماتها التزام أدوات الحكم باحترام القواعد القانونية النافذة في الدولة، أما مبدأ الشرعية فهو فكرة سياسية تتعلق بكيفية وصول أداة الحكم إلى السلطة.

* التفرقة بين سيادة القانون ومبدأ المشروعية "مبدأ المشروعية يقصده خضوع كافة السلطات العامة في الدولة للقانون في حين أن مبدأ سيادة القانون مقتضاه خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية" (مدحت، 1978م، ص8).

بالرجوع لمبدأ المشروعية الإدارية فقد أكدت عليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1964/5/9، وكذلك أكدت عليه دوائر القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي حيث تؤكد هذا الاتجاه، تقول في حكمها الصادر في الدعوى رقم 16 لسنة 68 بجلسة 11/7/1987م، "أن لا عيب مخالفة القانون يراد به مخالفة الإدارة لقواعد القانونية الموضوعية أي كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وبذلك يجب أن يكون القرار واللوائح مطابقاً للعرف الإداري"

ثانياً: مصادر المشروعية الإدارية

1- المصادر المكتوبة:

أ- التشريع الأساسي: ونقصد به الدستور وهو يتميز بالنمو والعلو نظراً لاحتوائه على مبادئ وأسس عامة ويتضمن الحقوق والحريات الفردية الجماعية " ويقصد بالقواعد الدستورية مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد فإنه يتربّع على ذلك أن تسمى هذه القواعد وتحتل المرتبة الأولى على قمة التنظيم القانوني للدولة، وتبعاً لذلك تلتزم جميع السلطات باحترامه " (خليل. 1979 م، ص 452)

ب- التشريع العادي: وهو مجموعة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية ويضاف إليها المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الدولة بعد موافقة البرلمان.

ج- التشريع الفرعي أو اللوائح التنظيمية: وهي القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئات الإدارية وتنتسب بالمركزية وال العامة. وهي تدخل في السلطة التنظيمية وهي من اختصاص السلطة التنفيذية.

2- المصادر غير المكتوبة:

أ- العرف الإداري: وهو يقوم على ركيزتين وهما: الركن المادي، ونكرار الإدارة القيام بتصريف معين، والركن المعنوي وهو الاعتقاد بإلزامية التصرفات التي تقوم بها الإدارة، ويعني الركن المعنوي (أن يستقر في ذهن وضمير الهيئات الحاكمة وكذلك ضمير الجماعة أن هذه القاعدة أصبحت ملزمة وواجبة الاحترام والتطبيق) (عبد الوهاب 2005 م، ص 30)

ب- المبادئ العامة للقانون وهي مجموعة المبادئ التي أبرزها القضاة الفرنسيين كمبدأ العدل والمساواة وحق الدفاع وحق التعليم ... إلخ، وقد عرفت المبادئ العامة للقانون بأنها "تعني المبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد التي هي من صنع أو من استنباط القضاء، بحيث هي نصوص قانونية مكتوبة أي هي من اجتهاد القضاء بحيث يعلنها في مخالفة لمبدأ المشروعية" (كنعان، 2006 م، ص 31).

ج- وبذلك تعتبر قواعد قانونية غير مكتوبة يحررها القضاء ويفرقها على الإدارة، وبناء على ذلك إذا خالفت الإدارة هذه المبادئ كان عملها انتهاك لمبدأ المشروعية.

ثالثاً: دور الرقابة على الإدارة وكيفية تحسن الإدارة:

1: يقصد به توزيع السلطات في الدولة على هيئات مختلفة بحيث كل سلطة يكون لها دورها الخاص بها، ومن هنا نجد أن تحديد اختصاص الجهات الإدارية المختلفة المركزية والعلمية والمرفقية توفر المناخ المناسب لتحقيق غاية الوصول لمبدأ المشروعية.

وبذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاصها دون تعدى هذا الاختصاص والقيام بأعمالها ضمن إطار محدد وهذا ما يطلق عليه بالتنظيم الإداري لأن الدولة تسعى دائماً لتحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات الأفراد المختلفة. وبما أن الإدارة موجودة في كل مكان فإن البرلمان يجب أن يسعى دائماً لوضع القواعد لامتيازات واحتياصات الإدارة، وبما أن الدولة توجد بها ثلاثة سلطات فكل سلطة مستقلة عن الأخرى من حيث النظام القانوني والوظيفي.

2: خصوص الإدارة للقانون، أي أن كل عمل تقوم بإصداره أي جهة إدارية يجب أن يكون هذا العمل مطابق للقانون ويقصد بالقوانين هي "مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة من السلطة التشريعية في الدولة (البرلمان)" (الحراري. 1999 م، ص 17).

3: إخضاع الإدارة لرقابة القضاء: ويكون ذلك لغرض حماية حقوق الأفراد وحربياتهم تجاه أي عمل إداري غير مشروع، وبناء على كل ما ذكر نجد بأن الرقابة على الإدارة عبارة عن رقابة إدارية قد تكون عبارة عن رقابة إدارية وهي تمارس من قبل الإدارة على نفسها، فقد تكون عبارة عن رقابة رئاسية يقوم بها الرئيس الإداري بمراقبة أعمال مرؤوسيه أثناء المصادقة عليها لتحديدها أو إلقائها، وقد يكون من تلقاء نفسه وقد يكون بناء على تظلم رئاسي (وقد تكون رقابة سياسية وهي أشكال مختلفة كرقابة الرأي العام ورقابة رسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني وكذلك رقابة السلطة التشريعية التي تعد أهم أشكال الرقابة السياسية) (ميرغنى 2007م، ص 72).

وعلى الرغم مما تتحققه رقابة السلطة التشريعية على أعمال الإدارة من بعض المزايا لضمان التشريعية على أعمال الإدارة من بعض المزايا؛ لضمان احترام مبدأ المشروعية لاسيما فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع العام أو الجماعي، تتمثل في بساطة تحريكها وعدم تكلفتها، فضلاً عن شمولها لجوانب

ملائمة ومشروعية، إلا أنها لا تعني تماماً بحماية مبدأ المشروعية لعدم استهدافها أساساً أعمال موظفي الإدارة، بقدر ما هي تستهدف السياسة العامة للسلطة التنفيذية.
كما أنها لا تصل إلى الدرجة التي يتم بواسطتها مباشرة إلغاء أو حتى إيقاف التصرف الإداري المخالف للأمر الذي يجعلها غير ذات فعالية لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم؟

اما بالنسبة للرقابة القضائية تعتبر أكثر صور الرقابة أهمية وفعالية؛ لضمان احترام مبدأ المشروعية
نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلال.

وترمي الرقابة على أعمال الإدارة من خلال الحكم بـإلغائها وإدارتها غير المشروعية، التعويض عما تسببه من أضرار للأفراد وهي ترمي لتحقيق هدفين هما: تقويم الإدارة وانضباطها وإجبارها على احترام القانون والثاني هو حماية حقوق وحريات الأفراد.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية الإدارية.

إن نطاق مبدأ المشروعية يتحدد في ثلاثة مواضع وهي: (السلطة التقديرية، الإدارية، والقرار الاستثنائي وأعمال السيادة).

أولاً- السلطة التقديرية للإدارة

يعد من حق الإدارة ممارسة سلطتها التقديرية وهذا ما ذهبت إليه أغلب التهم القانونية، حيث إنها اعترفت للإدارة بذلك، أو من هنا لا تعتبر السلطة التقديرية خروجاً على مبدأ المشروعية بل نجدها على مبدأ القانون ولا تتنافى مع مبدأ المشروعية، وبذلك تعتبر هذه السلطة بمثابة نوع من الحرية التي تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الدلالات الواقعية التي تحدث اختيار وحتى تداخلها وتقدير أفضل الوسائل لمواجهتها حرمة ولكنها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها وبذلك نستنتج بأن السلطة التقديرية للإدارة (تتمحور حول حريتها في ثلاث جوانب أساسية وهو أولاً حرية الإدارة في تداخلها أو عدم تداخلها أي تتخذ قراراً أو تتمتع عن اتخاذها والثاني هو حرية الإدارة في تحديد وقت هذا التدخل والثالث حرية الإدارة في اختيار طريقة تداخلها، ولذا نعرفها بأنها قدرة الإدارة في الاختيار بين إصدار القرار وعدمه و اختيار وقت وكيفية إصداره)،(الحسيني 2004م، ص54).

والسلطة التقديرية تتحقق عندما تكون الإدارة في أن تتخذ هذا القرار أو ذلك وبعبارة أخرى توجد السلطة التقديرية وتثبت للإدارة عندما لا يكون مسلكها محدداً أو منصوصاً عليه مقدماً ما في القانون

والسلطة التقديرية ترتبط ارتباط وثيقاً بقدرية للإدارة وسلطتها المقيدة يمكن في أنه في السلطة التقديرية يكون رجل الإدارة حراً في اختيار الحل الذي يراه أكثر ملائمة بينما في السلطة المقيدة يكون رجل الإدارة فقد لمثل هذه الحرية فيتعين عليه أن يتخذ قراراً بحسب ما حدد له القانون.

ثانياً-نظريّة الظروف الاستثنائيّة

ولدت هذه النظريّة في الحرب العالمية الأولى وتجددت في الحرب العالمية الثانية عن مجلس الدولة الفرنسي، وهو من تبنّاها في البداية ثم انتشرت، فالدولة مثلاً تملك الخروج على القوانين واللوائح التي وضحت لتكيفها في الظروف العاديّة من أجل مواجهة ظروف استثنائيّة كالحرب (وقد تم توسيع هذا النظريّة بعد الحرب لتشمل غيرها فامتد نطاقها خارج فترات الحرب لتشمل الأوقات الصعبة باعتبارها من توابع الحرب ثم امتد نطاقها ليشمل أوقات السلم في الفترات الحرجة كفترات الأضرار عن العمل. (شناوي، 1442هـ، ص 97).

ونظريّة الظروف الاستثنائيّة طابعها فجائيّ غالباً ومن خلال النظر فيما استقرت عليه الأحكام القضائيّة في الدول التي تعرضت لحروب كالحربين العالميّتين الأولى والثانية خصوصاً، نجد أن هناك نطاق لصلاحيّات الإدارة في الخروج عن مبدأ المشروعيّة لهذه الظروف، ومن تلك الأمور التي تجلّت بها مظاهر خروج الإدارة عن مبدأ المشروعيّة:

- 1- إضفاء المشروعيّة على بعض الإجراءات المعيبة بعيوب عدم الاختصاص.
- 2- إضافة المشروعيّة على بعض الإجراءات المعيبة بعيوب الشكل.
- 3- إضفاء المشروعيّة على اقتناع الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائيّة إذا كان هناك خطر جسيم يهدّد الأمن والنظام العام.
- 4- إضافة خطة المشروعيّة على العمل بایقاف بعض الإجراءات البرلمانيّة.
- 5- إضفاء المشروعيّة على بعض تدابير الضبط الإداري.

ثالثاً: الظروف الاستثنائيّة للنظريّة، حيث توجد مجموعة من الشروط وهي كالتالي، (الشوبكي، 2007م، ص 76).

- أ- يجب أن تتوقف حالة الضرورة وتكون بغير المعتاد كغزو خارجي يداهم البلاد.
- ب- أن تكون القوانين التي لدى الإدارة غير كافية لمواجهة حالة الضرورة.
- ت- أن يكون الهدف من تطبيق هذه النظريّة هو المصلحة العامة.
- ج- أن يتم تطبيق هذه النظريّة بحدود الضرورة ووفقاً لما تقتضيه.

رابعاً - نظرية أعمال السيادة

الأصل كما مر معنا أن تنفيذ الإدارة في قراراتها بمبدأ المشروعية، وأن كان هناك ما يستدعي خروجها لمصلحة العمل أو لظروف مؤقت وهو محاط بضمان مصلحة العمل ورقابة القضاء الإداري لتحقيق الشروط والضوابط ونجد أن خروج الصلاحية التقديرية عن مبدأ المشروعية هو خروج نسبي وكذلك نظرية الظروف الاستثنائية خروجها عن مبدأ المشروعية نجده خروج مؤقت ولكن في نظرية أعمال السيادة يعتبر الخروج عن مبدأ المشروعية كبير و مختلف لأن أعمال السيادة هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية الغير خاضعة لرقابة القضاء بالإلغاء والتعويض، فتتمنى بحصانة رقابة القضاء عليها، وهذا يمثل خروجاً صريحاً عن مبدأ المشروعية، وقد اختلف الفقه والقضاء في تحديد الأعمال التي تعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها، ولذلك حاول وضع بعض المعايير للتمييز بين ما يدخل في أعمال السيادة، وما يخرج منها ومن تلك المعايير:

1-المعيار الأول: معيار ال باعث السياسي، يقوم هذا المعيار بالنظر إلى ال باعث للقرار الصادر من السلطة هل هو باعث سياسي أو من أعمال الإدارة العادمة؟

2-المعيار الثاني: معيار طبيعة العمل (المعيار الموضوعي)، وهو طبيعة العمل أو المعيار الموضوعي فما كان من القانون الأساسي فهو دستوري وبالتالي فهو من أعمال السلطة، فلا يجوز للقضاء النظر فيه؛ لأنه من أعمال السيادة أو إن كان من القوانين العادمة واللوائح ونحوها، فهو من أعمال الإدارة العادمة فيجوز للقضاء النظر فيه ويطعن فيه المتضرر بالإلغاء والمطالبة بالتعويض.

3-المعيار الثالث: معيار القائمة القضائية وهذا المعيار هو يجد بأن القضاء الإداري وهذا المعيار هو يجد بأن القضاء الإداري هو من يحدد ما كان داخلاً في أعمال السيادة من عدمه.

(وباستقراء الأحكام القضائية يتضح أن ما يدخل في أعمال السيادة كل من الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان كحل هذا الأخير أو دعوته للانعقاد وتلك المتصلة بعلاقة الحكومة بالدول الأجنبية سواء في وقت السلم للأعمال المتعلقة بالمعاهدات أم أبان الحرب كقرار إعلان الحرب على دولة من الدول، وكذلك بعض الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي ولعل معيار القائمة هو أرجح المعايير وأكثرها واقعية في تحديد أعمال السيادة) (الحو، 2009م، ص43).



الخاتمة:

إن القانون يجيز للأفراد مخاصمة الإدارة وينحهم رخصة المطالبة بحقوقهم مباشرة عن طريق اللجوء إلى المحاكم الإدارية؛ وذلك من أجل الحصول على حماية حقوقهم بالطريقة القضائية، وبكل ما تقدم وبهدف حماية الحقوق، ذلك أن الأنشطة الإدارية قد تؤدي في بعض الأحيان إلى المساس بحقوق الأفراد على المراكز القانونية لهم، ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالمصالح الخاصة بهم، ولعل هذا الإخلال يتحقق كنتيجة طبيعية للصلاحيات غير العادلة والامتيازات التي تمتلكها الإدارة في مواجهة الأفراد، وهي بصدده تسيير أعمالها كما أن السبب الآخر يمكن في افتراض العمال الإدارية بقرينة السلامة والموضوعية ورغم هذه الصلاحيات واتساعها؛ لأن القانون يمنح الأفراد حق مخاصمة الإدارة، وذلك باللجوء إلى المحاكم الإدارية؛ لذا جاءت هذه الدراسة لبيان كل ما هو متعلق بالرقابة القضائية على مشروعية القرار الإدارية.

وفي نهاية البحث تحققت لدينا جملة من النتائج وعدد من التوصيات

أولاً: النتائج

أن السلطة التقديرية للإدارة تتمحور حول حريتها في ثلاثة جوانب الأول هو حرية الإدارة في تدخلها أو عدم تدخلها أي في أن تتخذ قراراً معيناً أو تمنع اتخاذها، والثاني حرية الإدارة في تحديد وقت هذا التدخل والثالث حرية الإدارة في اختيار طريقة تدخلها.

ثانياً: التوصيات

أن نطاق سلطة الإدارة وحدودها سلاح ذو حدين من حيث الإدارة سلطة تقديرية واسعة كلما أمكن أن يكون لهذه السلطة انعكاس سلبي على الأفراد وكلما كثرت القيود على الإدارة كلما صعب عليها تحقيق أهدافها ولذا ندعو المشرع إلى عدم حرمان الإدارة من السلطة التقديرية إلا أنه بين هذه السلطة والمصلحة العامة والخاصة.



المراجع -

- القرآن الكريم: سورة الجاثية، الآية 18.
- 1- أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1978م.
 - 2- بسيوني، عبد الغني عبد الله، القانون الإداري -منشأة المعرف، الإسكندرية.
 - 3- بنيني عبد الله بن رمضان مجلة العلوم القانونية والشرعية. العدد السادس يونيو 2015م.
 - 4- حافظ، محمود محمد. القضاء الإداري ط 1، 1976م.
 - 5- الجبوري، ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري 2009
 - 6- جمال الدين سامي الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري منشأة المعرف الإسكندرية 1990م.
 - 7- دوجيليون دوجيليت التطورات العامة للقانون الخاص منذ مجموعة نابليون ترجمة : ضياء الدين عارف مجموعة وقف نهوض للدراسات والنشر. 2018.
 - 8- رسلان، أنور أحمد، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة. 2000.
 - 9- عبد الكريم ميريغنى، الرقابة على إجراءات تسجيل الحزب، الاردن 2007
 - 10- عمار بو ضياف، دعوى إلغاء في الإدارات المدنية والإدارية، حجوز للنشر والتوزيع 2005م.
 - 11- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة، ط 1، 2007.
 - 12- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المعرف، الإسكندرية 2004.
 - 13- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي، 2019م.
 - 14- المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الرابعة. 2017.
 - 15- محسن خليل، التهم السياسية والقانون الدستوري، ط 2، منشأة المعرف، الاسكندرية، 1971م، ص 452.
 - 16- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المعرف، الإسكندرية 2004.
 - 17- محمد طه الحسيني، نطاق مبدأ المشروعية في القانون الإداري، كلية القانون، جامعة كربلاء.
 - 18- محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ط 1، بيروت 2005م.
 - 19- نواف كنعان، المبادئ العامة للقانون، مكتبة الاثر للنشر والتوزيع، الاردن، 2006
 - 20- وليد محمد الشناوي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، جامعة المنصورة 2023م