

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي وتطوراتها الحديثة^(*)

د. سعد العنزي و د. عبدالرحمن الهاجري

أستاذ القانون العام المساعد

كلية القانون الكويتية العالمية

الملخص

مرَّ حينٌ من الدهر لم تكن فيه الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، في دول مجلس التعاون الخليجي، شيئاً مذكوراً، على الرغم من أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ليست خياراً، وإنما ضرورة يملئها قيام الدولة القانونية بأعمالها، والتي من أهمها حماية حقوق الإنسان وحرياته. واليوم أدركت دول مجلس التعاون الخليجي أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وأصبحت المنازعات الإدارية فيها تحظى بنوع من الرقابة القضائية، تختلف وفق التنظيم القانوني لكل دولة من دول المجلس. ومما لا شك فيه أن رقابة الإلغاء التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية ضرورية للغاية، بشرط أن تُبَسَّط بغير حدود ولا قيود على جميع القرارات الإدارية، وهو ما تهدف إليه هذه الدراسة التي تحاول معالجة أساليب دول مجلس التعاون الخليجي في تنظيم الرقابة القضائية من خلال منهج وصفي تحليلي مقارن، وفي محورين عرض الأول لأسس الرقابة على المنازعات الإدارية، فيما ناقش الثاني نطاق اختصاص المحاكم في إلغاء القرارات الإدارية

وتناول البحث اختلاف أساليب دول مجلس التعاون الخليجي في تنظيمها الرقابة القضائية على القرارات الإدارية؛ فبعضها أخذ بنظام القضاء الموحد، وبعضها أخذ بأسلوب القضاء المزدوج، وهو ما اتبعته المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان، بينما أخذت بقية الدول بالنظام الأول. وخلص البحث إلى أن المنازعات الإدارية، في دول مجلس التعاون الخليجي، افتقرت إلى التنظيم القانوني الشامل، كما أن اختصاص المحاكم والدوائر الإدارية فيها لم يكن شاملاً سائر المنازعات الإدارية، وهو نقص ينبغي تداركه في القريب العاجل. وأوصى بأن يقوم المشرع بإنشاء قضاء إداري مستقل بجانب القضاء، والعمل على أن يكون اختصاص القضاء شاملاً سائر المنازعات الإدارية، على غرار ما هو معمول به في فرنسا ومصر.

كلمات دالة: القانون الإداري، القضاء الإداري، الإدارة، الموظف، القرار الإداري.

تاريخ قبوله للنشر: 16 يناير 2024

(*) تاريخ تقديمه للنشر: 17 سبتمبر 2023

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

على الرغم من تطور النظام القانوني في دول مجلس التعاون الخليجي، لا تزال الرقابة القضائية، لاسيما على المنازعات الإدارية، تعاني من أوجه القصور في بعض النواحي، على الرغم من ظهور تشريعات حديثة في هذا الصدد لتنظيم الرقابة، وجعلها أكثر فاعلية. وعلى ضوء ذلك يتعين مواكبة التطورات الحديثة في هذا المجال، والتي تعكس رغبة في تنظيم الرقابة القضائية بالقدر الذي يتماشى مع الظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة على حدة؛ فكما هو معروف أن هذه الدول تختلف أنظمتها القانونية، ولكن تتشابه ظروفها الاجتماعية؛ مما يؤدي إلى إمكان تأثير بعضها في بعض.

ويتناول الباحثان، في هذه الدراسة، إبراز وتحليل الركائز الدستورية والنظامية للرقابة القضائية، مع تحديد نتائجها القانونية، وبالتالي تقديم رؤية شاملة لأنظمة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المطبقة في دول مجلس التعاون الخليجي.

ويناقد الباحثان سياسة دول مجلس التعاون الخليجي، من حيث تبنيها شكل هذه الرقابة، وأسلوبها ونطاقها، حيث إن بعض دول مجلس التعاون الخليجي اقتربت من نظام القضاء المزوج، كما هي الحال في المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان، بينما بقية الدول الأخرى تبنت فكرة القضاء الموحد بإنشاء دوائر داخل محاكم القضاء العادي لتختص بالرقابة على بعض المنازعات الإدارية.

ثانياً: أهمية البحث

ولا شك في أن معالجة أمر الرقابة القضائية، عن طريق المعالجة التشريعية، أمر يرتبط بالضمانات الأساسية للفرد؛ فكلما استطاع المشرع أن يساهم في رفع مستوى الرقابة القضائية، سواء من حيث طريقة تشكيل المحكمة، أو أسلوب الرقابة، أو إلى غير ذلك من مختلف الأمور المهمة، فإنه يقدم بذلك خدمة مهمة للعدالة، وقد بلغ من أهمية تلك الرقابة أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن الطعن في الأحكام والقرارات الإدارية يعد من المبادئ العامة للقانون، ولا تجوز مخالفته⁽¹⁾.

ثالثاً: هدف البحث ومضمونه

إن هدف البحث هو دراسة نشأة الرقابة القضائية، وتطوراتها الحديثة؛ حيث مازالت تلك الرقابة محلاً لتنظيمات مختلفة في كثير من الأقطار الخليجية؛ فنشاهد - في الآونة

(1) C.E. 19 oct. 1962. CANAL. Rec. p.552.

الأخيرة - بعض دول الخليج تقوم بإدخال بعض التعديلات بشأن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وهو موضوع متجدد⁽²⁾.

رابعاً: إشكالية البحث

من أبرز الإشكاليات، في هذه الدراسة، حداثة الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي؛ فبعض الدول الخليجية لم تنشئ نظاماً للمنازعات الإدارية إلا في وقت حديث نسبياً⁽³⁾، وعلى ضوء ذلك لم يكن في الإمكان دراسة التجربة بصورة مستفيضة؛ فكثير من المبادئ القضائية لم تنضج بعد في كثير من الدول الخليجية - باستثناء دولة الكويت - ولا شك في أن الأمر يحتاج إلى فترات طويلة لمناقشة هذه التجربة الحديثة نسبياً؛ لتلافي أوجه القصور في تلك التجربة.

خامساً: منهجية البحث

تقوم منهجية البحث على الأخذ بالمنهج التحليلي، والمنهج المقارن، عن طريق مقارنة أساليب الرقبة القضائية على القرارات الإدارية في كل دولة من دول مجلس التعاون الخليجي، مع تسليط الضوء على التجارب القضائية للدول الأعضاء؛ لمحاولة تقديم رؤية شاملة ونقدية عن نظام الرقابة القضائية في مختلف دول مجلس التعاون. وذلك من خلال مقارنة هذه التجارب بدول أكثر تنظيماً للرقابة القضائية، مثل: فرنسا ومصر.

سادساً: خطة البحث

وفي ضوء ما تم بيانه، اختار الباحثان تسقيم بحثهما وفق الخطة التالي:

- المبحث الأول: أسس الرقابة على المنازعات الإدارية

- المبحث الثاني: نطاق اختصاص المحاكم في إلغاء القرارات الإدارية

(2) يُعدّ المرسوم بقانون رقم 94 لسنة 2024 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981، بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، آخر التعديلات التي صدرت بشأن المنازعات الإدارية بدول الخليج العربي.

(3) مثل دولة قطر التي صدر بها قانون الفصل في المنازعات الإدارية سنة 2007، كما أن بعض الدول، مثل المملكة العربية السعودية، تم تطوير نظامها المتعلق بالرقابة على القرارات الإدارية بشكل جذري في عام 2008، وكذلك سلطنة عمان التي عدّلت قانون الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في عام 2022.

المبحث الأول

أسس الرقابة على المنازعات الإدارية

يأتي الدستور على رأس القواعد القانونية التي تلتزم الجهات الإدارية باحترامها في جميع الأعمال الصادرة عنها، باعتباره القانون الأساسي الذي أنشأ السلطات العامة، وحدد صلاحياتها والعلاقات بينها، والرقابة المتبادلة بينها، كما كفل للأفراد الحقوق والحريات العامة، وحدد طرق حمايتها، والجهات المناط بها وضع هذه الحماية موضع التطبيق العملي. ويقوم القضاء الدستوري بدور أساسي في تحقيق هذه الحماية، وكفالة ممارسة الأفراد حقوقهم وحرياتهم، من خلال رقابته على مدى اتفاق القوانين واللوائح مع الدستور⁽⁴⁾، وعلى ضوء ذلك سيناقدش الباحثان أهم الأسس التي تستمد منها الرقابة فاعليتها الأساسية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الأساس الدستوري

لا يمكن ضمان كفالة الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية، إذا لم تستند تلك الرقابة على أساس دستوري يمنحها القوة والاستقلال. وتأسيساً على ذلك أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن استقلال القضاء الإداري يكون مكفولاً وفقاً لنص المادة (64) من الدستور، والمبادئ الأساسية التي اعترفت بها قوانين الجمهورية، وهذا يترتب عليه أنه لا يجوز للمشرع، أو الحكومة، الرقابة على ما يصدر من أحكام وتوجيه أوامر إليه، ولا أن يحل محله في الفصل في المنازعات التي تدخل في دائرة اختصاصه⁽⁵⁾.

(4) يسري العصار وأحمد الفارسي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2023، ص 11.

(5) قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق باستقلال القضاء الإداري، صدر في تاريخ 22 يوليو 1980، C.C.12-Juillet.1980. A.J.1980.p.602 28.

ويعرف القرار باسم قرار استقلال السلطة القضائية، في هذا الحكم، أكد المجلس الدستوري أن استقلال القضاء الإداري يعتبر من المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية الفرنسية. وشدد القرار على ضرورة استقلال القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية، وهو أمر أساسي لضمان العدالة، وحماية حقوق الأفراد في مواجهة السلطات العامة. ولاحقاً، في حكم آخر صدر في 23 يناير 1987، المعروف باسم «قرار مجلس المنافسة» (Conseil de la concurrence)، أكد المجلس الدستوري - مرة أخرى - أهمية استقلال القضاء الإداري، ومنح اختصاصه إلى مجلس الدولة، معتبراً إياه عنصراً جوهرياً لاستقلالية السلطة القضائية في فرنسا.

وهكذا يتبين أن المنازعة الإدارية في فرنسا تحظى برعاية دستورية⁽⁶⁾، وقد تبني المشرع الدستوري المصري هذا الاتجاه في المادة (97) من الدستور، ولم 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، ولا شك في أن النص المشار إليه جاء كاشفاً للطبيعة الدستورية لحق التقاضي، ومؤكداً ما أقرته الدساتير السابقة - ضمناً - من كفالة هذا الحق للأفراد؛ حين حوّلتهم 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⁽⁷⁾.

ومسلك الدستور، في تنظيمه الرقابة القضائية، هو مسلك جدير بالاحتذاء، لاسيما عندما اعتبر اختصاص مجلس الدولة شاملاً سائر المنازعات الإدارية. وعلى ضوء ذلك فإن نزع الاختصاص، بنظر منازعة إدارية من مجلس الدولة، يتعارض مع صريح نص 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⁽⁸⁾.

وتماشياً مع الاعتبارات السابقة فطنت بعض دساتير مجلس التعاون الخليجي إلى أهمية الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية؛ نظراً إلى أن تلك الرقابة من أهم الضمانات وأقواها لإقرار مبدأ المشروعية، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم؛ لذلك تضمنت بعض النصوص التي تنظم الرقابة القضائية، كما هي الحال في الدستور الكويتي الصادر سنة 1962، والذي نص على إنشاء القضاء الإداري، مع تفويض المشرع في اختيار نظام القضاء، وذلك وفقاً لنص المادة (169) من الدستور.

كما نصت المادة (67) من الدستور العماني على أن: يُنظَّم القانون الفصل في الخصومات الإدارية، بواسطة دائرة، أو محكمة، خاصة يبيِّن القانون نظامها، وكيفية ممارستها القضاء الإداري⁽⁹⁾.

كما أن المادة (138) من الدستور القطري، الصادر سنة 2004 نصت على أن يُحدِّد

(6) Camille Broyelle, Contentieux administrative, LGDJ, Paris, 2023, p.33.

(7) حكم المحكمة الدستورية المصرية، القضية رقم 11 لسنة 5 قضائية عليا، جلسة 3 أبريل 1976، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية، ص 442.

(8) محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2023، ص 232.

(9) بسمة سعيد مبارك، التجربة الدستورية في عمان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013.

القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويبين نظامها، وكيفية ممارستها عملها⁽¹⁰⁾. وفقاً للمادة (102) 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»⁽¹¹⁾. وفقاً للمادة (53) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته، والجدير بالذكر أن النظام الأساسي للحكم في السعودية يعد بمنزلة الدستور⁽¹²⁾.

وإذا كانت الدساتير السابقة نصت على اختصاص القانون بتنظيم المنازعة الإدارية، فإن الدستور البحريني الحالي الصادر سنة 2002 نص، وفقاً للمادة (105) على أن القانون هو الذي يحدد المحاكم، على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها، من دون إشارة إلى أفراد الرقابة القضائية على المنازعة الإدارية بنص خاص بها⁽¹³⁾.

يرى الباحثان، من استقراء النصوص المتقدمة، أمرين جديرين بالاعتبار في منهج دساتير دول الخليج العربي، أولهما: أن تنظيم الفصل في المنازعات الإدارية أمر وجوبي على المشرع في أغلب دول الخليج. وثانيهما: أن الدستور قد فوّض المشرع في اختيار أسلوب الرقابة.

الفرع الأول

تنظيم الفصل في المنازعات الإدارية أمر وجوبي

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

وعلى الرغم من أن تلك هي القاعدة فإن بعض الدساتير تختلف مع ما ذكرناه، إذ أنها لم تُلزم المشرع بإصدار قانون للمنازعات الإدارية، كما هو الوضع في مملكة البحرين.

(10) حسن عبدالرحيم، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون، جامعة قطر، 2017.
(11) عبدالوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت، 21 و22 يونيو 2021، ص3.

(12) علي العوفي، الضمانات الأساسية، رسالة ماجستير، جامعة الطائف، 2022، ص22.

(13) رمزي الشاعر، النظام الدستوري لمملكة البحرين: دراسة تحليلية مقارنة للدستور المعدل في عام 2002 وتعديلاته حتى عام 2018، د.ن، د.ت.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من نصوص الدستور التي تلزم بالرقابة القضائية على المنازعات الإدارية ثمة مدى زمني للتنفيذ؛ فالدستور الكويتي أقدم دساتير المنطقة، والذي صدر في العام 1962، لم يتم وضع نصوصه (المتعلقة بهذه الرقابة) موضع التنفيذ إلا في العام 1981، وذلك مع صدور القانون رقم 20 لسنة 1981⁽¹⁴⁾.

الفرع الثاني

التفويض في أسلوب الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية

يرى الباحثان، من قراءة دساتير دول الخليج العربي، أن المنهج الغالب في تلك الدساتير هو تنظيم الرقابة القضائية بشكل مقتضب، مع تفويض المشرع في اختيار أسلوب الرقابة القضائية، وهو ما يلمس بوضوح في أغلب تلك الدساتير؛ لذا قد يثار التساؤل عن هدف المشرع الدستوري من هذا التنظيم المقتضب، وتفويض المشرع في أمر الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية.

يعتقد الباحثان أن السبب في هذا الإيجاز المقتضب؛ لتنظيم الرقابة في دساتير الخليج العربي، هو أن الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية لم تكن معروفة في كثير من الدول قبل إصدار دساتيرها، وبالتالي لم تجد صدى لدى المشرع الدستوري، ويعتقد

(14) يقول عثمان عبدالمالك الصالح إن المحاولات في دولة الكويت لإنشاء جهة قضائية تمارس القضاء الإداري، وتقوم بالرقابة على أعمال الإدارة، بدأت منذ العام 1963، 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 العام 1971، إذ تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة بمشروع إنشاء محكمة إدارية مستقلة إلى مجلس الأمة، الذي أحاله إلى لجنة الشؤون التشريعية لدراسته، كما قدمت الحكومة في العام 1972، مشروع قانون بإنشاء محكمة القضاء الإداري، غير أن هذين المشروعين لم يكونا أسعد حالاً من سابقهما، ولم تمكن الظروف أيًا منهما أن يخرج إلى حيز الوجود. وفي سنة 1975 تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة بمشروع إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وقد أقره مجلس الأمة بتاريخ 3 يوليو 1973، غير أنه لم يُصدّق عليه، ورُدَّ إلى المجلس لإعادة النظر فيه، وذلك في تاريخ 8 يوليو 1976، وعندئذ تقدمت الحكومة بمشروع مضاد 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 العام 1980 تقدمت الحكومة بمشروع مقارب للسابق، صدر على أساسه القانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وذلك بتاريخ 17 فبراير 1981، ونشر في الجريدة الرسمية، على أن يعمل به في أول أكتوبر سنة 1981، وهو القانون المعمول به في الوقت الحاضر، بعد أن عدّلت بعض أحكامه بالقانون رقم 61 لسنة 1982. انظر: عثمان عبدالمالك الصالح، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين: دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع3، ص10، سبتمبر 1986، ص56.

الباحثان أن ذلك السبب لا يعفي المشرع الدستوري من إبراز تلك الرقابة⁽¹⁵⁾.

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، وعليه فمهما يكن تفويض المشرع الدستوري للرقابة القضائية على المنازعات الإدارية فإنه محل نظر لدى الباحثان، على اعتبار 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. وعند النظر إلى الدساتير المقارنة نجد أن تلك الدساتير تبرز تلك الرقابة، وتعطيها الضمانات الأساسية.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي

بعد أن بين الباحثان منهج المشرع الدستوري في تنظيمه الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وتفويضه الرقابة للمشرع العادي على المنازعات الإدارية، سيناقد كيفية قيام المشرع الخليجي بوضع تلك النصوص موضع التنفيذ.

وكما هو معروف فإن أمام المشرع مذهبين أساسيين، أولهما: النظام الموحد، وهو إنابة الاختصاص القضائي في الرقابة على القرارات الإدارية بالمحاكم العادية، كما هي الحال في بريطانيا؛ حيث النظام القضائي البريطاني لا يعتمد نظام القضاء المزدوج، فهو قائم على مبدأ وحدة القضاء؛ إذ تتولى المحاكم العادية (المدنية والجنائية) الفصل في جميع النزاعات، بما فيها النزاعات التي تكون الدولة طرفاً فيها.

ففي هذا النظام لا توجد محاكم إدارية منفصلة؛ لكن هناك محاكم عادية معنية بالنظر في القضايا التي تخص القرارات الحكومية، من خلال إجراءات قضائية محددة⁽¹⁶⁾. كما أن المشرع قد يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة إلى قضاء متخصص، يقوم بالفصل في

(15) بوطيب بن ناصر، تطور الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، الموقع الإلكتروني لمجلة العلوم القانونية والسياسية على الإنترنت: <https://lawjur.uodiyala.edu.iq/index>. تاريخ الاطلاع 11 أغسطس 2023.

(16) انظر في تنظيم القضاء الموحد في بريطانيا:

Paul Craig, Administrative Law, Sweet & Maxwell, 2021؛ Clive Lewis, Judicial Review in England and Wales, Oxford University Press, 2020؛ Peter Cane, Principles of Administrative Law, Oxford University Press, 2016؛ A.W. Bradley, K.D. Ewing, Christopher Knight, Constitutional and Administrative Law, Pearson Education Limited, 2018؛ Michael Fordham, Judicial Review Handbook, Hart Publishing, 2021.

المنازعات الإدارية، بينما تبقى المنازعات المدنية والجنائية خاضعة لاختصاص المحاكم العادية. ويُطلق على هذا «القضاء المزدوج»، وتعتبر فرنسا ومصر ولبنان من أبرز الأمثلة على نظام القضاء المزدوج⁽¹⁷⁾.

ويعد النظام المزدوج أساساً لحماية حقوق الأفراد وحفظ التوازن بين السلطة العامة وحقوق المواطنين؛ حيث يعزز مبدأ الشفافية والمساءلة في السلطة التنفيذية، ويمنح استقلالية للقضاء الإداري، وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في عدة أحكام، منها حكم 22 يوليو 1980، وحكم 23 يناير 1987، المتعلق باستقلال القضاء الإداري ومجلس الدولة.

لذا يتساءل الباحثان عن أسلوب الرقابة الذي تبناه المشرع لتنظيم الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

وللإجابة عن هذا السؤال يجد الباحثان أن دول الخليج العربي تباينت بعض الشيء في تنظيمها الرقابة القضائية؛ فقد ذهب بعضها إلى نظام القضاء المزدوج، إلى حد ما، وذهب البعض الآخر إلى القضاء الموحد، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الدول التي أخذت بالقضاء المزدوج

يمكن القول بأن 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 العام 1999؛ لذا سيتناول الباحثان التنظيم القانوني لهاتين الجهتين، على النحو التالي:

أولاً: ديوان المظالم

أ. نشأة ديوان المظالم وتطوره

أُنشئ ديوان المظالم في فترة مبكرة من تاريخ الدولة السعودية⁽¹⁸⁾؛ فقد كانت بداية

(17) Hervé Hillion, Administrative Law and Governance in France, Thomson Reuters, UK, 2015.

(18) الشيخ منصور المالك، الفصل في المظالم، مجلة العدل، وزارة العدل، الرياض، ع1، محرم 1420هـ. حمدي عبدالمنعم، ولاية القضاء الإداري الإسلامي، مجلة العدالة، الإمارات العربية المتحدة، س4، 1977. عبدالرزاق علي خليل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1990.

تأسيسه في عهد المغفور له الملك عبدالعزيز بن سعود، في العام 1926هـ، عندما أمر بوضع صندوق للشكاوى 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 تحتاج إلى نوع من التخصص؛ للنظر في الخصومات والمنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة والأفراد، فصدر المرسوم الملكي رقم 8759/13/2 بتاريخ 17 من جمادى الآخرة 1374هـ (1955م)، والذي أعاد تنظيم ديوان المظالم، وجعله هيئة مستقلة مرتبطة بالملك، وهو المرجع الأعلى، وأصبح رئيسه برتبة وزير، وهو مسؤول مباشرة أمام الملك⁽¹⁹⁾.

وقد تطورت اختصاصات الديوان بعد ذلك⁽²⁰⁾؛ خصوصاً في ظل المرسوم الملكي رقم م/ 51 الصادر بتاريخ 17 من رجب 1402هـ (1982م)، إلا أن النقلة النوعية لديوان المظالم كانت بصدور نظام ديوان المظالم، بالمرسوم الملكي رقم 78/5 بتاريخ 19 من رمضان 1428هـ (2008م)، والذي نص - في المادة الأولى - على 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⁽²¹⁾.

- وتختص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في المنازعات التالية:
الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية، والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة المستقلة.
- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان 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

(19) تركي بن عبدالعزيز، نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، يناير 2022.

(20) على شفيق، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة، الرياض، 2002، ص 63.

(21) حسان بن مختار المؤنس، التطورات الحديثة لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ع 41، ديسمبر 2022، ص 478.

- حكما - المتصلة بنشاطاتها. ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة، أو امتناعها عن، اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة.
- دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.
 - الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.
 - الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.
 - طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجانب⁽²²⁾.

ب- تقدير رقابة ديوان المظالم

ثار نقاش قديم بشأن طبيعة ديوان المظالم من قبل المشتغلين بالقانون الإداري، وممكن هذا النقاش هو طبيعة نظام ديوان المظالم، وهل يعتبر من نظام القضاء المزدوج أم العادي، أم مجرد جهة استشارية؟

فيرى البعض أن ديوان المظالم ما هو إلا هيئة استشارية مهمتها فحص الشكاوى والتحقيق فيها، من 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⁽²³⁾.

فيما يرى البعض أن ديوان المظالم - في المملكة - إنما هو امتداد لديوان المظالم في الدولة الإسلامية، مع بعض التطوير الذي طرأ عليه، وجعله منسجماً مع التنظيمات السياسية والإدارية في المملكة العربية، وهو يقترب من الأخذ بمبدأ القضاء الإداري. أما وضعه الحالي فدوره أشبه ما يكون بدور مجلس الدولة الفرنسي، عندما كان يمثل دور

(22) وقد أنشئ نظام ديوان المظالم وفقاً للمادة (10)، 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 من المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة.

(23) محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1972، ص22.

المقترح للحلول اللازمة بالنسبة إلى القضايا المعروضة عليه؛ لتتخذ تلك الجهة ما تراه مناسباً، في إطار التوجيهات التي صدرت عن مجلس الدولة⁽²⁴⁾.

ويرى البعض أن ديوان المظالم - في المملكة العربية السعودية - بمنزلة المحكمة العليا التي لها حق الفصل فيما يُطرح عليها من تظلمات إدارية؛ فله حق إلغاء القرارات، وحق التعويض عن الضرر المترتب عنها؛ فهو ينهج في 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⁽²⁵⁾.

ويرى الباحثان أن بعض الآراء السابقة - خصوصاً التي أكدت الطبيعة الاستشارية لديوان المظالم - وإن كانت تُصدّق في بداية إنشاء ديوان المظالم - وفي فترات لاحقة - فإنها لا تُصدّق في الوقت الحالي، خصوصاً بصدر نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم 78/5 بتاريخ 19 من رمضان 1428 هـ (2008م)، فلم يعد هناك شك في اعتبار ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الإداري.

فاختصاصات المحكمة الإدارية في الديوان، وفقاً للمرسوم المذكور، هي اختصاصات لا تخرج في مضمونها عن الاختصاصات التي تمارسها محاكم القضاء الإداري في الدول ذات الباع الطويل في رقابة القضاء الإداري، كما أنه مادام الديوان يمارس وظيفة الإلغاء والتعويض، وفقاً للمبادئ المستقر عليها في أنظمة القضاء الإداري المقارنة، فإن التشكيك في ديوان المظالم، وبعته بالصفة الاستشارية، أمران لا يمكن قبولهما في ظل النظام الحالي لديوان المظالم، والذي جاء متطوراً للغاية.

وإذا كان أكبر مطعن قد يوجه إلى ديوان المظالم، كهيئة قضاء إداري، هو اختصاصات محكمته الإدارية في نظر القضايا الجنائية والتجارية، إلا أن التحول الجديد الذي نبع من نظام القضاء الأخير «أزاح عن كاهل المحكمة الإدارية ما يصل إلى 60 في المائة من القضايا التي كانت تنظرها، والتي لم تكن هي من صميم عمل المحكمة الإدارية والتي كانت تتراوح بين قضايا تجارية وجزائية، الأمر الذي تسبب في تشتت العمل»⁽²⁶⁾.

ثانياً: محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان

فوّض الدستور العماني أو ما يسمى بـ «النظام الأساسي للحكم»، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 101/96 المشرع في اختيار أسلوب الرقابة القضائية فوفقاً للمادة (67)

(24) عبد الحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر، دمشق، 1997، ص 265.

(25) محمد كامل ليلية، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 107.

(26) تصريح محمد الزين رئيس المحكمة الإدارية في المنطقة الشرقية، جريدة الحياة، 17 فبراير 2018.

من الدستور العماني ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة، يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها القضاء الإداري⁽²⁷⁾. وقد اختار المشرع العماني الأخذ بمحكمة خاصة للفصل في المنازعات الإدارية، وهو ما يشكل اختياراً محموداً وسديداً؛ نظراً إلى أهمية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، وحاجته إلى التخصص والاستقلال.

وعلى ضوء ذلك أنشئت محكمة القضاء الإداري العمانية كمحكمة مستقلة، بموجب المرسوم السلطاني رقم 99/91 لينظم عمل المحكمة واختصاصاتها، وإجراء التقاضي أمامها، وليسترشد قضاؤها بالمبادئ القانونية التي أرسنها المحاكم الإدارية في الدول التي سبقتها في الأخذ بالنظام القضائي المزدوج، مثل فرنسا ومصر؛ آخذة بعين الاعتبار خصوصية المجتمع العماني السياسية والاجتماعية والاقتصادية⁽²⁸⁾.

ومن الملاحظ أن اختصاصات محكمة القضاء الإداري، في سلطنة عمان، تشبه - إلى حد ما - اختصاصات مجلس الدولة المصري، قبل أن يكون اختصاصه شاملاً سائر المنازعات الإدارية، وفقاً لقانون مجلس الدولة الصادر سنة 1972.

وقد حدد المرسوم السلطاني رقم 99/91 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 الموقَّعة عليهم.
- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

(27) وليد جمعة، القضاء الإداري وفقاً للقانون العماني (قضاء الإلغاء والتعويض)، دار الكتاب الجامعي، الإسكندرية، 2020. علي شحاتة محمد، القضاء الإداري في سلطنة عمان، بحث مقدم إلى ندوة القضاء الإداري التي نظمتها وزارة الخدمة المدنية العمانية بالتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مسقط، 2002، ص 5. عادل بورسلي، قراءة في قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، مجلة الفتوى والتشريع، دولة الكويت، ع 12، فبراير 2004، ص 13.

(28) طارق البوسعيدي، مجموعة محاضرات في القانون الإداري، كلية الشريعة والقانون، سلطنة عمان، 2013.

- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.
 - دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها سابقاً، سواء رُفعت بصفة أصلية أو تبعية.
 - الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وهي العقود التي تبرمها الجهات الإدارية مع الغير لتسيير المرافق العامة.
- ويرى الباحث، بعد قراءة اختصاصات محكمة القضاء الإداري، أن محكمة القضاء الإداري العمانية لم تمنح الولاية العامة لنظر جميع المنازعات الإدارية، بل أعطيت اختصاصات محددة، على سبيل الحصر، وتخرج عن اختصاصات المحكمة وفقاً لقانونها ما يلي:
- الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوامر السلطانية.
 - الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن ضد القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (15) من قانون تنظيم الجنسية العمانية، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (83/3).
- وفي مايو 2022 صدر المرسوم السلطاني 22/23 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري. وجاء في تفاصيل المرسوم أنه «يُستبدل بنصي المادتين رقمي (3) و(6) من قانون محكمة القضاء الإداري، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 99/91 المشار إليه، النصان الآتيان:
- المادة (3): تشكل الدائرة الابتدائية برئاسة مستشار مساعد أول على الأقل، وعضوية اثنين من أعضاء المحكمة.
 - المادة (6): تختص المحكمة - دون غيرها - بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنها الآتي:
- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.
 - الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.
 - الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

- الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
 - دعاوى التعويض المتعلقة بالمنازعات الإدارية، سواء رُفعت بصفة أصلية أو تبعية.
 - الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وذلك من دون إخلال بحكم المادة (6) مكرراً من هذا القانون.
 - المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.
- ويعد في حكم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (1) و(2) من هذه المادة رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها، عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.
- وتقتصر سلطة المحكمة في الرقابة على القرارات الإدارية على بحث مدى مشروعيتها، دون التطرق إلى بحث مدى ملاءمتها.
- ويبدو أن المشرع العماني، لحدثة التجربة، لم يرغب في أن يكون اختصاص محكمة القضاء الإداري شاملاً سائر المنازعات الإدارية، وهو اتجاه يأخذ بالتدرج في الرقابة، لاسيما إذا عرفنا أن سلطنة عمان لا يوجد بها قضاء إداري حقيقي منذ إنشائها⁽²⁹⁾.
- 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 الحال في دول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما سيناقتشه الباحث في موضعه من هذا البحث.
- والجدير بالذكر أن المرسوم السلطاني رقم 23، الصادر في العام 2022 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري، قصر سلطة المحكمة في الرقابة على القرارات الإدارية على بحث مدى مشروعيتها، من دون التطرق إلى بحث مدى ملاءمتها.

(29) انظر، لمزيد من التفصيل بشأن تاريخ الرقابة القضائية في سلطنة عمان: محمد محمود سليم، القانون الإداري العماني، دار الكتاب الجامعي، مسقط، 2020. موسى بن جعفر، تطور القانون الإداري العماني، المطابع الذهبية، مسقط، 1997.

الفرع الثاني

الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد

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

أولاً: أسباب الأخذ بهذا النظام

يُطرح التساؤل عن أسباب أخذ دول الخليج بنظام القضاء الموحد، على الرغم من أن دساتيرها - بشكل عام - فوضت المشرع لاختيار نظام الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية. يرى البعض أنه كان من الأفضل إنشاء محكمة إدارية مستقلة، لا مجرد دائرة في إحدى محاكم القضاء العادي، بل لعله كان من الأولى إقامة مجلس دولة متكامل على النسق الفرنسي أو المصري، يضم قسماً قضائياً وآخر للفتوى والتشريع⁽³⁰⁾.

ويتفق الباحثان 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؛ لاسيما أن الدستور قرر - في بعض الدول الخليجية، مثل دولة الكويت، في المادة (171) - أنه «يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة».

على أن بعض الشراح يرون 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 إلى أنه، ولئن كان النظام القضائي في «الخليج» هو النظام الموحد من الناحية العضوية، فإنه يعد من أنظمة القضاء المزدوج من الناحية الموضوعية، حيث توجد دوائر متخصصة للفصل في المنازعات الإدارية يمكن إطلاق اصطلاح القضاء الإداري عليها⁽³¹⁾.

وبدوره يختلف الباحث مع الرأي السابق - برغم تقديره لوجهة هذا الرأي - ذلك أن إنشاء دوائر متخصصة في كنف القضاء العادي؛ لنظر المنازعات الإدارية، لا يعني الأخذ

(30) ماجد راغب الحلو، المنازعة الإدارية في الكويت، مجلة المحامي، جمعية المحامين الكويتية، ص5، أبريل 1982.

(31) محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، دولة الكويت، 1998، ص278.

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.

ويشير الباحثان، في هذا الجانب، إلى أن المشرع في دول مجلس التعاون الخليجي مُطالب بتنظيم المنازعات الإدارية على نحو أكثر تحقيقاً للضمانات، وذلك بإسناد الرقابة إلى قضاء متخصص يفهم طبيعة هذه المنازعات.

ثانياً: تنظيم الرقابة القضائية داخل نظام القضاء الموحد

بعد أن ناقش الباحث أسباب لجوء دول مجلس التعاون الخليجي إلى نظام القضاء الموحد، رأى أنه يتعين دراسة تلك الرقابة داخل النظام الموحد، على النحو التالي:

1) دولة الإمارات العربية المتحدة

نصت الفقرة (1) من المادة (102) من الدستور الإماراتي على أن: «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». وعلى ضوء ذلك صدر القانون رقم 6 لسنة 1987 بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية؛ فأسندت المادة (3) منه إلى المحكمة الاتحادية الابتدائية النظر في جميع المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه وبين الأفراد⁽³²⁾.

وعلى هذا النحو لا تأخذ دولة الإمارات العربية المتحدة بنظام القضاء المزدوج، وإنما تأخذ بنهج وحدة القضاء ووحدة القانون⁽³³⁾، فلم يصدر فيها، حتى تاريخه، قانون

(32) إبراهيم ولد الشيخ سيديا، المنازعات الإدارية في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات، 2017، ص 45. ماجد راغب الطلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دار القلم للنشر، 1990، ص 155. محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دار القلم، دبي، 1990، ص 128. رمضان محمد بطيخ، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية: دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، العين، مكتبة الإمارات، 1992، ص 56. شمس مرغني علي فراج، ملامح القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، العدالة، س 14، ع 50، يناير 1987، ص 7. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة، دبي، كلية الشرطة، دبي، 1996، ص 43. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، ط 2، دبي، كلية الشرطة، 1990، ص 25.

(33) سيف درويش سيف سهيل المري وأحمد الضليح الزعابي، أثر وحدة القضاء على المنازعات الإدارية في القانون الإماراتي والقانون الإنجليزي، المجلة القانونية، مج 11، ع 5، سنة 2022، ص 1549 - 1562.

خاص لنظر المنازعات الإدارية ينظم تلك الرقابة⁽³⁴⁾، إلا أنه توجد نصوص متناثرة في بعض التشريعات تميز لذوي الشأن الطعن في القرارات الإدارية أمام المحاكم؛ فوفقاً للقانون الاتحادي رقم 15 لسنة 1980، بشأن 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⁽³⁵⁾.

كما أنه - وفقاً للمادة رقم (83) من قانون الخدمة المدنية - 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 بالعقوبة، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً.

ويشير الباحثان - 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.

2) مملكة البحرين

لم يضع الدستور البحريني الصادر في العام 2002 قواعد تحكم المنازعات الإدارية في ثنايا الدستور، بل إنه فوّض القانون في تحديد المحاكم على اختلاف أنواعها، وترك له بيان وظائفها، وتحديد اختصاصاتها. وعلى هذا النحو فإن القانون مُخيراً 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 في نظر المنازعات الإدارية من المادة السابعة من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002، والتي قررت أنه، فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك.

(34) عبد الحميد الرفاعي، مرجع سابق، ص 272. ولمزيد من التفاصيل، انظر: ماجد راغب الحلو، تأملات في المنازعة الإدارية في الإمارات، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ع 15، سنة 2001، ص 18.

(35) إبراهيم ولد الشيخ سيديا، نظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، دبي، 2023، ص 35.

وجاء هذا النص تلافياً للنقص الواضح في قانون تنظيم القضاء القديم الذي لم يضع قيماً على ولاية المحاكم المدنية بشأن القرارات الإدارية - باستثناء أعمال السيادة - إلا أن الدستور - قبل التعديل - قد نص في المادة (32) 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 2 مايو 1993: «أن القضاء المدني... له الولاية العامة في الفصل في كافة... المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية»⁽³⁶⁾.

ووفقاً لنص المادة (7) من قانون السلطة القضائية، فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والحكومة، أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك⁽³⁷⁾.

وتشكلت دائرة إدارية بالمحكمة الكبرى المدنية تختص، وفقاً لما جاء في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القرار رقم 3 لسنة 2003، بالتالي: 1- الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها. 2- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية. 3- دعاوى الجوازات الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة.

وبعد العرض المتقدم يأمل الباحثان من المشرع الإسراع في إصدار قانون خاص بالمنازعات الإدارية، على نحو ما هو مقرر في بعض دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى.

3 دولة الكويت

كانت المادة (2) من المرسوم بالقانون رقم 19 لسنة 1959، بتنظيم القضاء، تمنع المحاكم من 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 العام 1962 نص على إنشاء القضاء الإداري، مع تفويض المشرع في اختيار نظام القضاء، وذلك وفقاً لنص المادة (169) منه. ولقد تردد المشرع الكويتي طويلاً بين

(36) فاروق خمّاس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مطبوعات كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2006، ص 93 و 94. جاسم القبندي، مدى ولاية القضاء البحريني على المنازعات الإدارية، مقال منشور إلكترونياً، بتاريخ 8 مارس 2008، على الرابط التالي:

<http://jassillali.maktoobblog.com>، تاريخ آخر زيارة: 2023/12/15.

(37) طارق عبدالحميد، القضاء الإداري البحريني بين إعادة الهيكلة وإدارة التغيير، المجلة القانونية، هيئة التشريع والرأي القانوني، المنامة، ع4، يونيو 2015، ص 185.

الأخذ بنظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج، إلا أنه استقر - في النهاية - على الأخذ بنظام القضاء الموحد، وذلك مع صدور القانون رقم 20 لسنة 1981، والذي نص في مادته الأولى على أن تُنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية أو أكثر، تُشكّل من ثلاثة قضاة، وتشتمل على غرفة أو أكثر وفق الحاجة.

ووفقاً لنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 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 بشأن مسائل الجنسية، وإقامة وإبعاد غير الكويتيين، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

وقد انتقد بعض الفقه الكويتي مسلك المشرع باتباع الأسلوب الحصري في بيان اختصاصات الدائرة الإدارية؛ فكثير من المسائل المهمة تخرج عن اختصاصات الدائرة الإدارية؛ نظراً إلى أن اختصاصاتها واردة على سبيل الحصر⁽³⁸⁾.

(38) ومن أبرز الأمثلة التي تخرج عن اختصاصات 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 أو مكانياً، إلا إذا حملت في طياتها قرارات إدارية أخرى مقنعة؛ مما تختص الدائرة الإدارية أصلاً بنظره، مثل قرارات النقل التي تتضمن عقوبات تأديبية مقنعة - قرارات وقف الموظف عن العمل احتياطياً - القرارات الخاصة بالنداب والإعارة - القرارات الخاصة بالإجازات عموماً، مثل إجازة الحج، وإجازة مرافقة مريض، وإجازة العدة - القرارات المتعلقة بتثبيت الموظفين، أو عدم تثبيتهم خلال مدة الاختبار. انظر: عادل الطبطاوي، قانون الخدمة المدنية الكويتي، د. ن، دولة الكويت، 1998، ص 358. عثمان عبدالمك الصالح، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س 10، ع 4، سنة 1986، ص 18.

ويرى الدكتور عثمان عبدالملك عدم دستورية هذا النهج الذي اتبعه المشرع في تحديد اختصاصات الدائرة الإدارية على سبيل الحصر، ذلك أن المادة (169) 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»، فصيغة النص على هذا النحو تفيد بيقين أن ولاية الغرفة أو الدائرة الإدارية هي ولاية كاملة تشمل قضاء الإلغاء والتعويض، كما أنها ولاية عامة تشمل كل المنازعات الإدارية على إطلاقها⁽³⁹⁾.

4 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 بنظر المنازعات المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية، أي المطالبة بإلغائها والتعويض عنها⁽⁴⁰⁾، إلا أنه بصدور الدستور القطري، في العام 2004، نص في المادة (138) على أن يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، ويبين نظامها وكيفية ممارستها عملها.

وتأسيساً على ذلك صدر القانون رقم 7 لسنة 2007، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، والذي نص على أن تُنشأ بالمحكمة الابتدائية دائرة إدارية أو أكثر، تُشكّل كل منها من ثلاثة قضاة، تختص دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية المحددة بهذا القانون.

وتختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

- المنازعات الخاصة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.
- 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.
- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2002، بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب

(39) عثمان عبدالملك، المرجع السابق، ص 27.

(40) حكم محكمة الاستئناف رقم 57 لسنة 1987، مشار إليه لدى: ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 68.

القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (2) و(3) من هذه المادة، سواء رُفعت بصفة أصلية أو تبعية.
- منازعات العقود الإدارية.

ومن الملاحظ على المشرع القطري، في تنظيمه اختصاصات الدائرة الإدارية، أنه أخذ بالأسلوب الحصري في الرقابة على المنازعات الإدارية، كما هي الحال في أغلب دول مجلس التعاون الخليجي؛ فهناك كثير من الاختصاصات التي تخرج عن تلك الرقابة، وهو بذلك سار على النهج الذي سارت عليه القوانين الخليجية، كما سبق بيانه⁽⁴¹⁾.

ويُلاحظ أنه لم يمض وقتٌ طويل بين صدور الدستور القطري وقانون إنشاء الدائرة الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وهو بذلك يختلف عن القوانين الأخرى، مثل الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين؛ فالدستور القطري صدر في سنة 2004، وجاء قانون الفصل في المنازعات الإدارية بعد ثلاث سنوات، بينما صدر الدستور الإماراتي سنة 1971، ولم يصدر أي قانون ينظم المنازعات الإدارية، كما أن دولة الكويت تأخر قانونها المتعلق بإنشاء الدائرة الإدارية 17 عاماً من تاريخ صدور الدستور الكويتي، والذي نص على تلك الرقابة، فيما لم تصدر مملكة البحرين - إلى الآن - قانوناً بشأن الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية.

(41) عذبي المطيري، القرارات الإدارية المستثناة من رقابة القضاء الإداري في قطر والكويت، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، 2022، ص27.

المبحث الثاني

نطاق اختصاص المحاكم في إلغاء القرارات الإدارية

تبيّن أن دول مجلس التعاون الخليجي تأخذ - بشكل عام - بالأسلوب الحصري في بيان اختصاصات المحاكم في نظر الرقابة على القرارات الإدارية؛ فاختصاصات القضاء الإداري بدول مجلس التعاون الخليجي ليست شاملة كل القرارات الإدارية، وهذه الاختصاصات يمكن ردها في الغالب إلى أمرين، أولهما: القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة. وثانيهما: القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالأفراد والهيئات؛ لذا سيدرس الباحثان نطاق تلك الاختصاصات في المطلبين القادمين.

المطلب الأول

نطاق ولاية المحاكم على طعون الوظيفة العامة

تعد القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة من أكثر فئات القرارات الإدارية التي يُطعن عليها لدى المحاكم، بل لا مبالغة في القول إن أكثر من 70% 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. وسوف يعرض الباحثان في الفروع القادمة هذا الأمر على النحو التالي:

الفرع الأول

الطعون المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة

من أهم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة في العصر الحديث أن يتم الاختيار والتعيين على ضوء معايير تضمن اختيار أفضل العناصر لتلك الوظيفة، في إطار العدل والمساواة وتكافؤ الفرص⁽⁴²⁾. وبناءً على ما تقدم استقرت أحكام المجلس الدستوري⁽⁴³⁾، وكذلك أحكام مجلس الدولة في فرنسا، على تطبيق مبادئ المساواة

(42) سعد العنزي، المقابلة الشخصية كأحد إجراءات التعيين بالوظيفة العامة في الكويت وفرنسا - نظامها القانوني وضماناتها واتجاهات الحد من دورها بالتعيين، مجلة كلية القانون الكويتية، س10، ع40، ص4، سبتمبر 2022، ص17.

(43) Conseil constitutionnel, 14 janvier 1983, déc. n°82-153 DC, loi relative au statut général des fonctionnaires, Rec. p.35; Conseil Constitutionnel 30 août 1984, déc. N° 84-178

والمنافسة وتكافؤ الفرص، كمعايير أساسية في التقدم للوظائف العامة⁽⁴⁴⁾.

ولتحقيق هذه الاعتبارات خضعت قرارات التعيين لرقابة القضاء في كثير من دول مجلس التعاون الخليجي؛ فقد جاءت النصوص - في أغلب التشريعات المتعلقة بالرقابة على المنازعات الإدارية - صريحة في خضوع قرارات التعيين في الوظيفة العامة للرقابة القضائية⁽⁴⁵⁾.

وعلى هذا الأساس اعتبرت محكمة التمييز الكويتية أن المنافسة بين المتقدمين، بوصفها وسيلة لشغل الوظائف، تعد ضمانة مهمة لتطبيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين، والوسيلة الأكثر ملاءمة مع متطلبات العصر الحديث، وضرورات تكريس المبادئ الدستورية الخاصة بتولي الوظائف العامة، من خلال احترام مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة⁽⁴⁶⁾.

على أنه إذا كان اختصاص المحاكم في الرقابة على قرارات التعيين ضروريًا لمنع التعسف في التعيين، وحرمان الأفراد من شغل الوظائف العامة برغم أحقيتهم فيها، لكن تلك الرقابة لا تعني - بحال من الأحوال - التدخل في شؤون الإدارة في هذا المجال.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الكويتية بأن التعيين في الوظيفة العامة، ولو كانت لها صفات أو مقومات خاصة، متروك أمره أصلاً لتقدير الجهة الإدارية؛ باعتبارها

DC, loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et notamment ses articles 12, 131 et 137, Rec. p.69.

(44) CE 28-5- 1954- Barel, Rec. p. 308

(45) علي صادق، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، مج13، ع1، سنة 2021.

(46) وفي هذا الحكم تقول المحكمة: «إن ما قامت به جهة الإدارة من تعديل وتلاعب في نتائج الاختبارات التحريرية والمقابلات الشخصية، ثم تعيين من لم يجتز المسابقة أصلاً، وحصل على نتائج متدنية، وبعد ذلك تعيين خبراء ومعاوني خبراء هنديين وحسابيين بالإدارة العامة للخبراء من دون مسابقة... ويعد ما صدر عن جهة الإدارة - بهذا المعنى - منطويًا على تفرقة تحكيمية بين مواطني الدولة الراغبين في التقدم لشغل الوظائف المعلن عنها على أساس المحسوبة، برغم أن المشرع الدستوري حرص دومًا على تحقيق مبدأ المساواة أمام القانون، وتكافؤ الفرص، وعدم التمييز بين المواطنين، وهو ما حرصت عليه أيضًا قوانين الوظيفة العامة المشار إليها في قانون الخبرة، من أن يتم شغل وظائف إدارة الخبراء بموجب إعلان رسمي، وتشكل لجنة محايدة تتولى إجراء المسابقة بين المتقدمين، على أساس المساواة وتكافؤ الفرص.

وأكدت المحكمة أن جهة الإدارة خالفت قانون ونظام الخدمة المدنية؛ لإخلالها بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، وانطوى تصرفها على أوجه صور التمييز المنهي عنه دستوريًا بنص أمر قطعي الدلالة والثبوت بعدم التمييز بين المواطنين على أساس غير العدالة كأحد الحقوق العامة. حكم محكمة التمييز رقم 911 لسنة 2019 في جلسة 19 نوفمبر 2019.

القوامة على حسن سير المرافق العامة، ومن ثم فهي تترخص فيه بسلطتها التقديرية، بلا معقّب عليها، مادام تصرفها قد خلا من إساءة استعمال السلطة، ما لم يقيد القانون بنص خاص، أو ما لم تقيد نفسها بقواعد تنظيمية معينة⁽⁴⁷⁾.

وثمة تساؤل مفاده أن بعض القرارات التي تتعلق بالوظيفة العامة لم ينص المشرع على اختصاص القضاء الإداري في الطعن فيها، أو في مسائل مثل الندب أو التعيين، كما هو الوضع في سلطنة عمان، فهل يجوز الطعن فيها 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 (6) من قانون محكمة القضاء الإداري، إلا أنها تدخل ضمن أصناف الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية المنصوص عليها في البند 4 من المادة (6)، مؤدى ذلك، رفض الدفع بعدم الاختصاص⁽⁴⁸⁾. ومن مظاهر هذا التوسع الذي أخذت به بعض المحاكم في الوطن العربي اعتبار نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، مغايرة في طبيعتها أو شروط التعيين فيها، بمنزلة تعيين في وظيفة جديدة⁽⁴⁹⁾.

ومن أمثلة التعيين عن طريق النقل أو الترقية، نصت المادة (17) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الإماراتي على أن إدارة الموارد البشرية - بكل وزارة وجهة اتحادية - عليها البحث عن أفضل المترشحين المناسبين للوظائف الشاغرة لديها، عن طريق النقل أو الترقية من داخل الوزارة أو الجهة الاتحادية. وهذا التوسع لا يقتصر على قرارات التعيين في الوظيفة العامة، بل يتعدى ذلك إلى بقية القرارات الأخرى المتعلقة بالوظيفة العامة، وهو ما سيؤكداه الباحث عند دراسة تلك القرارات.

(47) حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 233 لسنة 1997، جلسة 20 أبريل 1998، ص 270، والطعنان 23 و 87 لسنة 98، جلسة 4 يناير 1999، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز، القسم الرابع، 2004، ص 597.

وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في التعيين، علي النحو السالف، فإنها إذا وضعت ضوابط للتعين يجب الالتزام بها، وإلا عدّ قرارها باطلاً. وتطبيقاً لذلك قضى بأنه «وإن يتضح من الأوراق أن القرار المطعون فيه قد تضمن تعيين من أهم أقل من الطاعن في تقدير الليسانس، وجميعهم من الحاصلين على ليسانس الحقوق في العام 1991 بتقدير عام جيد، في حين أن الطاعن حاصل على ليسانس الحقوق في العام 1991 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 158، جلسة 24 يونيو 2000، ص 42 ق، سمير البهي، مرجع سابق، ص 252.

(48) جلسة 11 مايو 2004م، الدعوى الابتدائية رقم (5) لسنة (4) ق.

(49) القضية رقم 168 لسنة 1 قضائية، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الثانية، ص 258.

الفرع الثاني

الطعون المتعلقة بمنازعات الترقية

لم يتردد المشرعون، 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، كونها من أهم الدعامات التي تقوم عليها الوظيفة العامة. والقرار الصادر بترقية الموظف هو قرار إداري يستجمع كل مقومات القرار الإداري، ويخضع لرقابة القضاء؛ وذلك للوقوف على مشروعية الضوابط التي خول المشرع جهة الإدارة إضافتها بالنسبة إلى الترقية بالاختيار؛ وللوقوف على ما إذا كان قرار الترقية قد استمد من عناصر صحيحة، وقام على سبب يبرره ويؤدي إلى النتيجة التي خلص إليها⁽⁵⁰⁾.

والجدير بالذكر أن بعض المحاكم الإدارية، في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مدت رقابتها على القرارات الصادرة بتقويم الأداء الوظيفي، والتي لم يُنص 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 الإدارية التي عدتها المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981، بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، إلا أنه 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 - دون غيرها - بالفصل فيها⁽⁵¹⁾.

ويؤيد الباحثان هذا الاتجاه القضائي، على اعتبار أن هذا التوسع هدفه محمود، وهو مد مظلة الرقابة إلى أقصى نطاق ممكن، دون التقيد بالحدود الدنيا، وبلا شك أن هذه الرقابة تصب في خدمة العدالة الإدارية، وتحقيق الضمانات للموظف العام.

(50) أحمد البيدان، قرارات التخطي في الترقية والرقابة الإدارية والقضائية عليها: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2023.

(51) حكم محكمة التمييز رقم 210 لسنة 1990 إداري، جلسة 22 يونيو 1992، والمشار إليه في مؤلف ناصر معلا، وجمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز في سبعة عشر عاما (من العام 1982 إلى 1999)، ط 1، د.ن، دولة الكويت، 2000، ص 448.

الفرع الثالث

طعون المرتبات والمكافآت والعلوات والبدلات

أولاً: المرتبات

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

وتعد المنازعة بشأن المرتب من المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي، دون التقيّد بإجراءات ومواعيد، باعتبارها من دعاوى التسوية التي يستمد الموظف حقه فيها من قاعدة تنظيمية عامة، مردها القوانين واللوائح مباشرة، ولا تتقيد بمواعيد معينة⁽⁵²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التوسع في تفسير مدلول المرتب من أجل مد الرقابة إلى أكبر نطاق ممكن؛ فقد قضي بأن «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 تُحوّلها له القوانين واللوائح؛ فيشمل المرتب الأجر الشهري وكل البدلات، مثل بدل طبيعة العمل، والانتقال والسفر والسكن والنفقات والمخصصات التي يستحقها بسبب بعثته أو إجازته الدراسية والمنح... وغيرها»⁽⁵³⁾.

وأكدت ذلك محكمة التمييز القطرية، في حكمها الذي أكدت فيه أن المنازعات الخاصة بالمرتبات، المنصوص عليها في المادة (1/3) ق (7)، لسنة 2007، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، هي من اختصاص القضاء الإداري؛ لنظر أصل تلك المنازعات، وما يتفرّع عنها من قرارات أو إجراءات تثير المنازعة حول استحقاق المرتبات المذكورة كاملة خلال فترة معينة⁽⁵⁴⁾.

(52) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 24 لسنة 1988، جلسة 4 يوليو 1988، موسوعة المبادئ، مرجع سابق، ص138.

(53) حكم الدائرة الإدارية الكويتية، محكمة الاستئناف العليا، رقم 1223، 1986، جلسة 3 يناير 1987، والمشار إليه في مؤلف عثمان عبدالملك، مرجع سابق، ص58.

(54) محكمة التمييز، الدائرة المدنية والتجارية، رقم 29/2011، منشور إلكترونياً على موقع وزارة العدل القطرية على الإنترنت: <https://www.almeezan.qa/Ruling>، تاريخ آخر زيارة: 17/8/2023.

كما قضي في الكويت بأن اختصاص الدائرة الإدارية في نظر المنازعات الخاصة بالمرتبات المنصوص عليها في البند أولاً من المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات، ولجميع ما يتفرع عنها من مسائل. وبهذا تنظر المحكمة - في حدود اختصاصها الكامل - ما يكون قد صدر بشأن تلك المرتبات من قرارات، أو تُتخذ من إجراءات، وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله، أو بعضه، خلال فتره زمنية معينة⁽⁵⁵⁾.

واعتبرت محكمة التمييز أن دعوى طلب استرداد ما صُرف للموظف خلال مدة انقطاعه بأنه منازعة في مرتب، حيث قررت «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 20 لسنة 1981 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية هو اختصاص مطلق شامل أصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها من مسائل.

وبهذه المنزلة تنظر هذه المحكمة في حدود اختصاصها الكامل ما يكون قد صدر بشأن تلك المرتبات من قرارات، أو تُتخذ من إجراءات، وذلك باعتبارها من العناصر التي تثير المنازعة حول استحقاق هذا المرتب كله أو بعضه خلال فتره زمنية معينة، ولها إهدارها ما دام المرتب المتنازع عليه يستمد أصل الحق فيه من القانون مباشرة، ولما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد كَيّف دعوى المطعون ضدها بطلبها استرداد ما صرف للطاعن من أجر خلال فترة انقطاعه عن العمل أنها منازعة في راتب، ورُتب على ذلك اختصاص الدائرة الإدارية بنظرها فإنه يكون قد أصاب صحيح القانون⁽⁵⁶⁾.

ومن الملاحظ أنه لولا هذا التوسع الذي مارسته المحاكم لبقيت العديد من المنازعات المالية خارج رقابة المحاكم؛ لذا يرى الباحث أنه كان من الأفضل لو أن المشرع جعل الرقابة القضائية على القرارات الإدارية شاملة لكل القرارات، وذلك تحقيقاً للفائدة.

ثانياً: العلاوات

العلاوة هي مبلغ معين من المال يُضاف إلى المرتب ليزداد بها مقدار الراتب الأساسي، وتُعد العلاوة من الحقوق الأساسية للموظف العام، غير أن هذا الحق لا يتمتع به جميع

(55) حكمها في الطعن رقم 24 لسنة 1988 تجاري، جلسة 4 يوليو 1988، مجلة القضاء والقانون، س16، ع2، ص120.

(56) الطعن رقم 41/96، جلسة 12 مايو 1997، مجلة القضاء والقانون، س25، ع1، ص310.

الموظفين؛ فثمة فئات معينة منهم محرومون منها، وهم أصحاب الرواتب الثابتة والرواتب المقطوعة⁽⁵⁷⁾.

وإذا كان المشرع، في دول مجلس التعاون الخليجي - التي أشرنا إليها - اعتبر أن المنازعات المتعلقة بالعلوات تدخل في اختصاصات المحاكم المختصة بالرقابة القضائية على المنازعات الإدارية؛ فإنه لم يحدد نوع العلوة؛ الأمر الذي يعني شمول تلك الرقابة كل العلوات، والجدير بالذكر أن أنواع العلوات في مجلس التعاون الخليجي كالتالي:

أولاً: العلوة الدورية

هي العلوة التي تمنح للموظف بصورة دورية، وتُستحقّ العلوة الدورية عادة في أول يناير لمضي سنة من تاريخ التعيين، أو تاريخ منح العلوة الدورية السابقة⁽⁵⁸⁾. والعلوة الدورية - كأصل عام - هي حق للموظف لا يجوز للإدارة حرمانه منه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون، مثل حصوله على تقدير ضعيف، كما هو الوضع بالقانون الكويتي والعماني⁽⁵⁹⁾، أو بقرار تأديبي من الهيئة التأديبية المختصة، كما هو الوضع في قانون الخدمة المدنية القطري⁽⁶⁰⁾.

وعلى ضوء ذلك فإن اختصاص الإدارة، بالنسبة إلى العلوة الدورية، هو اختصاص مقيّد، على اعتبار أن مصدر هذا الحق هو القانون مباشرة.

ثانياً: العلوة التشجيعية

العلوة التشجيعية هي علوة استثنائية تُعطى للموظف تقديراً لجهوده في أداء وظيفته. وعلى سبيل المثال تنص المادة (38) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي الإماراتي، رقم 21 لسنة 2001، على أنه يجوز - بقرار من الوزير المختص، بناء على

(57) بدرية الجاسر، تطور حقوق الموظف العام بالكويت، ملحق مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1994، ص44.

(58) فوفقاً للمادة (29) مكن قانون الخدمة المدنية لإمارة أبو ظبي: مع مراعاة المادة (24) من هذا القانون، يستحق الموظف علوة دورية، في أول يناير من كل سنة وفقاً لتقرير كفاءته عن السنة السابقة، يكون استحقاق أول علوة في الموعد المشار إليه بعد مضي ستة أشهر على الأقل من تاريخ تعيينه، وتمنح العلوة بما يتناسب مع مدة الخدمة للموظفين الذين لم تمض على خدمتهم سنة كاملة.

ووفقاً للمادة (36) من قانون الخدمة المدنية العماني: يستحق الموظف علوة دورية في أول يناير من كل عام بالفئة المقررة لدرجة وظيفته التي يشغلها وفقاً لما هو مبينٌ بجدول الدرجات والرواتب الملحق بهذا القانون، بشرط أن تكون قد مضت ستة أشهر على الأقل على تعيينه بالخدمة. ويحرم من العلوة الدورية من قدم عنه تقرير تقويم أداء وظيفي بمرتبة ضعيف في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير.

(59) المادة (36) من قانون الخدمة المدنية.

(60) المادة (25) من قانون الخدمة المدنية.

عرض لجنة شؤون الموظفين في الوزارة، أو الدائرة - منح الموظف علاوة تشجيعية بفترة علاوته الدورية، وفي ميعاد استحقاق هذه العلاوة، بشرط أن يكون التقرير المقدم عنه في السنة الأخيرة بتقدير ممتاز، إذا كان خاضعاً لنظام التقارير السنوية. ولا يجوز أن يُمنح الموظف أكثر من علاوة تشجيعية واحدة كل سنتين.

والجدير بالذكر أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في منح العلاوة التشجيعية - على خلاف الوضع بالنسبة إلى العلاوة الدورية - فمنح العلاوة التشجيعية أمر متروك لسلطة الإدارة، وتقرير ما إذا كان يجب منح الموظف هذه العلاوة من عدمه.

ثالثاً: البدلات الوظيفية

البدل عبارة عن مكافأة تعويضية يستحقها الموظف نتيجة الأعباء الإضافية التي تؤثر سلباً على كفاية راتبه، والتي يتكبدها بسبب الوظيفة أو بمناسبتها⁽⁶¹⁾. وقد تم تحديد قواعدها وأحكامها وشروطها، وذلك وفق ما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية.

وتخضع المنازعة على البدلات الوظيفية لرقابة القضاء الخليجي الذي يستهدي برقابة القضاء الإداري المصري، في هذا الخصوص، والذي قضى بـ «أن تقرير ما إذا كانت الوظيفة تتطلب أعباء مالية معينة، وما إذا كان من المصلحة - تبعاً لذلك - أن يتمتع شاغلها بالمعاملة المالية الممتازة، هو أمر متروك تقديره للسلطة المختصة التي تملك ذلك قانوناً»⁽⁶²⁾.

الفرع الرابع

طعون القرارات التأديبية

تخضع القرارات التأديبية للرقابة القضائية، على شرعيتها، في كل 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)

(61) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 263.

(62) المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم 1024 لسنة 8 ق، جلسة 30 يونيو 1966، المجموعة ص 2500.

ليس منهما خير على حسن سير المرافق العامة، ويجافيان المصلحة العامة»⁽⁶³⁾.

وقد خضعت قرارات الفصل من الخدمة للرقابة القضائية في كل دول مجلس التعاون الخليجي، بما فيها الدول التي لم يصدر بها قانون خاص للمنازعات الإدارية، مثل دولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين⁽⁶⁴⁾؛ فوفقاً للمادة (83) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي يجوز التظلم أمام المحكمة الاتحادية العليا من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل من دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالعقوبة، ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً.

ومن جانبه يدعو الباحثان إلى أن يكون الطعن على كل العقوبات، وليس فقط المذكورة في المادة السابقة؛ فضمانة الطعن على الجزاء التأديبي يجب أن تسري على جميع القرارات التأديبية بمختلف صنوفها، من دون النظر إلى السلطة المختصة بإصدار الجزاء⁽⁶⁵⁾.

وما يجدر ذكره، في هذا الصدد، أن قرارات الفصل من الخدمة الصادرة من مجلس الوزراء الكويتي كانت لا تخضع للرقابة القضائية بموجب قانون الخدمة المدنية، إلا أنه بصدر القانون رقم 22 لسنة 1995 تم إلغاء البند الخامس من المادة (32) من قانون الخدمة المدنية⁽⁶⁶⁾.

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

(63) القرار رقم 122/ت/س/ لعام 1407 في القضية رقم 2/24/ق لعام 1406، المشار إليه لدى: فهد بن محمد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة - ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 233.

(64) الحكم الصادر بتاريخ 21 يونيو 2007، والمنشور في الموقع الإلكتروني لوزارة العدل البحرينية.

(65) أعاد حمود القيسي، مدى الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية في ظل قانون الخدمة المدنية الإماراتي، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، س 11، ع 1، يناير 2003، ص 422.

Tabrizi Bensalah, Droit de la Fonction Publique, Editions Dalloz, Sirey, Paris, 1992, p.250.

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

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

(66) 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؛ فيؤدى 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».

كان لجهة التأديب سلطة تقدير الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير مُعقّب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة - شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى - ألا يشوب استعمالها غلو، والذي من صورته عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، وقرار الجزاء المشوب بالغلو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية».

وقرّرت 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، والمتضمنة 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»⁽⁶⁷⁾.

والحقيقة أن مبدأ التناسب أصبح من المسلمات الأساسية في قرارات التأديب، لاسيما القرارات الجسيمة، مثل الفصل من الخدمة، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية إن الفصل من الخدمة جزاء يتضمن إنهاء للمستقبل الوظيفي، وهو جزاء مشوب بعيب الغلو في تقدير الجزاء، بالنظر إلى حجم المخالفة المنسوبة إلى الطاعن⁽⁶⁸⁾، ومنها ما قرّرت من أن حجم الذنوب الإدارية الثابتة في حق الطاعن، وإن مست أمانته ونزاهته فإن جزاء الفصل من الخدمة ينطوي على غلو في استعمال سلطة العقاب يستوجب الإلغاء والاكْتفاء بمجازاة الطاعن بالإحالة إلى المعاش⁽⁶⁹⁾. وكذلك ما قرّرت من أن الانقطاع لمدة طويلة، وإن كان من المخالفات الجسيمة، إلا أنه لا يصل إلى حد توقيع جزاء الفصل من الخدمة - الفصل من الخدمة يمثل أقصى درجات الجزاءات التأديبية - وجوب التحرز الشديد عند توقيعه⁽⁷⁰⁾.

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن «تقرير الجزاء يتعيّن أن يراعى فيه التناسب بين جسامة الجرائم التأديبية في ذاتها، وبين الظروف الموضوعية التي حدثت فيها،

(67) محكمة التمييز في الطعن رقم 207 لسنة 1988، جلسة 5 فبراير 1989، موسوعة مبادئ القضاء الإداري، ط1، 2000م، مرجع سابق، ص762.

(68) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3901، لسنة 37 ق، جلسة 22 يناير 1994، والمشار إليه في موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة، حمدي ياسين عكاشة، 2001، ص1618.

(69) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3121 لسنة 39، جلسة 16 يوليو 1994، المرجع السابق، ص1619.

(70) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 5978 لسنة 45، ق. ع، جلسة 31 ديسمبر 2000، والمنشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، ع1، س45، يناير - مارس 2001، ص168.

بما يحقق الهدف والغاية من العقاب»⁽⁷¹⁾. 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»⁽⁷²⁾.

المطلب الثاني

نطاق الرقابة القضائية على طعون الأفراد والهيئات

بعد أن بيّن الباحثان اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الوظيفة العامة، فإن ولاية الإلغاء لا تقتصر على تلك الطعون، وإنما تمتد إلى طعون الأفراد والهيئات. فوفقاً للمادة (13) من قانون ديوان المظالم السعودي يختص ديوان المظالم بالرقابة على القرارات الإدارية النهائية، وذلك عندما عدت تلك المادة الاختصاصات، وأشارت في البند (و) إلى المنازعات الإدارية الأخرى، وهو ما يوسع الرقابة القضائية التي يمارسها الديوان.

ووفقاً للمادة (3) من قانون الفصل في المنازعات القطري رقم 7 لسنة 2007 «تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية: 1- ... 2- ... 3- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة».

وقد جعل المشرع الكويتي، في قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم 21 لسنة 1981، النظر في طعون الأفراد والهيئات على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من اختصاصات الدائرة الإدارية.

(71) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4073 لسنة 40 ق، جلسة 1 مارس 1998، ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، د.ن، 2006، ص239.

(72) حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 76 لسنة 1986، جلسة 31 ديسمبر 1986، موسوعة المبادئ التي قررتها محكمة التمييز، الدعوى الإدارية، ج3، ص313.

الفرع الأول

القرارات الإدارية النهائية

من البديهي القول إن الرقابة القضائية يجب أن تنصب على قرار إداري؛ ذلك أن قضاء الإلغاء يقتصر - في الأساس - على إلغاء القرارات الإدارية دون غيرها. وقد عرّفت محكمة التمييز القرار الإداري - بنفس تعريف المحكمة 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»⁽⁷³⁾.

ولا يُكتفى فقط بالقرار الإداري كمناط للطعن، وإنما يجب أن يتعلق الطعن بقرار إداري نهائي، والذي استقر 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 وفق 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⁽⁷⁴⁾.

وقد عرّفت المادة الأولى من القانون رقم 2007/7، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية في قطر، القرارات الإدارية النهائية بأنها هي القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يُحوّلها القانون سلطة بت أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد.

وعلى ضوء ما تقدم فلا محل لقبول دعوى الإلغاء إذا لم تُحقّق هذه الصفة في القرار محل الطعن، كما في الأعمال المادية والملاحظات التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه

(73) حكم محكمة التمييز، الطعن رقم 9 لسنة 1987 إداري، جلسة 6 مايو 1987م، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً (1982 - 1999).

(74) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1875 لسنة 6، جلسة 3 نوفمبر 1954، مجموعة أحكام السنة التاسعة، ص 70.

انظر لمزيد من التفاصيل: فؤاد موسى عبدالكريم، التظلم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، د.ن، 2004.

فيما يتعلق بأعمالهم دون أن تكون قرارات إدارية⁽⁷⁵⁾.

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 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 إجراءً مثبتاً لها، ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة، ويكون محله دائماً مجرد نتيجة واقعية⁽⁷⁶⁾.

الفرع الثاني

ما يخرج عن الرقابة القضائية من القرارات الإدارية النهائية

لا تخضع كل القرارات الإدارية النهائية للرقابة القضائية على شرعيتها أمام المحاكم الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي، وإنما هناك استثناءات وهو ما سيتناوله الباحث على النحو التالي:

أولاً: نظرية أعمال السيادة

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⁽⁷⁷⁾. وإذا كانت نظرية «أعمال السيادة»، في أصلها الفرنسي، قضائية المنشأ، إلا أنها في مصر ودول الخليج العربي 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

(75) عزيزة الشريف، القانون الإداري الكويتي، دار الكتب، دولة الكويت، 2001، ص 177.

(76) حكم محكمة التمييز، جلسة 28 مارس 2005، الطعن رقم 148/2004، مجلة القضاء والقانون، 2007، ص 166.

(77) انظر: في نظرية السيادة في الفقه الفرنسي:

Maurice Hauriou- Traité de Droit Administratif, LGDJ, Paris, 2014. Jean-Claude Marcou, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 2020. Henri Huguet, Les Grands Principes du Droit Administratif, LexisNexis, 2015.

وفي الفقه العربي: ساير داير، نظرية أعمال السيادة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، د.ن، القاهرة، 1955. خالد الحويلة، مبدأ حق التقاضي: دراسة مقارنة لموقف القضاء من نظرية أعمال السيادة وفكرة التحصين (فرنسا - مصر - الكويت)، مجلة كلية القانون العالمية، مايو، 2017.

112 لسنة 1946، إلى القانون الحالي الصادر سنة 1972 - أن هذه التشريعات كافة قد تضمنت كل منها نصاً يقضى بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة (المادة 6) من القانون رقم 112 لسنة 1946، والمادة (7) من القانون رقم 9 لسنة 1949، والمادة (12) من القانون رقم 165 لسنة 1955، والمادة (12) من القانون رقم 55 لسنة 1959.

وقد نهج المشرع في القانون رقم 112 لسنة 1946 بإنشاء مجلس الدولة سبيل تحديد بعض أعمال السيادة على سبيل المثال؛ فنصت المادة (6) 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 165 لسنة 1955 فاستبعد ما ورد من هذه الأعمال على سبيل المثال.

وجاء نص المادة (12) منه على النحو التالي: «لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة»، وقد أقر القانون رقم 55 لسنة 1959 هذا النص في المادة (12)، وبذلك ترك المشرع للقضاء تحديد ما يعتبر من أعمال السيادة، وما لا يعتبر منها، وظل الوضع على هذا النحو حتى صدر القانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 على الوجه التالي: «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». ووفقاً للمادة (11) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972 لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

وتأخذ دول الخليج العربي كلها بنظرية السيادة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الثانية من قانون القضاء الكويتي الصادر سنة 1959 أنه: «ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها - من 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.

ووفقاً للمرسوم بالقانون رقم 1990/23 بشأن 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 عمومًا لاتصالها بسيادة الدولة، وهو مبدأ مستقر في الفقه والقضاء منذ أمد بعيد، ومن ثم فليس للقضاء أن ينظر طلبًا يمس أعمال السيادة، سواء قصد به إلغاء العمل أو تفسيره أو وقف تنفيذه أو التعويض عنه»⁽⁷⁸⁾.

وفقًا للمادة (13) من قانون السلطة القضائية رقم 2003/10 في دولة قطر، لا يجوز للمحاكم النظر في أعمال السيادة. وكذلك وفقًا للمادة (9) من نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر في العام 1402هـ، أنه لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

وقد تطرق ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية كهيئة قضاء إداري لموضوع السيادة 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، ومبنيًا 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 سببًا واحدًا يؤدي - من بعيد أو قريب - إلى انطباق الأسباب المحددة في المادة السابقة.

وقد انتهى ديوان المظالم إلى القول بأن: «من المسائل الأولية التي يجب نظرها ابتداءً، قبل الدخول في موضوع الدعوى، هي 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

(78) ولقد انتقد الفقه - في الكويت - هذه النصوص التي تمنع القضاء من نظر أعمال السيادة انتقادًا شديدًا، حيث ذهب الفقه الدستوري إلى عدم دستورية هذا النهج، على اعتبار أن النص الذي يمنح القضاء من نظر أعمال السيادة هو نص غير دستوري، وذلك لمخالفته نص المادة (166) 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 وتقيد لحق التقاضي الذي نص الدستور الكويتي على كفاله للناس، كما انتقد الفقه هذا النص لمخالفته نص المادة (164) من الدستور الكويتي، والتي حددت دور المشرع بتنظيم جهات القضاء، والمادة (169) 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 فضلًا على 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 تقرر لنفسها بأنها دولة قانون.

انظر على التوالي: عثمان عبدالمك، السلطة اللائحة للإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، ملحق 1، ص 1، يناير 1977، ص 107. ذهيبان العجمي، القيود الواردة على حق التقاضي ومدى مخالفتها لنصوص الدستور، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الكويت، د. ت. ص 112. تركي سطاتم، نظرية السيادة وموقف المشرع والقضاء الكويتي منها، موقع مجلس الأمة الكويتي على الإنترنت.

عمل سيادي يمس المصلحة العامة للبلد، إنما هو راجع إلى تقدير القضاء؛ وحيث إن اتخاذ التدابير الخاصة بالمحافظة على كيانها، وتحقيق 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، والذي 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 وجّه به الأمر السامي؛ لذا فإن الدائرة ترى أن القرار الصادر ضد المدعي من أعمال السيادة التي لا يختص ديوان المظالم بنظرها⁽⁷⁹⁾.

ويأتي استبعاد «أعمال السيادة» من ولاية القضاء تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضي، بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً، أو بسيادتها في الداخل والخارج، النأي 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 لمصلحة الوطن وسلامته، من دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد. ولأن النظر فيها، أو التعقيب عليها، يقتضي توافر معلومات وعناصر وموازين تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء، وذلك فضلاً

(79) حكم رقم 62/د/ف/4 للعام 1425هـ، في القضية رقم 3039/1/ق/ للعام 1425هـ، الدائرة الفرعية الرابعة بديوان المظالم بالرياض. وقد اعترض المدعي على الحكم، مبيناً أنه لا يوجد في الشريعة الإسلامية ما هو مُحصّن 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، وللتدليل على عدم استثناء أعمال السيادة من رقابة القضاء في الشريعة الإسلامية، ساق الدفاع هذه السوابق القضائية:

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

- الحكم الذي صدر ضد القائد قتيبة بن مسلم بالتزام الصلح الذي أجراه مع المدعين... مع أن قتيبة بن مسلم - رضي الله عنه - يتخذ إجراءات لمصلحة الدولة، وفي زمن حرب، ولم يتسنّ للباحث الحصول على حكم الطعن في هذه القضية، وقد قام بعرض بعض مقتطفات من رد الدفاع على الحكم، نظراً إلى تطرقه إلى مدى تعارض نظرية السيادة مع الشريعة الإسلامية.

على عدم ملاءمة طرح هذه المسائل علناً في ساحات القضاء⁽⁸⁰⁾.

والجدير بالذكر أن نظرية أعمال السيادة، على الرغم من أنها فرنسية النشأة، إلا أنها - في الوقت الحاضر - تعرضت لتضييق شديد في فرنسا، وبدأت تقتصر على مجالين يتصلان بعلاقتها بالبرلمان والدول الأجنبية.

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، والتي تقوم بعمليات ضد العراق بالتحليق من الأجواء الفرنسية؛ فهذا القرار لا يمكن فصله عن إدارة العلاقات الدولية في فرنسا، من دون أن يكون من المفيد أن الاحتجاج بأحكام المادة (6) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ لذا فإن المحكمة ليست مختصة بالاستماع إلى الشكاوى التي تسعى إلى إلغاء إساءة استعمال السلطة من جانب هذا القرار».

وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الدعوى في قرار السلطات الفرنسية 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⁽⁸¹⁾، وكذلك الوضع بالنسبة إلى استئناف التجارب النووية⁽⁸²⁾.

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن طلب أحد الأشخاص الطعن على امتناع رئيس الجمهورية إحالة أحد القوانين على المجلس الدستوري لا يمكن فصله عن الأعمال المنظمة للعلاقة بين الحكومة والسلطة القضائية، وبالتالي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري⁽⁸³⁾.

ثانياً: القرارات المحصنة بنصوص تشريعية

استثنى المشرع الخليجي بعض القرارات من نطاق الرقابة القضائية؛ فوفقاً لقانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم 7 لسنة 2007 لا تخضع للرقابة القضائية،

(80) القضية رقم 4 لسنة 12 قضائية، المحكمة الدستورية العليا «منازعة تنفيذ»، بالجلسة المنعقدة في 9 أكتوبر 1990، موقع المحكمة الإلكتروني على الإنترنت.

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

(82) Conseil d'Etat, 29 septembre 1995, Association Greenpeace France.

(83) Conseil d'Etat, référé, 7 novembre 2001, M. Tabaka-Revue de l'Actualité Juridique Française- rajf.org-2008, pp.57-63.

الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2002، بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمطبوعات والنشر، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة.

ووفقاً لقانون إنشاء الدائرة الإدارية بالكويت رقم 21 لسنة 1981 استثنى المشرع من الرقابة القضائية القرارات المتعلقة بإقامة الأجانب، وقرارات الجنسية، والقرارات المتعلقة بدور العبادة، وكذلك القرارات المتعلقة بإلغاء تراخيص الصحف. بينما نجد أن نظام ديوان المظالم السعودي أكثر تحرراً من سابقه؛ 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 يعتقد الباحث، وإن كان من ضمنها قرارات تأديبية تخص القضاة⁽⁸⁴⁾.

والقرارات المحصنة قد ينظر إليها البعض على أنها أداة لتحقيق استقرار الحكومة وفعاليتها في اتخاذ القرارات المهمة، ومع ذلك، يجب أن يتم ذلك بطريقة تراعي حقوق الأفراد، وتحقق التوازن بين السلطات.

والجدير بالذكر أن دستور جمهورية مصر العربية يحظر، في نص المادة (97)، تحصين الأعمال الإدارية من رقابة القضاء، وهذا يعكس التزام المشرع الدستوري بسيادة القانون، ويضمن تحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد.

(84) وقد أبطل المجلس الدستوري في لبنان نص الفقرة الثانية من المادة (64) الجديدة من القانون رقم 227 الصادر بتاريخ 31 مايو 2000، والتي تنص على أنه «لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة، بما في ذلك مراجعة النقص»؛ حيث ذهب الحكم إلى أن منع القاضي من الطعن في قرارات المجلس التأديبي يؤدي إلى حرمانه من ضمانته دستورية، وبشكل بالتالي انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة (20) من الدستور حفظها للقضاة؛ ذلك أن حق الطعن القضائي من الحقوق الدستورية الأساسية، وهو يشكل بالنسبة إلى القاضي، في القضايا التأديبية عندما يكون محل مؤاخذة مسلكية، إحدى الضمانات. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 5/2000، جلسة 27 يونيو 2000، 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 تجوز مخالفتها. C.E. 19 oct. 1962. Canal. Rec. p.552.

الخاتمة

أولاً: النتائج

نظراً إلى أنه لا يمكن كفالة الحقوق والحريات في أي مجتمع، من 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 في الرقابة 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 إلى أنها لا تعرف نظام مجلس الدولة المعمول به في كثير من الدول، خصوصاً فرنسا ومصر، كما أن اختصاص المحاكم والدوائر الإدارية فيها لم يكن شاملاً سائر المنازعات الإدارية، وهو نقص ينبغي تداركه في القريب العاجل.

ثانياً: التوصيات

وبعد العرض المتقدم يوصي الباحثان - حتى تتم معالجة السلبيات التي شابت تنظيم الرقابة القضائية على المنازعات في دول مجلس التعاون الخليجي - بالتالي:

1- 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 وحريات أصحاب الشأن.

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

3- العمل على تنظيم الإجراءات الإدارية بقانون؛ فالملاحظ هو افتقار أغلب دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي إلى قانون ينظم إجراءات المنازعة الإدارية؛ فقانون المرافعات المدنية الذي يتم الأخذ به لا ينسجم، في كل الأحوال، مع طبيعة المنازعة الإدارية.

4- الحد من تحصين بعض المنازعات، فهناك قوانين أو لوائح في دول مجلس التعاون تحصّن بعض الأعمال الإدارية من الرقابة القضائية، وهو ما أدى إلى إشكاليات كبيرة في استخدام حق التقاضي.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- الكتب

- إبراهيم ولد الشيخ سيديا، نظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، دبي، 2023.
- أعاد حمود القيسي، مدى الشرعية في المخالفات والجزاءات التأديبية في ظل قانون الخدمة المدنية الإماراتي، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، س11، ع1، يناير 2003.
- بوطيب بن ناصر، تطور الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، الموقع الإلكتروني لمجلة العلوم القانونية والسياسية على الإنترنت:
<https://lawjur.uodiyala.edu.iq/index>
- بسمة سعيد مبارك، التجربة الدستورية في عمان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013.
- وليد جمعة، القضاء الإداري وفقاً للقانون العماني (قضاء الإلغاء والتعويض)، دار الكتاب الجامعي، الإسكندرية، 2020.
- حسن عبدالرحيم، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون، جامعة قطر، 2017.
- طارق البوسعيدي، مجموعة محاضرات في القانون الإداري، كلية الشريعة والقانون، سلطنة عمان، 2013.
- يسري العصار وأحمد الفارسي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الكويتي، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2023.
- ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دار القلم للنشر، دبي، 1990.
- موسى بن جعفر، تطور القانون الإداري العماني، المطابع الذهبية، مسقط، 1997.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة،

- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2023.
- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
 - محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1972.
 - محمد محمود سليم، القانون الإداري العماني، دار الكتاب الجامعي، مسقط، 2020.
 - محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، 1998.
 - محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي: دراسة مقارنة، دبي، كلية الشرطة، دبي، 1996.
 - محمود سامي جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دار القلم، دبي، 1990.
 - مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، ط2، دبي، كلية الشرطة، 1990.
 - ساير داير، نظرية أعمال السيادة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دن، القاهرة، 1955.
 - عادل الطببائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي، دن، دولة الكويت، 1998.
 - عبدالحميد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دار الفكر، دمشق، 1997.
 - على شفيق، الرقابة على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة، الرياض، 2002.
 - ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
 - رمزي الشاعر، النظام الدستوري لمملكة البحرين: دراسة تحليلية مقارنة للدستور المعدل في عام 2002 وتعديلاته حتى عام 2018، دن، دن، د.ت.

- رمضان محمد بطيخ، القانون الإداري لدولة الإمارات العربية: دراسة نظرية تطبيقية بين الأنظمة المعاصرة والشريعة الإسلامية، مكتبة الإمارات، العين، دولة الإمارات العربية المتحدة، 1992.
- فاروق خمّاس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مطبوعات كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2006.
- فهد بن محمد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة - ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- فؤاد موسى عبدالكريم، التظلم كشرط لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، دن، 2004.

2- رسائل جامعية

- إبراهيم ولد الشيخ سيديا، المنازعات الإدارية في النظام القانوني في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات، 2017.
- أحمد البيدان، قرارات التخطي في الترقية والرقابة الإدارية والقضائية عليها: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2023.
- عبدالرزاق علي خليل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1990.
- علي العوفي، الضمانات الأساسية، رسالة ماجستير، جامعة الطائف، 2022.
- عذبي المطيري، القرارات الإدارية المستثناة من رقابة القضاء الإداري في قطر والكويت، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، 2022.
- زهيبان العجمي، القيود الواردة على حق التقاضي ومدى مخالفتها لنصوص الدستور، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، د.ت.

3- بحوث علمية

- حمدي عبدالمنعم، ولاية القضاء الإداري الإسلامي، مجلة العدالة، الإمارات العربية المتحدة، س4، 1977.
- حسان بن مختار المؤنس، التطورات الحديثة لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ع41، ديسمبر 2022.

- طارق عبدالحميد، القضاء الإداري البحريني بين إعادة الهيكلة وإدارة التغيير، المجلة القانونية، هيئة التشريع والرأي القانوني، المنامة، ع4، يونيو 2015.
- ماجد راغب الحلو:
- المنازعة الإدارية في الكويت، مجلة المحامي، س5، أبريل 1982.
- تأملات في المنازعة الإدارية في الإمارات، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ع15، سنة 2001.
- الشيخ منصور المالك، الفصل في المظالم، مجلة العدل، وزارة العدل، الرياض، ع1، محرم 1420هـ.
- سيف درويش سيف سهيل المري وأحمد الضليع الزعابي، أثر وحدة القضاء على المنازعات الإدارية في القانون الإماراتي والقانون الإنجليزي، المجلة القانونية، مج11، ع5، سنة 2022.
- سعد العنزي، المقابلة الشخصية كأحد إجراءات التعيين بالوظيفة العامة في الكويت وفرنسا - نظامها القانوني وضماناتها واتجاهات الحد من دورها بالتعيين، مجلة كلية القانون الكويتية، س10، ع40، ع4، سبتمبر 2022.
- عادل بورسلي، قراءة في قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان، مجلة الفتوى والتشريع، دولة الكويت، ع12، فبراير 2004.
- عزيزة الشريف، القانون الإداري الكويتي، دار الكتب، دولة الكويت، 2001.
- عثمان عبدالملك الصالح:
- ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين: دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع3، س10، سبتمبر 1986.
- السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، ملحق، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع1، س1، يناير 1977.
- علي صادق، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، مج13، ع1، سنة 2021.
- شمس مرغني علي فراج، ملامح القانون الإداري في دولة الإمارات العربية

- المتحدة: دراسة مقارنة، العدالة، س14، ع50، يناير 1987.
- تركي بن عبدالعزيز، نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، يناير 2022.
 - خالد الحويلة، مبدأ حق التقاضي: دراسة مقارنة لموقف القضاء من نظرية أعمال السيادة وفكرة التحصين (فرنسا - مصر - الكويت)، مجلة كلية القانون العالمية، مايو، 2017.

4- مؤتمرات وندوات ومقالات

- جاسم القبندي، مدى ولاية القضاء البحريني على المنازعات الإدارية، مقال منشور إلكترونياً، بتاريخ 8 مارس 2008:
<http://jassillali.maktoobblog.com>.
- عبدالوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت، 21 و22 يونيو 2021.
- علي شحاتة محمد، القضاء الإداري في سلطنة عمان، بحث مقدم إلى ندوة القضاء الإداري التي نظمتها وزارة الخدمة المدنية العمانية بالتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مسقط، 2002.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- A.W. Bradley, K.D. Ewing, Christopher Knight, Constitutional and Administrative Law, Pearson Education Limited, 2018.
- Camille Broyelle, Contentieux administrative, LGDJ, Paris, 2023.
- Clive Lewis, Judicial Review in England and Wales, Oxford University Press, 2020.
- Henri Huguet, Les Grands Principes du Droit Administratif, LexisNexis, 2015.
- Hervé Hillion, Administrative Law and Governance in France, Thomson Reuters, UK, 2015.

- Jean-Claude Marcou, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 2020.
- Maurice Hauriou, Traité de Droit Administratif, LGDJ, Paris, 2014.
- Michael Fordham, Judicial Review Handbook, Hart Publishing, 2021.
- Paul Craig, Administrative Law, Sweet & Maxwell, 2021.
- Peter Cane, Principles of Administrative Law, Oxford University Press, 2016.
- Tabrizi Bensalah, Droit de la Fonction Publique, Editions Dalloz, Sirey, Paris, 1992.

ثالثاً: مواقع إلكترونية

- <https://www.almeezan.qa/Ruling> - موقع الميزان، دولة قطر

المحتوى

الصفحة	الموضوع
17	الملخص
19	المقدمة
21	المبحث الأول: أسس الرقابة على المنازعات الإدارية
21	المطلب الأول: الأساس الدستوري
23	الفرع الأول: تنظيم الفصل في المنازعات الإدارية أمر وجوبي
24	الفرع الثاني: التفويض في أسلوب الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية
25	المطلب الثاني: الأساس التشريعي
26	الفرع الأول: الدول التي أخذت بالقضاء المزدوج
26	أولاً: ديوان المظالم
29	ثانياً: محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان
33	الفرع الثاني: الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد
33	أولاً: أسباب الأخذ بهذا النظام
34	ثانياً: تنظيم الرقابة القضائية داخل نظام القضاء الموحد
34	(1) دولة الإمارات العربية المتحدة
35	(2) مملكة البحرين
36	(3) دولة الكويت
38	(4) دولة قطر
40	المبحث الثاني: نطاق اختصاص المحاكم في إلغاء القرارات الإدارية
40	المطلب الأول: نطاق ولاية المحاكم على طعون الوظيفة العامة

الصفحة	الموضوع
40	الفرع الأول: الطعون المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة
43	الفرع الثاني: الطعون المتعلقة بمنازعات الترقية
44	الفرع الثالث: طعون المرتبات والمكافآت والعلاوات والبدلات
44	أولاً: المرتبات
45	ثانياً: العلاوات
46	1) العلاوة الدورية
46	2) العلاوة التشجيعية
47	ثالثاً: البدلات الوظيفية
47	الفرع الرابع: طعون القرارات التأديبية
50	المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على طعون الأفراد والهيئات
51	الفرع الأول: القرارات الإدارية النهائية
52	الفرع الثاني: ما يخرج عن الرقابة القضائية من القرارات الإدارية النهائية
52	أولاً: نظرية أعمال السيادة
56	ثانياً: القرارات المحصنة بنصوص تشريعية
58	الخاتمة
59	قائمة المراجع

