اعمال الحكومة وحدود الرقابة عليها

دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون المصري

بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في (الأنظمة)

إعـــداد

شـــــذى غـــازي المـــهنا

اشـــراف

د. حســـان هاشـــم أبوالعـــلا

ملخص الدراسة :

يتناول البحث أحد أكثر الموضوعات المثيرة للجدل وهي نظرية أعمال السيادة ورقابة ديوان المظالم عليها ، وقد قسمت البحث إلى فصلين تناولت في الفصل الأول ماهية أعمال السيادة وأصلها التاريخي وقسمته إلى ثلاثة مباحث تعريف أعمال السيادة ومبرراتها ، والأصل التاريخي لنشوء النظرية ، ومعايير تمييز هذه الأعمال ، أما الفصل الثاني فهو عن مشروعية أعمال السيادة ورقابة القضاء الإداري عليها ، وقسمت هذا الفصل إلى مبحثين وهي موقف الشريعة الإسلامية والأنظمة الوضعية (المصري والسعودي) من نظرية أعمال السيادة ، ورقابة القضاء على أعمال السيادة وموقفه تجاه القضايا التي من هذا القبيل.

ركزت في دراستي على موقف ديوان المظالم حسب نص المادة ١٤ من نظامه الجديد ، وذلك من خلال عرض بعض القضايا التي رفعت إليه ، وقد انتهيت في بحثي هذا إلى ضرورة بقاء هذه النظرية التي تجد سندها نظاماً ، وهي نظرية تقتضيها وظيفة الحكم في حدود يرسمها القضاء ، ولا مانع من إقرار التعويض عليها حيث أنه لا يتعارض مع الشريعة.

ولقد استهدفت من هذه الدراسة التوصل إلى وضع حلول بديلة كتعويض الأفراد عن الأضرار التي تحدث عند ممارسة الدولة حقها السيادي ، وذلك باستخدام المنهج التحليلي والمقارن حيث ستكون دراستي تطبيقية تحليلية مقارنة وجعلت نطاق دراستي المملكة العربية السعودية واستأنست بالقانون المصري كلما سمحت الفرصة لذلك.

توصلت إلى نتائج أهمها ضرورة وجود وبقاء أعمال تمارسها الحكومة تحت مسمى أعمال السيادة ، ولكن علينا التقليل منها وحصرها ، وقدمت توصيات أهمها :

١. تعديل المادة ١٤ من نظام ديوان المظالم ، بحيث يمنح الديوان ولاية النظر في قضايا أعمال السيادة تعويضاً لا الغاءً.

٢. النص نظاماً على تقرير تعويض للمتضررين من الأعمال السيادية وتحديدها بضوابط ، مما يضمن استمرار تطبيق العدالة وأداء الحكومة لمهامها على أكمل وجه بأقل الأضرار الممكنة.

الكلمات الرئيسية : أعمال السيادة ، الرقابة ، ديوان المظالم .

Abstract

My research focusing one of the most controversial issues which is the sovereignty actions and the jurisdiction of the court of grievance .I divided my research in to two chapters , the first chapter talk about the definitions of the of the high management and it history and I divided it to three sections first of all is the definition, second is the Justification, and finally is the history. The second chapter talk about the legalize of using the sovereignty actions. I divided that chapter in to two sections. The first one is the point of views of the Islamic Sharia and the positivism regulations the (Saudi and Egyptian lows) on the sovereignty actions. The second one is the perspective of the sovereignty actions on the issues and cases that it face it.

The study focused on the actions of the court of grievances according to article 14th in its new rule , and that through present some of the cases that forward to it, In conclusion i found out the necessary of keeping this theory that supported legally, that theory get its important from the ruling system under the judicial system, there is no objection to endorsement the compensation whereas don't conflict with sharia.

The target of my research study is to create alternative solutions, such as compensate the individual about any damage caused by government The method that I used in my research is analytical and the comparative method. My Study is an Empirical , analysis, and comparative study. the area of my research study is the kingdom of Saudi Arabia and I used Egyptian law whenever there is chance for that.

There are many result come out with my research , however the most important one is the necessary of finding and keeping some actions carried out by the government under the name of sovereignty but we have to limit it.

The important recommendations are:

1- addendum article14th of the court of grievances, whereas it consider the issue of sovereignty is compensation does not cancellation.

2- required to compensate for every individual who effected by sovereignty, and have some rules can keep the system of justice and the performance of government functions of the fullest result and at the lowest possible damages.

Keywords: The Sovereignty's actions، the court of grievances

مقدمة الدراسة

القاعدة العامة أن جميع القرارات الإدارية النهائية التي تصدر من السلطة التنفيذية في الدولة تخضع لرقابة القضاء ، وذلك تحقيقاً لمبدأ قانوني هام وهو **مبدأ المشروعية** ، فإذا مس القرار مركزاً قانونياً لأحد الأفراد كان له الحق في أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاء هذا القرار أو التعويض عنه ، ويكون ذلك إما عن طريق : دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض[١].

وبالاطلاع على أحكام المحاكم نجد أن هناك طائفة من القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية وتشتمل على ذات الخصائص التي تتميز بها القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء إلاّ أنها تخرج عن رقابته ، استناداً إلى أنها تتصل بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية ، وبالتالي اكتفى القضاء برفض الدعوى على أساس أن هذه القرارات لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية وتخرج بالتالي من ولايته وتسمى هذه القرارات : **أعمال السيادة أو أعمال الحكومة**[٢]، ويطلق عليها آخرون اسم **(الأعمال السياسية)** وهذا المصطلح تبنته المحكمة الأمريكية العليا في تبرير استبعاد بعض أعمال الحكومة من رقابتها[٣] ، ويطلق عليها في انجلترا اسم **(أعمال الدولة)** ويطلق عليها في الولايات المتحدة الأمريكية اسم **(المسائل السياسية)**[٤] .

والحقيقة أن هناك التباس وقع في الترجمة من الفرنسية إلى العربية فالكلمة في أصلها الفرنسي " Actes de gouvernement " والترجمة الحرفية لها هي أعمال الحكومية وليس أعمال السيادة[٥] .

ومن أمثلتها : الأعمال التي تتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ، ومختلف الأعمال الحربية من إعلان الحرب أو الهدنة أو توقفها ، وما يتعلق بسيادة الدولة خارجياً من إبرام اتفاقيات دولية أو تحديد العلاقة بين الدولة وغيرها ، وكذلك

---

١) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص٥٢٧.
٢) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٥٢٧.
٣) د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، بحث غير منشور ، ص٤.
٤) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ط١ ،بدون سنة نشر ، ص٥١.
٥) د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص٤.

أيضاً ما يتعلق بسيادة الدولة داخلياً كسلطتها التقديرية في إبعاد الأجانب ، وإعلان حالة الطوارئ ، والعفو عن المسجونين واتخاذ الاجراءات التي تحمي اقتصاد الدولة وعملتها الوطنية ومنح الامتياز والاستثمار...الخ[٦].

ونشير هنا أن الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية تنقسم إلى قسمين : أعمال تصدر منها باعتبارها سلطة (إدارة) والتي يكون محلها القرار الإداري ، وهذه الأعمال تخرج عن نطاق بحثنا ، وأعمال تصدرها كسلطة (حكم) وهي التي تخرج عن نطاق رقابة القضاء إجمالاً سواءً القضاء الإداري أو القضاء العادي وسواءً تعلق الأمر بطلب إلغاء أو طلب تعويض[٧] ، وهذه هي محور بحثنا إن شاء الله ، حيث تعتبر القرارات المتعلقة بهذا النوع من الأعمال استثناءً يرد على مبدأ المشروعية وخروجاً عليه[٨] ، بل هي إنكار لمبدأ المشروعية وعدم اعتداد به[٩].

وقد جاءت تسمية الأعمال المقتضية طبيعتها تحصيناً من رقابة القضاء (بأعمال السيادة) كخير تعبير عن عدم خضوعها المطلق لرقابة القضاء ، مع الإشارة إلى أنه لابد أن يكون هناك ثمة نص خاص يحصن هذه الأعمال ويخرجها من رقابة القاضي[١٠].

وعلى العموم لازالت نظرية أعمال السيادة من أكثر موضوعات القانون الإداري مثاراً للجدل ، لذا ارتأيت الخوض في الموضوع محاولة البحث في حقيقة هذه النظرية وبيان موقف الفقه والقضاء المقارن من النظرية وتطبيقاتها في النظام السعودي وقضاء ديوان المظالم.

مشكلة الدراسة

إن نظرية أعمال السيادة نظرية وضعية تم إنشائها في دولة غير إسلامية (فرنسا) ، ونظراً لأن ديننا هو الإسلام فأردنا أن نقف على مدى مشروعية هذا

---

٦) د. محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الادارة (النشاط الإداري) ،ص ٦٥:٩١ ، مشار إليه في مؤلف د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة ،٢٠٠٦م ، ص٣٠٥.

٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥، ص٢٧٨.

٨) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٨.

٩) فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، رسالة ماجستير بجامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠١١م ، ص٨١.

١٠) د. عبد الفتاح حسن ، قضاء الإلغاء ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٨٢ ، ص٥٦.

الموضوع في الدين الاسلامي ، ومدى تطبيقه في المملكة العربية السعودية التي جعلت دستورها القرآن والسنة ، وكذلك نبين موقف ديوان المظالم من هذه الأعمال ، وكيفية تعامله مع دعاوى أعمال السيادة المعروضة عليه .

ونظراً لضرورة تحديد الملامح الأساسية لموضوع أعمال السيادة التي تعد استثناء حقيقي يرد على مبدأ المشروعية ، رغبت الإجابة من خلال بحثي هذا عن السؤال الرئيسي :

ماهي أعمال السيادة وكيف تعامل معها ديوان المظالم وهل بسط رقابته عليها؟؟

تساؤلات الدراسة :

تحاول الدراسة الراهنة الاجابة على الأسئلة التالية :

١. ما المقصود بأعمال السيادة ؟ وكيف نشأت وتطورت تاريخياً ؟ وهل يمكن حصرها ؟
٢. كيف يمكن تمييز هذه الأعمال عن الأعمال الإدارية الأخرى؟
٣. ما هو الفارق بين هذه النظرية وغيرها من نظريات القانون الإداري؟
٤. مدى تقبل النظرية من فقهاء القانون والتشريعات المختلفة؟
٥. موقف القضاء الإداري من النظرية ؟ وهل تختص بنظرها جهة أخرى؟
٦. مدى مشروعية هذه الأعمال في الشريعة الإسلامية؟
٧. موقف النظام المصري والسعودي منها ؟ وكيف تعامل القضاء الإداري مع الدعاوى المعروضة عليه والمتعلقة بأعمال السيادة؟
٨. هل يمكن فرض رقابة قضائية على هذه الأعمال؟

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى عدة أهداف ومنها :

١. تحديد مفهوم أعمال السيادة والوقوف على معايير لتمييز هذه الأعمال عن أعمال السلطة التنفيذية الأخرى.
٢. توضيح مبررات الأخذ بها وأسباب بقاءها رغم معارضتها من الفقه وبعض التشريعات الأخرى.
٣. بيان المعايير التي استخدمتها التشريعات لتحديد هذه الأعمال ومعرفة المعيار الراجح الذي تم التوصل إليه.

٤. بيان مدى مشروعية هذه الأعمال ، وموقف التشريع المصري والسعودي منها .

٥. رقابة القضاء الإداري على هذه الأعمال وموقفه الذي اتخذه فيما يعرض عليه من قضايا واتجاهه نحو التقليص أو التوسيع من دائرة هذه الأعمال.

أهمية الدراسة

لقد حظيت أعمال السيادة باهتمام بالغ قانوناً وفقهاً وقضاءً ، حيث تعد استثناءً خطيراً يرد على مبدأ المشروعية أساس الدولة القانونية ، ورغم ذلك استقرت مبادئها واستمر وجودها بل ونص عليها في بعض التشريعات وهذا ما يؤكد أهميتها ، وعلى الرغم من هذه الأهمية إلا أنه قلما نجد دراسات متخصصة في أعمال السيادة في المملكة والبحوث المتوافرة قليلة جدا وتتناول الموضوع من جانب محدد ، إلا أنني لم أجد بحوثاً تتناول موقف القضاء من هذه الأعمال ، أما المراجع العامة فما من كتاب في القضاء الإداري إلا وقد تعرض لنظرية أعمال السيادة إما في طيات عرضه لمبدأ المشروعية الذي تعتبر هذه الأعمال استثناءً عليه .

ولكنها مازالت غير كافية ، فعدم وجود آلية خاصة بهذا الموضوع كان عقبة هذا البحث ، ولكنني بحثت واقترحت وبإذن الله سيكون موضوعي إثراء للمكتبة القانونية ، وهذه الدراسة تمثل أهمية خاصة للممارسين القانونيين في فهم هذه الطائفة من الأعمال والتكييف القانوني الصحيح لها وبيان موقف الفقه والقضاء والتشريع المصري والسعودي من هذه النظرية التي لازالت محل خلاف بين الفقهاء.

منهج الدراسة

في هذه الدراسة اعتمدت المنهج التحليلي والمقارن ، حيث اعتمدت على تطبيق النظرية على التطبيقات المتشابهة وتحليل مضمونها ، مع طرح الموضوع للمقارنة مع الشريعة الاسلامية والقانون المصري ما أمكن ذلك.

صور الرقابة على أعمال الإدارة .

الأصل أنه لا توجد سلطة بلا رقابة ، وأن لكل دولة عدة سلطات يصدر عنها العديد من الأعمال والقرارات ، ومن ثم وجبت رقابة هذه الأعمال للتأكد من مواكبتها لنصوص القانون وعدم خروجها عليه ، فإذا لم تكن هناك جهات تراقب أعمال الإدارة فإن تطبيق مبدأ المشروعية يصبح عديم الجدوى.

وأحد أهم السلطات في الدولة هي السلطة التنفيذية ، والتي تختص بتنفيذ القوانين وإشباع الحاجات العامة للأفراد والمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ولهذا الاختصاص أهمية وخطورة ، حيث يمس حريات وحقوق أفراد المجتمع[١١].

وخشية من إساءة السلطة التنفيذية لاستعمال حقها في مباشرة اختصاصاتها ، ومخالفتها للقانون أو تعديها على حقوق الأفراد وحرياتهم ، فقد برزت فكرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، ضماناً للالتزام بالقانون والمحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

تتنوع وتتعدد صور الرقابة على أعمال الإدارة ، وسوف نتناول هذه الصور بالتفصيل في المطالب التالية :

المطلب الأول : الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية.

المطلب الثالث : الرقابة القضائية.

١١) د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، بدون دار نشر ، الرياض ، ط٢ ، ١٤٣٥هـ ، ص٣٠.

المطلب الأول : الرقابة الإدارية.

وتسمى أيضاً الطعن أو التظلم الإداري ويشبه إلى حد بعيد السعي لتصفية الخلافات بالطريق الودي ، وهو في هذا على خلاف الطعن القضائي الذي ينشئ مع الإدارة خصومة أمام القضاء[١٢]، ويمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها : " الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون وملاءمتها للظروف المحيطة بها "[١٣].

تمارس هذه الرقابة عن طريق السلطة الإدارية نفسها ، سواء على الموظفين التابعين لها أو على الأعمال الصادرة منهم[١٤] ، وتستهدف ضمان انتظام تقديم الخدمات العامة للمواطنين ، وكذلك ضمان حسن تنفيذ الأنظمة واللوائح واحترام الواجبات الوظيفية من جانب العاملين ، وضمان عدم وقوع اعتداء على حقوق وحريات الأفراد من جانب الإدارة بما يحقق الصالح العام[١٥] .

ويباشر هذه الرقابة الرؤساء بالنسبة لمرؤوسيهم (الرئيس الأعلى أو عن طريق الإدارات أو أجهزة خارجية)[١٦].

ولمباشرة الرقابة الإدارية وسائل متنوعة ، ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال الإشراف والتفتيش والمتابعة وكذلك فحص التقارير الإدارية والشكاوى وإجراء التحريات الإدارية[١٧]، وتعد هذه الرقابة قائمة دون الحاجة إلى نص تستند إليه ، لأنها من صميم أعمال السلطة التنفيذية[١٨].

---

١٢)د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩، ص١٣.

١٣) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة السابعة ، بدون سنة نشر ،ص٢٣ .

١٤) د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على الادارة ، الرقابة القضائية ، دراسة مقارنة ، ١٩٦٥م ، ص١٣٠، مشار اليه في مؤلف د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، دار حافظ ، ط١ ،٢٠١٣م ، ص٦٧.

١٥) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٢٨.

١٦) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق، ص٦٧.

١٧) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٢٨.

١٨) د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ،ص٢٢٤.

وتتحرك هذه الرقابة بناء على تظلم من صاحب الشأن ، أو بدون تظلم من تلقاء نفس الإدارة ، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : الرقابة الذاتية .

وهي قيام الإدارة التي صدر منها التصرف بإعادة النظر فيه دون طلب من أحد ، ويترتب على هذه الرقابة إما إقرار التصرف أو تعديله أو إلغائه[١٩].

وتتم هذه الرقابة من الموظف مصدر القرار أو رئيسه بهدف تحقيق الصالح العام وفق الأنظمة واللوائح واستنادا على السلطة الرئاسية التي يقررها القانون[٢٠].

وتتحقق هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال الإدارة[٢١] ، سواء كانوا تابعين لذات الجهة أو جهة رقابية مستقلة.

ومثال هذه الرقابة تظلم موظف من قرار ترقية بمقتضاه قامت الإدارة بترقية زملائه دون أن ترقيه هو برغم انه يتساوى معهم في الأقدمية وبالتالي يتظلم الموظف ضد هذا القرار الذي فوت عليه حقه في الترقية مع زملائه ، ومثال ذلك أيضا تظلم المقدم من فرد عادي ضد قرار صدر يغلق محله التجاري أو ضد قرار صدر برفض منحه ترخيصا كان قد طلبه[٢٢]، وأيضا حق الوزير بصفته الرئيس الأعلى في تعديل العقوبات التأديبية التي يوقعها وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة خلال مدة معينة ، حتى ولو لم يتظلم منها الموظف المعاقب[٢٣].

الفرع الثاني : الرقابة بناء على تظلم .

وفيها يتقدم ذو المصلحة إلى من صدر منه التصرف طالباً منه أن يعيد النظر في تصرفه بعد أن يبصّره بوجه الخطأ الذي ارتكبه (ويسمى التظلم الولائي) ، أو أن يتقدم إلى الحاكم الإداري أو الوزير أو الملك ، وقد يتولى الرئيس من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم[٢٤] (ويسمى التظلم الرئاسي) ، ويترتب على هذا

---

١٩) د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ،ص٢٠.

٢٠) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٦٧.

٢١) د. خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة ، ط١ ، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض ، ١٤٣٠هـ ، ص ٨٧.

٢٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ،الأزاريطة ، ٢٠٠٧، ص٨٦.

٢٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، ولاية القضاء الإداري ، بدون دار نشر ،٢٠٠١ ، ص٢٣١.

٢٤) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢١.

التظلم إعادة النظر في القرار وفحصه ولائياً والانتهاء إما إلى إقراره كما هو أو تعديله أوإلغائه[٢٥].

ويجب أن يقدم التظلم في المدة القانونية المحددة لتقديمه ، وأن يكون مشتملاً على كافة البيانات التي يستدل بها على القرار وأن يتضمن التظلم الأسانيد القانونية التي يستند عليها المتظلم لإعادة النظر في القرار المتظلم منه[٢٦].

وتتميز هذه الرقابة بكونها أكثر يسراً ومرونة على الأفراد على عكس الرقابة القضائية التي تتطلب إجراءات ومدة أطول إلى جانب جديتها ، كما أنها تبقي على الود بين الموظف والإدارة إذا كانت الإدارة تبدي رغبتها الصادقة في تصحيح أخطائها أو العدول عنها[٢٧]، وأيضاً تتم بغير نفقات يتكبدها الموظف وفي غير شكليات كثيرة وقيود فليس ثمة ما يقيد الرئيس الإداري – إن اقتنع بخطئه مستقبلاً – من تعديل قراره أو إلغائه. وهذا على عكس ما يحدث في الرقابة القضائية إذ يحرم على القاضي العدول عن حكمه بمجرد النطق به، وتتميز أيضا الرقابة الإدارية بأن مجالها أوسع مدى من الرقابة القضائية فالرقابة القضائية لا يمكن أن تنصب ألا على المشروعية دون الملائمة ، وهذا على خلاف الرقابة الإدارية التي يمكن أن تشمل الأمرين كلاهما[٢٨] .

بيد أنه يؤخذ على التظلمات الإدارية أنها تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في وقت واحد ، ولذلك كان الأصل في هذه التظلمات هو دخولها في عداد الرخص القانونية واعتبار الالتجاء إليها اختيارياً بالنسبة لذوي الشأن إلا إذا ألزمهم القانون بتقديمها قبل الالتجاء إلى طريق التظلمات القضائية[٢٩].

ويعاب على التظلمات الإدارية أيضا عدم جدواها ، وذلك حين يمتنع مصدر القرار عن تدارك الخطأ الذي ينسب إليه في حالة التظلم الولائي ، وحين يرفض

---

٢٥) د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٢٤.
٢٦) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٦٨.
٢٧) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٦٨.
٢٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١٤.
٢٩) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣٠.

رئيس مصدر القرار – محل التظلم – الاعتراف بما ينسب إلى مرؤوسه من أخطاء في حالة التظلم الرئاسي ، ويؤخذ عليها أيضا عدم التزام ناظريها بالفصل فيها أو بتسبيب القرارات الصادرة بشأنها ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك، ويعاب على التظلم إلى الإدارة بالإضافة إلى ما تقدم تأثر الإدارة في الأغلب الأعم بالاعتبارات السياسية وقت قيامها بفحص شرعية القرارات الإدارية الصادرة عنها[٣٠].

على أنه في كل الأحوال يمكن للرقابة الإدارية القيام بدور مؤثر وفعال إذا أحيطت برأي عام قوي ومستنير.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية .

تتحقق الرقابة السياسية عندما تقوم سلطة سياسية بممارسة الرقابة على أعمال الإدارة[٣١] ، ويقصد بالرقابة السياسية هي رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة عن طريق المجالس النيابية (البرلمانات)[٣٢] ، وغالبا ما تكون هذه الرقابة منصوصاً عليها في دساتير الدول.[٣٣]

وتتخذ الرقابة السياسية صورتين : أحداهما ، رقابة الرأي العام وهي الرقابة التي تباشرها الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات المهنية والصحافة[٣٤] والأخرى رقابة البرلمان[٣٥] ، وهناك من يضيف صورة أخرى وهي الرقابة الشعبية[٣٦] ، وهي التي يمارسها الشعب في الدولة .

والجدير بالذكر أن الرقابة على أعمال الإدارة رقابة شاملة ، تمارس على الأشخاص كما تمارس على الأعمال ، وذلك فضلاً على أنها تتضمن رقابة المشروعية ورقابة الملائمة[٣٧].

---

٣٠) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣١.
٣١) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠م ، ص ٣٥.
٣٢) د. د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ط٣ ، ١٩٨٣م ، ص٣٢٥.
٣٣) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٢٥.
٣٤) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.
٣٥) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٢.
٣٦) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.
٣٧) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.

والهدف من هذه الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليس تصدي هاتين السلطتين ووقوف إحداهما أمام الأخرى موقف الخصومة ، وإنما الهدف هو تحقيق التعاون والتنسيق بينهما لضمان تنفيذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها[٣٨].

وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من سير المرافق العامة بانتظام واطراد والكشف عن الأخطاء التي تحدث أثناء ذلك لتقويم سير هذه المرافق ، ومن أمثلة هذه الرقابة الاستفسار الموجه إلى الوزير من رئيس الوزراء أو عن طريق الاستجواب أو نظام محاسبة الوزراء ، ثم التحقيق الذي يتم عن طريق لجنة تشكل لذلك الأمر ، إضافة إلى المناقشات العامة والشكاوى والاقتراحات[٣٩].

إن لهذا النوع من الرقابة بعض الأثر في اتجاهات السلطة العامة ، إلا أن هذا الأثر لا يؤتي ثماره إلا في البلاد التي يكون فيها الشعب قد بلغ من النضج والإدراك ما يؤهله لتعهد شؤونه العامة ، يضاف إلى ذلك أن هذا النوع من الرقابة لا يستهدف رقابة أعمال موظفي الدولة بقدر ما يستهدف الرقابة على السياسة العامة للدولة وطرق تنفيذها ، بمعنى أن هذه الرقابة قد تؤدي إلى إحجام الناخبين عن اختيار المرشحين أو إعادة اختيارهم لأسباب تتصل بأشخاصهم أو أعمالهم ، ولكنها لاتصل إلى درجة إلغاء أو إيقاف تصرف السلطة التنفيذية بطريق مباشر ومن ثم فهي رقابة لاتفي تماما بحماية مبدأ المشروعية[٤٠].

ويذهب بعض الفقه إلى القول بأن الرقابة التي يمارسها البرلمان تجاه الإدارة تخلو من الجزاء بالنسبة لأعمال الإدارة غير المشروعة ، كما أنها قد تبدو ضئيلة الفعالية في بعض الأحيان بالنسبة لانحراف الإدارة[٤١]، ولكننا نؤيد الرأي الذي يرى بأن أهمية وجدوى هذه الرقابة يرتبط بالنصوص المنظمة لهذه الرقابة ، فإذا كانت تتضمن إجراءات وجزاءات رادعة للجهات التي تخالف النظام كانت لها أهمية وجدوى ، أما إذا كانت تتضمن توصيات أو ملاحظات فإنها تكون عديمة الفائدة[٤٢].

---

٣٨) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٢٥.
٣٩) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٠.
٤٠) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٣.
٤١) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص٢٢٨.
٤٢) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧١.

المطلب الثالث : الرقابة القضائية.

وهي الرقابة التي تمارسها جهة القضاء على أعمال الإدارة .. ويقصد بها : (منح الحق للسلطة القضائية ممثلة في المحاكم والنيابات في الرقابة على حقوق وحريات الافراد وتتولى المحاكم القضائية بحث مشروعية هذه الاعمال اذا كانت عن طريق الدعاوى القضائية)[٤٣] ، وتعرف أيضاً بأنها : (تلك الرقابة التي تباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها)[٤٤] ، وتعرف أيضاً بأنها : (منح السلطات والاختصاصات للقضاء سواء كان قضاء عادياً أو مختصاً للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، وأن تعطي لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم (حجية القرار الاداري))[٤٥]، وقد عرفت أيضاً : (هي الرقابة التي تباشرها المحاكم الإدارية أو المحاكم العادية وكذلك تلك التي تصدر عنهما معاً إذا كان الاختصاص بمباشرتها مشتركا بين هذه المحاكم وتلك ، وهو أمر يختلف باختلاف الدول تبعاً لاختلاف التنظيمات القضائية داخل الدولة)[٤٦].

وقد عرف د. الغميز الرقابة القضائية في المملكة .. وهي : (أن يوكل إلى المحاكم الإدارية بديوان المظالم مراقبة أعمال الإدارة ويتم هذا النوع من الرقابة بالحيدة والاستقلال ويعد أفضل طرق الرقابة للحفاظ على مبدأ المشروعية نظراً للدراية القانونية التي يتمتع بها القاضي)[٤٧].

تأخذ أغلب الدول المعاصرة – وهي دول قانونية – بمبدأ إخضاع أعمال الإدارة العامة للرقابة القضائية[٤٨] ، حيث تعد أهم وأجدى صور الرقابة و أكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم ، لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد عن

---

٤٣) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٢.
٤٤) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، دار حافظ ، ٢٠١٢ ، ص٣٧٢.
٤٥) د. محمود محمد حافظ ، القضاء الاداري في القانون المصري المقارن ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٣م ، ص٧٧ .
٤٦) د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣١.
٤٧) د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٤٤.
٤٨) د. بكر القباني–د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٦٢.

السلطة وما للقضاة من الكفاية والخبرة والدراية القانونية[٤٩] ،بالإضافة إلى تمتع الأحكام القضائية بحجية الشيء المقضي به يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة ، فبدون هذه الرقابة يمكن للإدارة أن تخالف أحكام القانون كلما وجدت لها مصلحة في هذه المخالفة[٥٠] ، وقد دعا أغلب الكتاب إلى وصف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بأنها أكمل أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية[٥١].

وترمي الرقابة القضائية إلى تحقيق هدفين :

الأول : هو تقويم الإدارة بإجبارها على احترام القانون والخضوع لسلطانه، والثاني : يتمثل في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم[٥٢].

وتتميز الرقابة القضائية بعدد من الخصائص[٥٣] أهمها :

١- الرقابة القضائية تتولاها محاكم تابعة للسلطة القضائية التي هي بطبيعتها مستقلة ومنفصلة عن السلطة التنفيذية.

٢- الرقابة القضائية تقتصر على رقابة مشروعية العمل الإداري وليس رقابة ملائمة العمل الإداري وهذا بخلاف الرقابة الإدارية.

٣- تتحرك الرقابة القضائية بناءً على طعن من أحد الأفراد أو هيئاتهم الخاصة.

٤- الرقابة القضائية تتم على شكل طعن مقدم لجهة قضائية وتستلزم احترام مواعيد معينة للطعن يجب عدم تجاوزها.

٥- الرقابة القضائية تنتهي إلى حكم قضائي أما بمشروعية العمل أو بعدم مشروعيته مع ما يستتبعه من إلغاء وتعويض .

وتتولى المحاكم في السلطة القضائية بحث مشروعية تصرف الإدارة بناءً على طعن يتقدم به المتضرر من هذه التصرفات ، فإذا تبين لها عدم مشروعية التصرف فهي إما أن تزاول على هذه التصرفات رقابة الإلغاء والتضمين ، فتتناولها بالإلغاء (

---

٤٩) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٨١.
٥٠) د. حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، الرياض ، ١٤٢٣هـ ، ص٨١.
٥١) د. بكر القباني –د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣٣.
٥٢) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٨١.
٥٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٩٠-٩١.

أو التعديل) وتقضي في ذات الوقت بالتعويض عنها للأفراد عما نالهم من أضرار ، أو تزاول رقابة الإلغاء وحدها فتقوم بالإلغاء دون التعويض عنها، أو تزاول رقابة التضمين فقط فتعوض الأفراد مع بقاء هذه التصرفات ، وتنتهي هذه الرقابة بإصدار أحكام تتمتع بحجية الشيء المقضي به وتنتهي بهذه الأحكام المنازعات الصادرة بشأنها[٥٤].

ونشير هنا إلى أن هذا النوع من الرقابة ينتج عنه ما يلي[٥٥] :

١- لا يستطيع القاضي الحلول محل رجل الإدارة بحيث يعدل قراره أو يستبدل غيره به ، وذلك لأن دوره يقتصر على إنزال النظام على العمل الاداري فقط فالقاعدة العامة أن القاضي الإداري يراقب ولا يدير.

٢- لا يستطيع القاضي أن يصدر أمراً أو توجيهاً للإدارة ، أو يفرض عليها غرامات تهديدية طالباً منها القيام بعمل آخر ، ومن الأمثلة الإيضاحية الشائعة أن القضاء يملك إلغاء قرار فصل موظف ولكنه لا يملك إلزام الإدارة بإعادته إلى وظيفته.

ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، النوع الأول لا يميز بين الأفراد والإدارة في مراقبة تصرفاتهم ويخضعهم لنظام قضائي واحد هو القضاء العادي، ويسمى بنظام القضاء الموحد . أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج ويميز بين منازعات الأفراد ويختص بها القضاء العادي والمنازعات الإدارية وتخضع لقضاء متخصص هو القضاء الإداري[٥٦]، وسوف نتناول مضمون النظامين كالتالي:

---

٥٤) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٣٦.
٥٥) د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٢٩.
٥٦) د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مركز الطباعة والنشر بمعهد الادارة العامة ، الرياض ، ١٤٢٢هـ ، ص١٧.

الفرع الأول : نظام القضاء الموحد.

يقصد به النظام القضائي الذي يقوم على جهة قضائية واحدة يكون اختصاصها عاماً وشاملاً لجميع أنواع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها[٥٧].

يطبق هذا النظام في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى[٥٨].

ويمتاز هذا النظام بالبساطة والوضوح والسهولة في تطبيقه والتيسير على المتقاضيين ، دون الدخول في متاهات و تعقيدات معيار تحديد نطاق الجهة القضائية المختصة بالمنازعات حيث يخلو من التعقيدات التي تنشأ نتيجة إثارة إشكالات توزيع بين جهتي القضاء في نظام القضاء المزدوج[٥٩] ، كما أن في ظله لا تتمتع الإدارة بامتيازات خاصة – والتي منها إنشاء محاكم إدارية – بل تخضع المنازعات الإدارية للقانون والقضاء العاديين (اعتقاداً من أنصار هذا النظام أن المحاكم العادية هي وحدها القادرة على حماية حقوق الأفراد)[٦٠].

كما أن هذا النظام ، يجسد و يحقق تطبيقاً حقيقياً لمبدأ المساواة أمام القانون ، وهو الأكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية، حيث يخضع الأفراد والإدارة لقضاء واحد وقانون واحد دون أي امتيازات للإدارة وبالتالي تتحقق المساواة بين الحكام والمحكومين[٦١] .

ومع ذلك فقد وجه النقد إلى هذا النظام حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب توفره للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها مما يعيق أدائها لأعمالها، و يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها ، ولا يخفى ما لهذا من إضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم[٦٢].

---

٥٧) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٤٢.
٥٨) د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٥٨.
٥٩) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٠.
٦٠) د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٣.
٦١) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٦٩.
٦٢) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، بحث منشور في موقع الالكتروني محاماة . نت ، متاح على الموقع :
.http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162

ومن جانب آخر فإن نظام القضاء الموحد يؤدي إلى تقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة[٦٣]، وإذا ما قرر القضاء تضمين الموظفين بناءً على هذا المبدأ فإنه يحرم المضرورين من اقتضاء التعويض المناسب لضعف إمكانية الموظف المالية غالباً.

كما إن نظام وحدة القضاء غير منطقي و غير واقعي إذ كيف يمكن تطبيق مبدأ المساواة التامة والمطلقة بين أطراف الدعوى القضائية ، علماً بأن العلاقات الإدارية و المنازعات الإدارية الناجمة عنها تقوم على مبدأ اللامساواة بين أطراف المنازعة و الدعوى الإدارية ، باعتبار الإدارة طرف وهي سلطة عامة و مرافق و مؤسسات عامة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة ، في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة ، إذ تسود الإدارة العامة في المركز القانوني على الأفراد العاديين ، فالفرد يبتغي مصلحته الخاصة بينما تبتغي الدولة المصلحة العامة ، وغاية الدولة تتطلب الاعتراف لها بمركز قانوني متميز يمكنها من تحقيق غايتها[٦٤]، هذه الانتقادات التي وجهت للنظام الموحد كانت بمثابة مزايا لنظام القضاء المزدوج كما سنرى.

الفرع الثاني : نظام القضاء المزدوج .

ترجع نشأة هذا القضاء إلى القضاء الإداري الفرنسي قبل الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م [٦٥]مع إنشاء محاكم الثورة الجديدة ، ويتمثل هذا النوع في النظام القائم في فرنسا والبلاد التي أخذته منها[٦٦] مثل : ايطاليا وبلجيكا والنمسا والسويد[٦٧].

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين تتوليان الوظيفة القضائية في الدولة[٦٨] ، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون

---

٦٣) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٠.
٦٤) د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٥.
٦٥) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٣.
٦٦) د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص١٧٦.
٦٧) د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٦.
٦٨) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٥٢.

الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص ، وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام[٦٩] .

ويمتاز هذا النظام بعدة مميزات حيث أن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يمثل ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة تعسف الإدارة كما يحد من مخاطر استبدادها[٧٠]، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ المشروعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون والتزام حدوده، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحريات الأفراد من جور وتعسف الإدارة[٧١].

ولا شك في أن نظام القضاء المزدوج كان قد نشأ أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات ، ومن مقتضاه منع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها احتراماً لاستقلال السلطة التنفيذية، وهو ما وفر للقضاء الإداري الكثير من الاستقلال والخصوصية التي تتناسب مع وظيفته في الفصل بالمنازعات الإدارية ، وقد اتسم القضاء الإداري بسرعة الفصل في المنازعات الإدارية و البساطة في الإجراءات ضماناً لحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي تمليه طبيعة المنازعات الإدارية وتعلقها بالمصلحة العامة غالباً[٧٢].

وأيضاً فإن نظام ازدواجية القضاء يتطلب وجود نظام قضائي تقني ليفصل في أي إشكال من إشكالات التنازع في الاختصاص القضائي ـ بين جهات القضاء

---

٦٩) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق ،-http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162

٧٠) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٧٥.

٧١) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق ،-http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162

٧٢) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق ،-http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162

العادي و القضاء الإداري ـ ايجابيا أو سلبيا أو عند تعارض في الأحكام . إن مثل هذا النظام يكثر من فرص تحقيق العدالة بصورة مضمونة ، حيث أن المتضررين يجدون جهة قضائية تختص بعملية الفصل في منازعاتهم.

إلا أنه وجه إلى نظام القضاء المزدوج بعض النقد ، حيث أن نظام ازدواجية القضاء و القانون هو نظام يتضمن محاباة للإدارة بتخصيص محاكم معينة للنظر في منازعاتها مع الأفراد وقانوناً خاصاً يطبق على هذه المنازعات وذلك بذريعة خصوصيات و مقتضيات المصلحة العامة مما يثير شبهة التحيز للإدارة[٧٣]، كما أن نظام ازدواج القضاء يخل بمبدأ المساواة أمام القانون و مبدأ الشرعية و سيادة القانون ، كما أنه نظام قضائي معقد، و غامض، و صعب التطبيق، ويخلق مشاكل قضائية و قانونية جداً شائكة مثل مشكلة تنازع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء[٧٤] ، وصدورأحكام متناقضة ، وأيضاً مشكلة تحديد المعيار المحدد للقانون الواجب التطبيق على الدعوى[٧٥] .

و عند النظر، لمدى تطبيق النظامين في الدول العربية، نجد منها ما أخذ بنظام و حدة القضاء مثل العراق و الأردن و فلسطين بحكم الخضوع للانتداب البريطاني ، لكن مع شيء من التغير فيه بما يتلاءم والظروف الذاتية لكل بلد ، و منها ما أخذ بازدواج القضاء كمصر[٧٦] و لبنان و سوريا والكويت والسعودية[٧٧] ، و منها ما أخذ بدمج النظامين القضائيين كالجزائر التي أدرجت غرفاً إدارية ضمن المجالس القضاء العادي الإقليمية كدرجة تقاضي أولى و غرفاً إدارية بالمحكمة العليا استئنافاً و مجلس دولة للنقض في أحكام المحكمة العليا في المنازعات الإدارية و

---

٧٣) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧١.
٧٤) د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٢.
٧٥) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق ،http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162
٧٦) ينص دستور ١٩٧١م في المادة ٢ منه على الآتي : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى " .
٧٧) د. جابر سعيد أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٧ ، ويشير د. علي شفيق في كتابه الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية، ص٤٨ إلى أنه : (منذ تطبيق نظام ديوان المظالم الجديد عام ١٤٠٢هـ وبعد مرور سنة على تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، دخلت المملكة ضمن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ، فقد أصبح ديوان المظالم جهة قضائية مستقلة تمارس ولايتها في الرقابة القضائية على أعمال الادارة وتستقل تماما بتنظيماتها واختصاصاتها عن القضاء الإداري).

النظر بدرجة أولى و نهائية في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين السلطة التنفيذية والغير[٧٨].

وفي الأخير أقر غالبية الفقه رجوح نظام ازدواجية القضاء على نظام وحدة القضاء لما ذكر أعلاه من مميزات فاقت مميزات نظيره[٧٩]، فهو النظام الأفضل الذي يحقق الرقابة الأكثر فاعلية على الإدارة[٨٠] .

الفصل الأول : ماهية أعمال السيادة وأصلها التاريخي

لكي نتعرف على نظرية أعمال السيادة وما يتعلق بها من أحكام ، كان لزاماً أن نتعرض لبيان مفهومها؟ وكيف كانت نشأتها؟ وكيف يتم تمييزها عن باقي الأعمال الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية؟ وسوف نبين ذلك في عدة أمور هي تعريف أعمال السيادة ومبرراتها ثم بيان أصلها التاريخي ومعايير تمييزها وذلك على التفصيل الآتي :

المبحث الأول : بيان مفهوم أعمال السيادة.

المبحث الثاني : الأصل التاريخي لأعمال السيادة.

المبحث الثالث : معايير تمييز أعمال السيادة.

المبحث الأول : بيان مفهوم أعمال السيادة .

كثر الجدل في الفقه والقضاء حول الحقيقة القانونية لمفهوم أعمال السيادة ، وتركزت الجهود حول بحث مشكلتين جوهريتين : الأولى تبحث عن معيار واضح للتعريف بأعمال السيادة وتحديد مفهومها ، والثانية تحاول أن تجد سنداً سليماً من النظام تبرر رفض الدعوى في شأن هذه الفئة من الأعمال ، وسنتناول هذه المشكلتين بشكل أوسع على النحو التالي :

المطلب الأول : خصائص نظرية أعمال السيادة.

المطلب الثاني : تعريف نظرية أعمال السيادة.

المطلب الثالث : مبررات نظرية أعمال السيادة.

---

٧٨) الشرعية وسيادة القانون، مجلة آفاق، الصادرة عن أكاديمية المستقبل للتفكير الإبداعي ، متاح على الموقع : www.aafaq.org/fact4/6.htm

٧٩) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٥٩.

٨٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٩٦.

المطلب الأول : خصائص نظرية أعمال السيادة .

تتميز أعمال السيادة بعدة اختصاصات وامتيازات ، تميزها عن باقي نظريات القانون الإداري الأخرى .. وتتلخص هذه الخصائص فيما يلي :

أولاً: أنها أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية :

إن أعمال السيادة هي أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية ، وبالتالي ليست أعمالا تشريعية ولا أعمالا قضائية ، وبناء على هذه الخاصية تتفق أعمال السيادة مع باقي أعمال السلطة التنفيذية من حيثُ مصدر العمل ، كما أنها لا تختلف عنها من حيث الطبيعة فكليهما أعمال إدارية حكومية وغالبا ما يتحد مضمونهما[٨١] .

ثانياً: إن أعمال السيادة تخرج من ولاية القضاء :

وبناء على ذلك تتشابه أعمال السيادة مع أعمال السلطتين التشريعية والقضائية ، وهذه الخاصية هي عبارة عن حصانة أعمال السيادة القضائية ، وتتلخص حدودها في النقط الخمس الاتية :

١- حصانة أعمال السيادة ، هي عبارة عن دفع متعلق بالنظام العام وليس مجرد رخصة .

٢- وهي دفع بعدم الاختصاص ، وليست دفعا بعدم القبول.

٣- وهي مطلقة بالنسبة لاختصاص القضاء الاداري والمدني على السواء.

٤- وهي تخرج من ولاية القضاء بالنسبة لكافة أنواع الدعاوي : دعوى الإلغاء ودعوى التعويض[٨٢] .

٥- وبالنسبة لكافة صور المنازعة: الدعوى المباشرة والدفوع والتفسير.

---

٨١) د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه مطبوعة بمطبعة القاهرة ، القاهرة ،١٩٥٥، ص٣٥.

٨٢) د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، المرجع السابق ، ص٣٥.

ثالثاً: أنها ذات صفة وطنية :

ويقصد بهذه الخاصية أن لكل دولة قائمة خاصة بها لما يعد من أعمال السيادة ، تضيق وتتسع بحسب ظروف كل دولة ، بالرغم من تشابه هذه القوائم في معظم دول العالم[٨٣].

رابعاً: إن هذه الفكرة متغيرة ومتطورة مع مرور الزمن :

إن أعمال السيادة بها قدر من المرونة تسمح لها بالتغير والتطور لمواكبة العصر ، وقد أفاض الفقه الفرنسي والمصري في شرح هذه النظرية منذ القدم ومازالت في تطور حتى وقتنا الحاضر ، وذلك لأهميتها القانونية وتأثيرها على حقوق المواطنين[٨٤].

المطلب الثاني : تعريف نظرية أعمال السيادة .

لم تضع التشريعات تعريف محدد لأعمال السيادة ، تاركة هذه المهمة لفقهاء القانون الإداري ومن بعده القضاء الإداري ليضطلعا بمهام وضع تعريف لهذه الأعمال[٨٥]، ولكن قبل الخوض في تعريف أعمال السيادة وفقاً لفقهاء القانون والقضاء الإداري فإننا نذكر المعنى اللغوي للسيادة .

الفرع الأول : المعنى اللغوي للسيادة .

يقصد بالسيادة **لغةً** من (سوّد) ، يقال فلان سيد قومه إذا أريد به الحال ، وسائد إذا أريد به الاستقبال والجمع سادة[٨٦].

---

٨٣) د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، دار النهضة العربية ، ط٢ ، ٢٠١٠م ، ص٤٧.

٨٤) د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، المرجع السابق ، ص٤٧.

٨٥) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٥.

٨٦) أبو الفضل جمال الدين محمد مكرم بن علي ابن منظور، لسان العرب ،تصحيح أمين محمد ومحمد الصادق، بدار إحياء التراث العربي ، مؤسسة التراث العربي ،لبنان ،ط٣ ،١٤١٩هـ ، ج٦،ص٤٢٣.

ويقال سادهم سوداً وسيادة وسيدودة ، استادهم ، كسادهم وسودهم ، والمسود الذي ساد غيره والمسود السيد ، والسيد يطلق على الرب والمالك والشريف والفاضل والكريم والحليم ، ومحتمل أذى قومه والزوج والرئيس والمقدم ، واصله من ساد يسود ، فهو سيود ، والزعامة السيادة الرئاسة[٨٧]، أي المقدم على غيره جاهاً أو مكانةً أو منزلة.

الفرع الثاني : أعمال السيادة لدى فقهاء القانون .

تعددت تعريفات أعمال السيادة لدى فقهاء القانون ، فقدم الفقه الفرنسي تعريفاً مختصراً لأعمال السيادة فعرفها بأنها : " بعض الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء سواء الإداري أو العادي "[٨٨] ، كما وصفها بعض الفقه بأنها : " أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق لأنها تخولها إصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية فهي في الحقيقة ثغرة في نطاق المشروعية"[٨٩]، وعرفها بعض الفقه بأنها : "مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية بكافة مظاهرها وجميع أشكالها سواءً كانت رقابة فحص الشرعية أم رقابة إلغاء أم رقابة تعويض "[٩٠] ، وعرفها آخرون بأنها : " الأعمال التي تقوم بها الحكومة بدافع سياسي من اجل سلامة الدولة داخلياً وخارجياً "[٩١]، وعرفها الدكتور محمود حافظ بأنها : " طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها "

ويمكننا تصنيف تعريفات أعمال السيادة إجمالاً إلى الطوائف التالية:

---

٨٧) أبو الفضل جمال الدين محمد مكرم بن علي ابن منظور، لسان العرب ، المرجع السابق ،ج ٤، ص٧٣٩.

٨٨) "certains actes ,accomplish par des autorites administratives,quine sont susceptibles d aucun recours devant les tribunaux,tant administratifs que judiciaires "11edition,Libraire general de droit et de jurispru dence,Paris,1990,p.54.

٨٩) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ،ص١٩ .

٩٠) د. إسماعيل البدوي ، القضاء الإداري ،الجزء الأول ، بدون ناشر ، الطبعة الأولى ،١٩٩٢م ، ص٩٢.

٩١) د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الادارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، بدون طبعة ،ص٢٧٢، مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٦.

أ – الطائفة الأولى : وتركز هذه الطائفة من التعريفات على جانب نفي خضوع أعمال السيادة لرقابة القضاء بجميع صورها ، فنرى أن البعض يعرف أعمال السيادة على أنها: " طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء في ذلك رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية ".

والحقيقة أن هذه الطائفة تشمل الجانب الأكبر من محاولات الفقه لتعريف أعمال السيادة ، إلا أن هذه التعريفات لم توضح لنا المقصود بأعمال السيادة ولم تكشف لنا حقيقة هذه الأعمال ، وفي هذا التعريف نجد أنه تم تعريفها بطريقة سلبية معتمدة على النتيجة المتحققة من اكتساب عمل ما لصفة السيادة وهي عدم خضوعه لرقابة القضاء[٩٢].

ب – الطائفة الثانية : وتركز هذه الطائفة في تعريفها لأعمال السيادة على جانب الجهة التي تملك تكييف العمل والحكم على ما إذا كان يعد من أعمال السيادة أم لا وهذه الجهة تتمثل في القضاء ، وعليه فتعرف هذه الطائفة أعمال السيادة بأنها : " كل عمل يقرر له القضاء الإداري هذه الصفة " ، وهذا التعريف أيضاً قاصر عن تحديد ماهية أعمال السيادة بل انه لم يتعرض لطبيعة عمل السيادة وعناصره وكل ما قام به هو التأكيد على أن القضاء هو الجهة المخولة بتكييف عمل السيادة.

ج – الطائفة الثالثة : وتركز هذه الطائفة في تعريفها لأعمال السيادة على إظهار الجانب السياسي المرتبط بهذه الأعمال ، كما تركز على تحديد الحكمة من تحصين هذه الأعمال من رقابة القضاء وهي تعلقها بمصالح الدولة العليا ، ومن أمثلة هذه الطائفة تلك التي تعرف عمل السيادة على أنه العمل الذي تباشره الحكومة – بمقتضى سلطتها العليا – في سبيل تنظيم القضاء والإدارة والنظام السياسي والدفاع عن كيان الدولة وسلامتها في الداخل والخارج[٩٣].

---

٩٢) إدريس معطلا ،عرض الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ، ٢٠١٠/١/٢٣، مجلة القضاء والتوثيقhttp://mag-not.blogspot.com/2010_01_01_archive.html

٩٣) إدريس معطلا ،عرض الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ،مرجع سابق، http://mag-not.blogspot.com/2010_01_01_archive.html

الفرع الثالث : أعمال السيادة في أحكام القضاء الإداري المصري والسعودي.

وهنا سنتحدث عن مفهوم أعمال السيادة وعما إذا تطرقت له الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في كل من مصر والسعودية وسنتناولها على التوالي :

أولاً : تعريف أعمال السيادة في أحكام القضاء الإداري المصري :

لم يعرف المشرع في مصر أعمال السيادة وتركها لاجتهاد القضاء لتقدير ما إذا كان العمل من أعمال السيادة فلا يختص بالفصل فيه ، أو أنه لا يعد من أعمال السيادة وبالتالي يكون القضاء المدني أو الإداري مختص به بحسب الأحوال .

ومن حيث التعريف القضائي تصدت المحكمة الإدارية العليا في مصر لتعريف أعمال السيادة بقولها : " هي تلك الأعمال التي تصدر عن السلطة السياسية بوصفها سلطة حكم مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة السياسية ، وتنظيم علاقة الدولة بغيرها من الدول وتأمين سلامتها في الداخل والخارج وعلاقة الحكومة بالبرلمان ... أعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء الإداري تختلف عن القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارة تتولى الإشراف على المصالح والمرافق العامة "[٩٤].

ثانياً : تعريف أعمال السيادة في أحكام القضاء الإداري السعودي :

لم يعرف المشرع السعودي أعمال السيادة بل عرفها القضاء الإداري بعدة تعريفات وردت في أكثر من حكم ، فذكر بأنها : " طائفة من الأعمال تقوم بها السلطة التنفيذية تتصل بسيادة الدولة من الداخل أو من الخارج ومن ذلك ما يتعلق بأمن الدولة الداخلي ، وحيث إن تقدير العمل على إنه عمل سيادي يمس الصالح العام للبلد إنما هو راجع لتقدير القضاء وحيث إن

٩٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ قضائية عليا ، جلسة ١٩٩٤/١/١٦ ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، الجزء الأول ، ص١٢٧.

اتخاذ التدابير الخاصة بالمحافظة على كيانها ويحقق الأمن لشعبها إنما هو من أوجب الواجبات التي يجب اتخاذها "[٩٥] .

ونلاحظ من خلال التعريفات السابقة أن أعمال السيادة عبارة عن فكرة مرنة يقصد منها الحماية والتحصين لبعض القرارات والأعمال والإجراءات التي تقوم بها الادارة وإخراجها من رقابة القضاء ، فالأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية استناداً إلى نظرية أعمال السيادة لا يمكن إخضاعها لأي رقابة قضائية ، فلا يمكن لها أن تكون محلا للإلغاء أو التعويض أو وقف التنفيذ[٩٦]، فمهما تغيرت الألفاظ تبقى المفاهيم الأساسية لهذا المصطلح ثابتة لا تتغير.

وبعد هذا العرض لمحاولات الفقه والقضاء لوضع تعريف جامع مانع لأعمال السيادة ، يتبين لنا أنها كانت مجرد محاولات لم نتوصل من خلالها إلى المطلوب ، وهذا ما أعلنته صراحة محكمة القضاء الإداري في مصر حيث قضت بأنه : "... لم يتيسر وضع تعريف حاسم أو حصر دقيق لأعمال السيادة ، إذ أن ما يعتبر عملاً إدارياً عادياً قد يرقى في ظروف وملابسات سياسية في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة ، كما أن ما يعتبر من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال

المطلب الثالث : مبررات نظرية أعمال السيادة .

قدم الفقه الإداري العديد من التبريرات والأسانيد التي قيلت محاولة إيجاد أساس لقيام هذه النظرية أو على أقل تقدير تبريراً للأخذ بها ويمكن إجمال هذه المبررات فيما يلي:

١/ الاعتبارات السياسية : ذهب البعض من الفقه إلى أن من مبررات نشوء نظرية أعمال السيادة في أنها تمثل سياسةً حكيمة لمجلس الدولة عند نشؤه ، لكي لا يتصادم مع النظام الملكي (كما سنرى لاحقاً) ، والبعض الآخر برر نشوءها لاعتبارات

---

٩٥) حكم المحكمة الإدارية رقم ٦٢ /د/ف/٤لعام١٤٢٥ هـ في القضية رقم ٣٠٣٩/١ق لعام ١٤٢٥هـ. مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٧.

٩٦) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٧.

سياسية بموجب معيار(الباعث السياسي) فكان القضاء يطبق هذا المعيار كي لا يتدخل في أعمال الحكومة لأن الرقابة ستكون هنا ذات طابع سياسي ومن ثم يجب أن يعهد بها لهيئة سياسية .

٢/ النصوص القانونية : ذهب البعض من الفقهاء إلى أن أساس وجود نظرية أعمال السيادة من القانون ذاته ، حيث غالباً ما يُنص في القوانين على هذه الأعمال أو على حظر البت فيها[٩٧]، وقد وجد ذلك الأساس في المادة (٢٦) من القانون الصادر في ١٨٨٢/٥/٢٤م المنظم لمجلس الدولة[٩٨] ، والتي تنص على : "حق الوزراء أن يحيلوا الأمر إلى محكمة التنازع بشأن القضايا المرفوعة أمام القسم القضائي بمجلس الدولة والتي تخرج من اختصاصه" وقد ذهب إلى أن المقصود من هذه القضايا أعمال السيادة[٩٩]، ووجد أيضا ذلك الأساس في نص المادة (٩) من نظام ديوان المظالم.

٣/ النظرية تتفق مع أحكام القضاء : حيث يرى البعض أن من المبررات التي توجب التسليم بالنظرية أنها تتفق مع الأحكام التي يصدرها القضاء[١٠٠]، وقد أضفت المحاكم على العديد من الأعمال وصف أعمال السيادة ، مما يسهل تقديم التفسير الواضح والمنطقي لأحكام القضاء[١٠١]، وذلك يؤكد ما ذكره بعض الشراح من أن النظرية موجودة من الناحية القانونية تشريعاً وقضاءً .

٤/ تستند إلى مبادئ قانونية : يستند بعض الفقهاء على أن أحد المبررات التي قيلت لنشأة أعمال السيادة هي المبادئ القانونية ، وأهم هذه المبادئ هو مبدأ فصل السلطات وأيضاً مبدأ القوة القاهرة[١٠٢].

---

٩٧) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٩.

٩٨) فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، رسالة ماجستير بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، الرياض ،١٤١٢هـ ، ص٦٢.

٩٩) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨٠.

١٠٠) فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق ،ص٧٨.

١٠١) د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، مرجع سابق،ص٢١٦.

١٠٢) د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ،مرجع سابق،ص٢١٦-٢٢٤.

٥/ أنها من الضرورات السياسية والعملية اللازمة لحماية الدولة والدفاع عنها وعن شعبها : ولتحقيق هذه الحماية فإنه يتطلب عدم إلزام السلطة التنفيذية بالإفصاح عن أسرارها وأساليبها[١٠٣] ، حيث أن بعض الأعمال الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية (الحكومة) لها أهمية خاصة ، ومن المصلحة العامة ألا تعرض على القضاء بما يستلزمه من علنية وتحقيقات ، وأن الحكومة قد يكون لديها من الأسباب ما تقتضي مصلحة الدولة العليا ألا يعرض على الجمهور[١٠٤]، فهي أعمال حكومية تتصل بالسلامة العليا للبلد وتصطبغ إلى حد كبير بالطابع السياسي وترتبط بالعلاقات السياسية ، ولهذا تقتضي المصلحة العامة عدم مناقشتها في ساحات القضاء[١٠٥].

٦/ ومن ناحية أخرى يبرر نظرية أعمال السيادة الحرص على توفير الشجاعة والإقدام لدى الحكام لاتخاذ الإجراءات اللازمة لسلامة الدولة ، دون خشية الوقوع تحت طائلة المسؤولية والرقابة القضائية ، فشبح التعرض للمسؤولية من شأنه أن يحجم الحكام عن التصرف عندما تتطلب الظروف ذلك[١٠٦].

٧/ أن القانون وسيلة لا غاية في ذاته ، فهو وسيلة للمحافظة على سلامة الدولة وصيانة كيانها ، فإذا كان التمسك به على حساب سلامة الدولة وجبت التضحية به إذ أن سلامة الدولة فوق القانون ، ومن ثم وجب تحصين الحكام من المسؤولية كلما اقتضت الظروف ذلك تحقيقا لتلك الغاية العليا[١٠٧].

٨/ يرى البعض أن من مسوغات هذه النظرية بأن أعمال السيادة هي أعمال مختلطة ، أي أنها ليست صادرة من السلطة التنفيذية وحدها ، وإنما صدرت من خلال علاقتها بالسلطات الأخرى التي لا تخضع لرقابة القضاء١٠٨ ، فالقضاء الفرنسي لا

---

١٠٣) د. الشافعي أبو راس ،القضاء الإداري ، دار عالم الكتب ، بدون طبعه ، بدون سنة نشر، ص٥٤-٥٥، مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٩.
١٠٤) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٣٨٣.
١٠٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٢.
١٠٦) فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ، ص٨٥.
١٠٧) د. حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، مرجع سابق ، ص٥١.
١٠٨) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨١.

يبسط رقابته على أعمال السلطة التشريعية وأعمال الدول الأجنبية . وهذا يفسر لنا عدم خضوع القرارات الصادرة عن الحكومة في مجال تنظيم علاقتها بالبرلمان لرقابة القضاء[١٠٩].

٩/ و قد يكون من مبررات تحصين أعمال السيادة من الخضوع لرقابة القضاء ، عزوف القضاء عن الزج بنفسه في علاقة السلطة التنفيذية (الحكومة) بالسلطة التشريعية (البرلمان) : وهي علاقة غالباً ما تتسم بقدر من الصراعات السياسية أو لنَقُل رغبة القضاء في الابتعاد عن "مستنقع السياسة" أو الرغبة في إطلاق يد السلطة التنفيذية في العلاقات ذات الطابع العسكري أو الأمني أو الدبلوماسي ، وهي علاقة تدخل فيها الدولة كلها كطرف واحد مع الغير ، ويتوقف عليها ربما مصير الجماعة بأسرها ، وليس من داع لإضفاء قيود قضائية على ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في هذا المجال مادامت هي – وليس القضاء– المسؤولة عن قراراتها أمام الشعب وفي محيط العلاقات الدولية [١١٠].

وفي الختام نرى أننا لو وضعنا ميزان المصلحة وما قد يترتب على أعمال السيادة من ضرر على حقوق وحريات الأفراد فالأرجح بقاءها ، فإن فيها مصلحة للإدارة حيث تمكنها من أداء وظائفها وواجباتها على أكمل وجه ، مع إمكانية جبر ضرر المضرور عن طريق تعويضه.

المبحث الثاني : الأصل التاريخي لنظرية أعمال السيادة.

ونستعرض في هذا المبحث لمحة تاريخية عن نشوء هذه النظرية ورأي الفقهاء فيها وسنتناولها بالتفصيل من خلال التعرف على نشأة نظرية أعمال السيادة ثم نستعرض موقف فقهاء القانون من هذه النظرية وبعد ذلك نميز بينها وبين نظريتي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية على النحو التالي :

المطلب الأول : نشأة نظرية أعمال السيادة .

المطلب الثاني : موقف الفقه القانوني من نظرية أعمال السيادة.

---

١٠٩) فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٤.

١١٠) د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ،الجزء الأول ، مبدأ المشروعية ، مجلس الدولة –قضاء الإلغاء ، بدون ناشر ، بدون طبعه،١٩٩٩م، ،ص٥٦.

المطلب الثالث : التمييز بين نظرية أعمال السيادة ونظريتي (السلطة التقديرية ، الظروف الاستثنائية).

المطلب الأول : نشأة نظرية أعمال السيادة .

وفي هذا المطلب سنوضح كيفية نشأة نظرية أعمال السيادة وأين ظهرت؟ وما هو موقف الدول في الأخذ بها من عدمه؟ وسنتناولها في كل من فرنسا ومصر والسعودية من خلال الفروع الآتية :

الفرع الأول : نشأة نظرية أعمال السيادة في فرنسا .

نشأت نظرية أعمال السيادة عام ١٨١٤م[١١١]، وهي كمعظم نظريات القانون الإداري الفرنسي من صنع مجلس الدولة[١١٢]، فهي نظرية قضائية من خلق و ابتكار جهة القضاء الإداري في فرنسا ، وهذه الجهة هي التي تحدد وتقرر ماهي الأعمال التي تعد من قبيل أعمال السيادة[١١٣].

وتعود نشأة هذه النظرية إلى سببين : أحدهما موضوعي والآخر تاريخي ، فالسبب الموضوعي يعود إلى أن هذه الأعمال تتميز بميزات خاصة تميزها عن باقي الأعمال الإدارية الأخرى ، فهي أعمال إدارية ولكنها تتميز باشتداد صبغتها السياسية أو بشدة ارتباطها ذهنياً بنظام الحكم القائم ، الأمر الذي يجعل الحكومة تحتاج في شأنها إلى سلطات تقديرية أوسع[١١٤].

أما السبب التاريخي فمن التاريخ الفرنسي نفسه[١١٥] ، فقد أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة الفرنسي عقب قيام الثورة الفرنسية وكان الهدف من تأسيسه هو تولية مهمة الفصل في منازعات الإدارة ، فلما سقطت ملكيته وأعيدت إلى فرنسا وجد المجلس أن النظام الملكي الجديد يرتاب في أمره ولا ينظر إليه بعين الرضا –

---

١١١) بحث منشور بعنوان نظرية أعمال السيادة وموقف المشرّع والقضاء الكويتي منها، من إصدار إدارة البحوث والدراسات بمجلس الأمة ، ١٩٩٨م ، متاح على الموقع: http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=663#sthash.y0z3jWtk.dpbs.

١١٢) فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٢.

١١٣) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٠.

١١٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٤٠٢.

١١٥) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، ولاية القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص١٨٥.

باعتباره من صنائع نابليون – وشعر أن كيانه قد أضحى في خطر نتيجة تربص السلطة التنفيذية به ، فأراد ألا يصادم العهد الجديد بحرصه على عدم قبول الطعون التي تقدم في قرارات يعلم المجلس أن الحكام الجدد يتمسكون بها أشد التمسك لتعلقها بنظام حكمهم ، و سار المجلس على نفس السياسة : يمد رقابته على معظم أعمال الإدارة مقابل تنازله عن الرقابة على أعمال السيادة ، وقد نجحت هذه السياسة واستقرت أقدام المجلس[١١٦]، وقد قيل أن نظرية أعمال السيادة كانت الثمن الذي قدمه المجلس لقاء سلامته وبقائه [١١٧].

الفرع الثاني : نشأة نظرية أعمال السيادة في مصر.

ذكرنا أن مجلس الدولة الفرنسي هو أساس ومنشأ نظرية أعمال السيادة وتبعاً لذلك تناقل مجلس الدولة المصري أعمال السيادة عن مجلس الدولة الفرنسي[١١٨] ، ففي مصر نجد أن نظرية أعمال السيادة ذات أصل تشريعي على عكس ما عليه الحال في فرنسا والتي تعتبر أعمال السيادة فيها نظرية قضائية[١١٩] ، ففي القانون المصري كانت ولاتزال هناك نصوص صريحة تمنع القضاء العادي ثم على مجلس الدولة بعد إنشائه من التعرض لأعمال السيادة[١٢٠] ، وجعلها قيداً تشريعياً على ولاية المحاكم.

جرت القوانين المختلفة سواء لوائح ترتيب المحاكم الأهلية والمختلطة وقانون نظام القضاء والتشريعات المتعاقبة بشأن مجلس الدولة على حظر المحاكم من أن تنظر الدعوى متى كان مبنى الطعن فيها عمل من أعمال السيادة[١٢١]، بداية بقانون مجلس الدولة رقم (١٢) لسنة ١٩٤٦[١٢٢]وآخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي نص في مادته الحادية عشرة على أنه : " لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في

---

١١٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٤٠٣.
١١٧) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص١٨٥.
١١٨) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٥٨.
١١٩) فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٣.
١٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٢٩.
١٢١) د. طعيمه الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٩٦.
١٢٢) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق ، ص٥٩.

الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة "[١٢٣]، وبسند من هذا النص قضى بأنه : " لا تدخل أعمال السيادة بنص قانون مجلس الدولة الصريح فيما يجيز لمحاكمة قبول الطعن عليه بالإلغاء أو بوقف التنفيذ "[١٢٤] ، وبأن : "كل تصرف غير إداري مثل أعمال السيادة والتصرفات والقرارات ذات الطبيعة السياسية وإن خضع للمشروعية وسيادة القانون فإنه لا يخضع – لطبيعته السياسية – لولاية الإلغاء أو وقف التنفيذ المنوطة بمحاكم مجلس الدولة طبقاً لأحكام الدستور والقانون المنظم لمجلس الدولة "[١٢٥]

الفرع الثالث : نشأة أعمال السيادة في المملكة العربية السعودية .

يعتبر النظام السعودي كغيره من القوانين التي تأثرت بالقانون الفرنسي من حيث الأخذ بنظرية أعمال السيادة[١٢٦] كقيد يحد من سلطة القضاء في الفصل موضوعاً في المنازعات التي تندرج ضمن مفهوم نظرية أعمال السيادة ، ونظرية أعمال السيادة في المملكة نظرية تشريعية وليست ذات أساس قضائي[١٢٧] ، إذ صدر أول نظام شامل لديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ ، وقد تضمن هذا النظام الإشارة صراحةً في مادته التاسعة على أنه : (لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة...)، وهذا يعني أنه لا يجوز الطعن في هذه الأعمال بالإلغاء أو التعويض[١٢٨].

بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز لجميع المحاكم الإدارية بمختلف درجاتها التابعة لديوان المظالم النظر في أي دعوى تستهدف الطعن في أي تصرف أو قرار إداري يتعلق بأعمال السيادة سواء كان الهدف من الطعن إلغاء أو وقف تنفيذ التصرف أو القرار الإداري أو التعويض عن ما ترتب عليه من أضرار[١٢٩].

---

١٢٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٩.

١٢٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٥١٥ لسنة ٢٩ق - ١٩٣/٥/٢٣: الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٨٥ /١٩٩٣- ج٣٥- قاعدة٣٠٣ - ص٩٠٣.

١٢٥) المحكمة الإدارية العليا – طعن ٨٦١ لسنة ٣٨ق -١٩٩٣/٥/٢ :المجموعة السابقة – قاعدة ٣٧٢- ص١٠٧٠.

١٢٦) د. أيوب بن منصور الجربوع ، نظرية أعمال السيادة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٩.

١٢٧) د. إبراهيم محمد الحديثي ، موقف ديوان المظالم من أعمال السيادة ، ورقة عمل مقدمة لحلقة النقاش المقامة بجامعة الملك سعود بالرياض بعنوان (الاتجاهات الحديثة لديوان المظالم في قضاء التعويض) ، ١٤٣١هـ ، ص٤.

١٢٨) د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص١١٨.

١٢٩) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٢-٢٤٣.

وبعد هذا السرد التاريخي لكيفية نشأة وظهور أعمال السيادة ، نستنتج أن هذه النظرية سياسية البواعث قضائية الصنع ، وقد ظهرت في ظل الأوضاع والضغوط التي كانت موجودة عند نشأتها واستمر بقاءها رغم زوال أسباب ظهورها .

المطلب الثاني : موقف الفقه القانوني من نظرية أعمال السيادة .

لا تلقى نظرية أعمال السيادة قبولاً مطلقاً من الفقهاء ، فهناك من أنكرها كلية وعمد على مهاجمتها وعدم السكوت عليها ، وهناك من توسط في الأمر فنادى بإمكان التعويض عنها دون إلغاءها[١٣٠] ، وقد اعتبر أغلب الفقه نظرية أعمال السيادة استثناءً حقيقياً على مبدأ المشروعية ، وتحايل على خضوع السلطة العامة للقانون ، واعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم وبالذات حق اللجوء إلى القاضي ، وهو من حقوق الإنسان الأساسية التي تضمنتها الدساتير[١٣١] ، ومنذ أن ظهرت هذه النظرية والفقه الإداري في كل من مصر وفرنسا ينتقدها لكونها تمثل خروجاً على مبدأ المشروعية الذي يعد أساس دولة القانون[١٣٢] ، ويرجع الاختلاف في آراء الفقهاء كما يرى الدكتور/ الدين الجيلاني بوزيد إلى عدة عوامل[١٣٣] يمكن إجمالها فيما يلي :

- التطور الذي عرفه مبدأ المشروعية ومسؤولية الإدارة.
- عدم وجود معيار موحد للنظرية.
- عدم استقرار الاجتهاد القضائي على أساس موحد للنظرية.
- عدم قابلية النظرية للتبرير القانوني .
- وجود النظرية على التماس بين السياسة والقانون.

المطلب الثالث : التمييز بين نظرية أعمال السيادة وغيرها من النظريات .

في هذا المطلب سنقوم بمقارنة نظرية أعمال السيادة بنظريتي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية وهما من النظريات المشابهة لنظرية أعمال السيادة وسنوضح

---

١٣٠) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، بدون طبعة ، الإسكندرية ، دار الفكر ، بدون سنة نشر، ص١٥٣.

١٣١) د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.

١٣٢) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٤.

١٣٣) د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.

العلاقة بينهما وأوجه الشبه والاختلاف ، حيث أن أعمال السيادة كما قلنا تمثل خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية أما نظرية السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية فيمثل كل منهما وجها من أوجه التخفيف من حدة المبدأ لا تجاهلاً أو خرقاً له ، وسنتناولها بالتفصيل على النحو التالي :

الفرع الأول : العلاقة بين نظرية السلطة التقديرية ونظرية أعمال السيادة .

لكي نوجد العلاقة بين السلطة التقديرية وأعمال السيادة لابد أن نوضح مفهوم السلطة التقديرية وتعني : " ترك الحرية للإدارة في تحديد ما يصح عمله وما يصح تركه من الأعمال ، أو ما يسمى الامتناع أو القبول في ممارسة الأعمال ، وعادة ما يكون ذلك الاختيار والمفاضلة بين الأمرين عندما يمنح المشرع هذه السلطة للإدارة ، ويقابل هذه النظرية ما يسمى بالسلطة المقيدة في النظام أو الاختصاص المقيد"[١٣٤]، وتعرف أيضاً بأنها : " تمتع الادارة بحرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية إذا لم يوجد نص نظامي يمنعها من التصرف بعكس السلطة المقيدة التي تكون معها حرية الادارة مسلوبة فتلتزم بالقيام بالعمل[١٣٥]"

الفرع الثاني : العلاقة بين نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية أعمال السيادة .

وتسمى أيضاً حالة الضرورة ونقصد بها : " هي مجموعة الأحوال غير العادية التي تحدث عملاً وتتطلب قواعد استثنائية لتنظيمها وتتطلب التوسع في المشروعية "[١٣٦].

وهنا تطبق هذه النظرية في حالة معينة في أوقات معينة فهي أيضاً سلطة مقيدة للإدارة تخضع للرقابة القضائية ويكمن الفرق بينهما فيما يلي :

١- نظرية الظروف الاستثنائية رهينة بظروف معينة وموقوتة بفترة الظرف الاستثنائي كالخطر الجسيم الذي يهدد الدولة بسبب غزو خارجي أو حدوث كوارث طبيعية فيكون للإدارة اللجوء إلى استخدام الوسائل الاستثنائية للتغلب على هذه الظروف ،

---

١٣٤) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٣٦.
١٣٥) د. محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الادارة (النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص٦٩ وما بعدها ، مشار إليه في مؤلف د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٧٤، وقد عرف د. فوزي بن محمد الغميز السلطة التقديرية للإدارة بأنها (حرية الادارة في العمل داخل نطاق مبدأ المشروعية) ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢١.
١٣٦) د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق ، ص٤٣.

فتخرج عن القانون المطبق وتتخذ الاجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف ، أما أعمال السيادة فدائمة ليست موقوتة بفترة محددة ولا علاقة لها بوجود ظروف معينة [١٣٧] .

٢- الظروف الاستثنائية أساسها فكرة الضرورة تمارسها الإدارة مكرهة أو مضطرة لضرورة مواجهة ظرف طارئ وعارض ، أما أعمال السيادة فتمارسها الإدارة بمطلق إرادتها دون أن تكون هناك ضرورة تستلزم القيام بهذا العمل فلها حرية التقدير في ملائمة إصدارها.

٣- هناك ضمانات لحقوق الأفراد وحرياتهم في ظل الظروف الاستثنائية حيث يجوز عند البعض التعويض عنها على أساس الخطر ، أما في ظل أعمال السيادة فليس للحقوق الفردية والحريات العامة ضمانات[١٣٨] ولا تعويض عن أعمال السيادة سواء على أساس الخطأ أو على أساس الخطر.

٤- تقوم الظروف الاستثنائية بتبديل قواعد المشروعية العادية بقواعد المشروعية الاستثنائية مع خضوعها للرقابة القضائية لأنه داخل في اختصاص المحاكم[١٣٩] ، أما أعمال السيادة فلا تخضع لأية رقابة ولا تستطيع المحاكم أن تبحث توافر شروط صحتها أو انتفائها [١٤٠]، وهذا ما أوضحناه سابقا.

المبحث الثالث : معايير تمييز أعمال السيادة .

ذكرنا فيما سبق أن أعمال السيادة هي أعمال تصدر من السلطة التنفيذية في الدولة ولا تخضع للرقابة القضائية ، وأن السلطة التنفيذية تقوم بنوع آخر من الأعمال يخضع للرقابة القضائية ألا وهي الأعمال الإدارية (أعمال الادارة) فكيف نميز ونفرق بين هذين النوعين من الأعمال ، أي ما يكون قابل للطعن أمام القضاء وما يكون بمنأى عن كل طعن؟

---

١٣٧) فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ،مرجع سابق ،ص٥٨.
١٣٨) د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٦٥.
١٣٩) د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢١.
١٤٠) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص١٨٢.

منذ أن ظهرت هذه النظرية والمحاولات مستمرة للوصول إلى معيار دقيق وثابت يكون بمقدوره التمييز بين أعمال الادارة التي تخضع للرقابة القضائية ، وأعمالها التي لا تخضع لهذه الرقابة ، فقد ظهر في الفقه والقضاء الإداري الفرنسي عدة معايير للتمييز بين أعمال السيادة وغيرها من أعمال الإدارة ، وكان لهذه المعايير صداها في الفقه والقضاء الفرنسي ثم المصري وهذه المعايير هي : معيار الباعث السياسي و معيار طبيعة العمل و معيار القائمة القضائية ، وتظهر هذه المعايير بالترتيب التالي للمطالب :

المطلب الأول : معيار الباعث السياسي.

المطلب الثاني : معيار طبيعة العمل .

المطلب الثالث : معيار القائمة القضائية.

الفصل الثاني : مشروعية أعمال السيادة ورقابة القضاء الإداري عليها .

المبحث الأول : موقف الشريعة الإسلامية والتشريع المصري والسعودي من نظرية أعمال السيادة.

في هذا المبحث سوف نبين موقف الشريعة الإسلامية والفقه الإسلامي من أعمال السيادة وأسباب اتخاذها هذا الموقف ، والقيود الواردة عليه مع ضرب الأمثلة على ذلك ، ثم نتناول موقف التشريع المصري من نظرية أعمال السيادة في مجال القضاء العادي والقضاء الإداري واعتراف القضاء بحصانتها ، ثم نقارنه بالنظام السعودي وموقفه تجاه النظرية مع بيان للأنظمة التي نظمتها ونصت عليها.

وسنبين ذلك بالتفصيل على النحو التالي :

المطلب الأول : موقف الشريعة الإسلامية من نظرية أعمال السيادة.

المطلب الثاني : موقف التشريع المصري والسعودي من نظرية أعمال السيادة .

المطلب الأول : موقف الشريعة الإسلامية من نظرية أعمال السيادة .

يقوم النظام الإسلامي على عدة مبادئ منها مبدأ خضوع الدولة للقانون سواءً حكام أو محكومين وخضوع كافة أعمال الحكام للرقابة ، وقد حرص المسلمون على تطبيق هذا المبدأ حتى أصبح مبدأ المشروعية مبدأ أساسياً يحكم الدولة الإسلامية ،

ويقصد به سيادة القانون على الحكام والمحكومين واستقراره في ضمير الجماعة وكيانها منذ أن وضعت أول لبنة في بناء الدولة الإسلامية[١٤١] .

والأصل في الشريعة الإسلامية أنه لا يوجد استثناء على مبدأ المشروعية[١٤٢]:

قال تعالى : " فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنزَلَ اللّهُ وَلاَ تَتَّبِعْ أَهْوَاءهُمْ عَمَّا جَاءكَ مِنَ الْحَقِّ "[١٤٣]

وقوله تعالى : " فَذَكِّرْ إِنَّمَا أَنْتَ مُذَكِّرٌ لَسْتَ عَلَيْهِمْ بِمُسَيْطِرٍ "[١٤٤].

١- إن أعمال السيادة بالمنظور الإسلامي تتعارض مع مبدأ المشروعية التي هي ملزمة للحاكم والمحكوم على حد سواء ودليل ذلك قوله صلى الله عليه وسلم : " لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق" ودليل ذلك أيضاً حديث المرأة التي سرقت في غزوة الفتح وعندما أراد أسامة بن زيد أن يشفع تلون وجه الرسول صلى الله عليه وسلم فقال : " أتشفع في حدٍ من حدود الله؟! فقال له أسامة : استغفر لي يا رسول الله.فلما كان العشي قام رسول الله صلى الله عليه وسلم فاختطب ، فأثنى على الله بما هو أهله، ثم قال أما بعد: فإنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه ، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد ، وإني – والذي نفسي بيده – لو أنَّ فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها "[١٤٥].

٢- أن أعمال السيادة وفق المنهج الإسلامي فيها اعتداء على حقوق وحريات الأفراد ، ومن ثم لا تملك السلطة في الدولة الإسلامية الاعتداء بالظلم على هذه الحريات ، حيث لا جريمة ولا عقوبة إلا وفق شرع الله ، وفي أعمال السيادة اعتداء على حرية العقيدة وحرية الرأي وحرية التملك وهي من الحريات التي حفظها الإسلام.

---

١٤١) د. سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، دار الفكر العربي ،١٩٧٦م ، ص١٦٠ .
١٤٢) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٩٠.
١٤٣) سورة المائدة : آية ٤٨.
١٤٤) سورة الغاشية : آية ٢١.
١٤٥) صحيح مسلم ، كتاب الحدود ، باب الأحاديث في النهي عن الشفاعة في الحدود ، حديث رقم ١٦٨٨ ص ١٣١٥.

٣- أن القضاء الإسلامي لا يحصن أي شخص أو أي عمل من المساءلة ، فالناس في الإسلام متساوون في الحقوق والواجبات وكذلك متساوون أمام القانون والقضاء ، بعكس النظم الغير إسلامية التي تحصن الرؤساء وقراراتهم من المساءلة.

٤- في الشريعة الإسلامية الجميع يخضع لقانون وقضاء واحد فهي قائمة على وحدة القانون وليس ازدواجه ، فالدولة الإسلامية أنشأت القانون وليس العكس كما هو الحال بالفكر الوضعي ، فالأحكام الإسلامية ثابتة وموجودة قبل وجود الدولة ، وبذلك عندما تأتي الدولة تقوم بتطبيق الأحكام الثابتة دون زيادة أو نقصان حتى لا تفقد شرعيتها ، أما الفكر الوضعي الذي تنشأ فيه الدولة أولاً ثم ينشأ نظامها الخاص فتستثني نفسها من القواعد المقررة على الأفراد .

ومفاد ما تقدم أن أعمال السيادة في الإسلام تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً ولا حاجة إلى المبررات التي قيل بها لتبرير استثناء أعمال السيادة من رقابة القضاء ، ومن ثم فلا يقبل في الدولة الإسلامية إخراج طائفة من تصرفات الإدارة من الرقابة وإسباغ حصانة عليها ، لأن سلطات الدولة تلتزم كالأفراد باحترام القانون وقد حددت الشريعة الإسلامية الإطار العام لكافة التصرفات سواءً كانت صادرة من الحكام أو من المحكومين وأي تصرف يخرج عن هذا الإطار لا يعتد به[١٤٦].

المطلب الثاني : موقف التشريع المصري والسعودي من نظرية أعمال السيادة .

وسنبين في هذا المطلب موقف القانون المصري من نظرية أعمال السيادة والأنظمة التي تناولها ونظمتها في نصوصه التشريعية ، ثم نستعرض بعد ذلك موقف النظام السعودي منها ونصوصه التي تحكمها ، وسنناقشها بالتفصيل على النحو التالي:

الفرع الأول : موقف المشرع المصري من نظرية أعمال السيادة .

تعد مصر من البلدان العربية التي لها الأسبقية في الاطلاع على حضارة الغرب ونظرياته الاجتماعية ، وقد كان للجانب القانوني والسياسي النصيب الأكبر

---

١٤٦) د. داود البـاز ،القضـاء الإداري ، الجـزء الأول مبـدأ الشـرعية وتنظـيم مجلـس الدولـة ، مرجـع سـابق ، ص١٤٠:١٣٦، مشـار إليـه فـي مؤلـف د. عمـر الخـولي و د. صـباح المصـري ، مبـدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٣٠٤.

في ذلك ، وفي الإطار القانوني تم نقل نظرية أعمال السيادة من الفقه والقضاء الفرنسي إلى مصر كغيرها من النظريات[١٤٧].

إن نظرية أعمال السيادة في مصر وفي كل البلاد العربية ذات أصل تشريعي[١٤٨] ، أي أن أساس نظرية أعمال السيادة من القانون ذاته ، وقد وجد ذلك الأساس في المادة (٢٦) من القانون الصادر في ١٨٨٢/٥/٢٤م المنظم لمجلس الدولة[١٤٩] ، والتي تنص على : "حق الوزراء أن يحيلوا الأمر إلى محكمة التنازع بشأن القضايا المرفوعة أمام القسم القضائي بمجلس الدولة والتي تخرج من اختصاصه" وقد ذهب إلى أن المقصود من هذه القضايا أعمال السيادة[١٥٠].

وترجع النشأة التشريعية لنظرية أعمال السيادة في مجال **القضاء العادي** إلى بداية التنظيم القضائي الحديث ، حيث تعرضت التشريعات المنظمة للمحاكم المختلطة إليها[١٥١] ، إذ نصت المادة الحادية عشر من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة الصادرة عام ١٩٠٠ في فقرتها الثانية على أنه : (.. وليس لها " أي المحاكم المختلطة " أن تحكم على أعمال الحكومة التي تجريها بموجب سلطتها العامة أو التي تتخذها بناءً على قوانين ولوائح الإدارة العمومية وتنفيذاً لتلك القوانين أو اللوائح) ، وكان القصد من الأعمال التي تجريها الحكومة بموجب سلطتها العامة هو أعمال السيادة ويؤكد ذلك ترجمتها في الصياغة الفرنسية للنص بـ Acte de soevesmaite.[١٥٢]

ودأب المشرع على استبعاد مجال السيادة من نطاق الرقابة القضائية عند تعديل لائحة ترتيب المحاكم الأهلية (م/ ١٥) سنة ١٩٣٧ وكذلك استمر المشرع

---

١٤٧) د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٦.
١٤٨) د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٨.
١٤٩) فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، رسالة ماجستير بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، الرياض ،١٤١٢هـ ، ص٦٢.
١٥٠) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨٠.
١٥١) د. محمد بن براك الفوزان ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الادارية دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي والقانون الوضعي ، مكتبة الاقتصاد والقانون ، الرياض ، ط٢ ، ٢٠١٤م ، ص٣٥٦.
١٥٢) د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، مرجع سابق ، ص٣٥٦.

على نفس النهج في (م/ ٤٣) من اللائحة المختلطة بعد تعديلها[١٥٣] ، فأشارت إلى نظرية أعمال السيادة بقولها : (ليس لهذه المحاكم المختلطة أو الأهلية أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة) .

وقد وجدت تلك القاعدة في التشريعات المتعاقبة المنظمة للقضاء العادي سواءً قانون ١٩٤٩/٤٧م في المادة الثامنة عشر منه أو في قانون ١٩٥٠/٥٦م في شأن تنظيم السلطة القضائية المنظمة للقضاء العادي وحتى انتهت الى المادة السابعة عشر من قانون السلطة القضائية الحالي الصادر بقانون ١٩٧٢/٤٦م والذي ينص على أنه : (ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة).

الفرع الثاني : موقف النظام السعودي من نظرية أعمال السيادة .

أخذت المملكة العربية بنظام القضاء الشرعي ، ذلك النظام الذي يتولى الفصل في القضايا والمنازعات بين الأفراد كقضاء عام ، وأخذت كذلك بنظام ديوان المظالم ، وهو النظام الذي يتولى نظر المظالم ومراقبة سير أعمال الدولة ، وحماية الحريات والحقوق الفردية كقضاء إداري.

هذا وإن كان القضاء الشرعي هو صاحب الولاية العامة في الفصل والنظر إلا أن ديوان المظالم هو صاحب الولاية العامة في الفصل والنظر في المنازعات الإدارية[١٥٤] ، وديوان المظالم هو هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بالملك[١٥٥] ، و تختص بكافة المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها ومنها أعمال السيادة[١٥٦].

وبالنظر إلى ديوان المظالم نجد أنه نشأ كشعبة في رئاسة مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ ، وفي ذات العام صدر نظام شعب مجلس الوزراء[١٥٧] ونصت المادة (

---

١٥٣) د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٦.
١٥٤) د. عبدالرزاق علي الفحل ، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، لا يوجد دار نشر ، ١٩٩٠م ، ص٢٢٥.
١٥٥) د. فؤاد عبد المنعم ، أصول نظام الحكم في الإسلام مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٣٢١.
١٥٦) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص١١٩.
١٥٧) جريدة أم القرى ، عدد ١٤٨٥ ، تاريخ ١٣٧٣/٢/٨هـ.

١٧) منه على أنه : (يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم ويشرف على هذه الإدارة رئيس معين بمرسوم ملكي وهو مسئول أمام الملك ، وجلالته المرجع الأعلى له).

ثم أنشئ ديوان المظالم بالمرسوم رقم ٨٧٥٩/١٣/٢ في ١٣٧٤/٩/١٧هـ[١٥٨]، وبمطالعة نظام ديوان المظالم في هذه الفترة لا نجد النص على أعمال السيادة ، وحيث لا فائدة من النص عليها فقضاء الديوان في هذه الفترة لا يعدو أن يكون جهة استشارية فقط ولا يمكن أن يصدر قراراته إلا بموافقة الملك[١٥٩] .

وفي عام ١٤٠٢هـ أصبح ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقل واكتسب صفة القضاء البات ، وذلك عند صدور أول نظام شامل لديوان المظالم[١٦٠]، والذي قضى في مادته الأولى بأن يكون : (ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك) ، وقد تضمن هذا النظام الإشارة صراحة إلى أعمال السيادة وبذلك نجد أن هذه النظرية في المملكة هي نظرية تشريعية وليست قضائية حيث نص في ذات النظام في مادته التاسعة على أنه : (لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة...) ، وهذا يعني أنه لا يجوز الطعن في هذه الأعمال بالإلغاء أو التعويض ، وقد أصدر ديوان المظالم بعض القرارات والأحكام التي أخرج فيها أعمالاً صادرة عن الإدارة من رقابته لكونها من أعمال السيادة والتي تكون بمنأى عن الطعن فيها[١٦١] .

وبعد ذلك صدر نظام ديوان المظالم الجديد عام ١٤٢٨هـ وقد تضمن النص في المادة الرابعة عشرة على أنه : (لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة ...)[١٦٢] ، ويتبين من هذا النص أن هناك بعض المسائل التي تخرج عن اختصاص الديوان ، ومن ثم لا يجوز نظرها من قبل

---

١٥٨) جريدة أم القرى ، ١٣٧٤/١٢/٢٣هـ .
١٥٩) فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق ، ص٨٠.
١٦٠) بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ وبدأ العمل به اعتباراً من ١٤٠٣/٧/٢٩هـ .
١٦١) د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص١١٨.
١٦٢) نظام ديوان المظالم الجديد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٠٣ المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩ هـ .

المحاكم الإدارية بمختلف درجاتها التابعة لديوان المظالم النظر في أي دعوى تستهدف الطعن في أي تصرّف أو قرار إداري يتعلّق بعمل من أي نوع من هذه الأنواع ؛ سواء كان الهدف من الطعن إلغاء أو وقف تنفيذ التصرّف أو التعويض عن ما ترتّب عليه من أضرار ، وما هذا النص إلا تأكيداً لمبدأ مستقر في القانون الإداري بعدم اختصاص القضاء الإداري في منازعات أعمال السيادة وخروجها عن ولايته[١٦٣].

ومن أمثلة أعمال السيادة في المملكة : إبرام المعاهدات والاتفاقيات ، تعيين الوزراء ونوابهم ، ما يحال إلى مجلس الشورى من أعمال[١٦٤] ، الأوامر الملكية بغض النظر عن مضمونها ومجال صدورها ، القرارات المرتبطة بالسياسة العليا للدولة التي تدخل ضمن إطار علاقاتها بالدول الأخرى والمنظمات الإقليمية والدولية ونحوها[١٦٥] ، الأعمال المتصلة بسياسة الدولة العليا والتي يترتب على طرحها للمناقشة العلنية ومحاسبة الحكومة عنها عرقلة توجيه تلك السياسة إلى تحقيق مصلحة الوطن والإضرار بأمنها وسلامتها وكشف أسرارها[١٦٦]، قرارات فصل الموظفين متى كان مصدره بأمر ملكي أو أمر سامي ، أو قرار من مجلس الوزراء ، القرارات المتعلقة باكتساب الجنسية السعودية أو اسقاطها وفقاً لنظام الجنسية السعودي[١٦٧] ..

الفرع الثالث : مدى توافق نظرية أعمال السيادة مع أحكام الشريعة الإسلامية في قضاء ديوان المظالم .

من خلال النظر على أحكام ديوان المظالم تبين أن الديوان قد صرح في أحد أحكامه بأن نظرية أعمال السيادة تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية ، حيث جاء في الحكم : "...وحيث لا يوجد في فقه الشريعة الإسلامية ما يمنع من إطلاق هذه التسمية

---

١٦٣) محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص١٢٠.

١٦٤) د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢٠-٢٢١.

١٦٥) حكم ديوان المظالم رقم ١٨/٣/١/د/أ /١٩/٣ لعام ١٤١٥هـ المؤيد بالتدقيق بالحكم رقم ٢٥/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ (حكم غير منشور).

١٦٦) حكم ديوان المظالم رقم ٢٤/ت ج/١ لعام ١٤١٧هـ المؤيد بالتدقيق بالحكم رقم ٧٣/ت/٣ لعام ١٤١٨هـ (حكم غير منشور).

١٦٧) حكم ديوان المظالم رقم ٩/د/ف/٣٥ لعام ١٤١٠هـ (حكم غير منشور) مشار إليه في مقال د. أيوب بن منصور الجربوع ، نظرية أعمال السيادة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٣٨.

(أعمال السيادة) على نوع معين من القرارات الإدارية في الاصطلاح.. لذا فإنه يتعين اعتبار ما اصطلح عليه من تسميته قرارات الدولة السياسية المرتبطة بعلاقاتها الخارجية بأعمال السيادة أمراً غير خارج عن مبادئ الشريعة الإسلامية وتعاليمها السامية طالما أنه اصطلاح في التسمية فقط لنوع من القرارات الإدارية مما لا تجد الدائرة مع ذلك ما يمنع من الأخذ بهذا الاصطلاح لتحديد ما يخرج عن ولاية ديوان المظالم من القضايا في هذا المضمار .. إن مصطلح أعمال السيادة يدل في لغة العصر على جملة من القرارات الإدارية الخاصة ، ولا فرق في فقه الشريعة الإسلامية أن يعهد ولي الأمر لجهة القضاء الإداري عند توليتها جميع القرارات الإدارية التي تخرج من ولايتها وبين أن يأتي بمصطلح يدل على جميع تلك القرارات ..."[١٦٨].

المبحث الثاني : رقابة القضاء على أعمال السيادة والتعويض عنها.

ذكرنا فيما سبق أن الرقابة القضائية تعد أفضل أنواع الرقابة لما تتصف به من حياد ونزاهة ، وفي هذا المبحث سنركز على رقابة القضاء على العمل السيادي حيث تختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة ، أو فيما بين الأفراد أنفسهم ، وتقوم ببسط رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية لفحص مدى مشروعيتها ، والحكم بإلغائها أو التعويض عنها ، أو كلا الأمرين معاً ، متى اقتضت الضرورة ذلك.

ولكن في الواقع فإن الأمر ليس بهذه السهولة والبساطة ، فكما ذكرنا هناك أعمالاً لا تزال بمنأى عن الرقابة القضائية ، حيث يمنع القضاء من نظر هذه الأعمال ، إما بنصوص تشريعية أو باجتهادات قضائية مستقرة ، فالقضاء لم يجار الفقه في موقفه الرافض للنظرية إذ أنه محكوم بالنصوص التي تحكم اختصاصه والتي أخرجت أعمال السيادة من ولايته[١٦٩] ، وسنوضح في هذا المبحث موقف

---

١٦٨) حكم ديوان المظالم رقم ١٨/٣/١/د/أ/١٩/٣ لعام ١٤١٥هـ المؤيد من التدقيق بالحكم رقم ٢٥/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ (حكم غير منشور).

١٦٩) د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.

القضاء المصري والسعودي ورقابته على هذه الأعمال والتعويض عنها وذلك على النحو التالي:

المطلب الاول : الرقابة القضائية على أعمال السيادة في القانون المصري .

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على أعمال السيادة في النظام السعودي .

المطلب الثالث : التعويض عن أعمال السيادة.

الخاتمة :

أن أعمال السيادة شكلت خلاف منذ القدم ، فوجهت إليها العديد من الانتقادات والمطالبات التي تطالب بإلغاء هذه النظرية التي تعد ثغرة في جبين المشروعية ، إلا أنها ورغم الانتقادات التي وجهت إليها ظلت قائمة إلى وقتنا الحاضر ، ولها ما يبررها في معظم قوانين الدول.

وبعد استعراض أقوال مؤيديها ومعارضيها وتطبيقاتها العملية يمكننا القول بأن هذه النظرية لا يمكن إلغاؤها لأهمية وجودها ولاختلاف سلطة الحكم عن الإدارة ، حيث أن إعطاء القاضي سلطة رقابة كل أعمال الحكم يحوله إلى حاكم فعلي وينهار مبدأ فصل السلطات ، وهذا ما يفسر لنا وجود تطبيقات للنظرية في كل الدول بصرف النظر عن طبيعة الحكم فيها.

كما أن النظرية لا تخالف الشريعة الاسلامية ولها ضرورات تبرر وجودها ولا يمكن الاستغناء عنها في أي حال من الأحوال ، لذا كان لزاماً تحديدها بضوابط تميزها عن غيرها من أعمال السلطة التنفيذية.

ومع ذلك لابد أن نشير إلى أن هناك حالات كثيرة استغلت فيها النظرية لإخراج بعض أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بشؤون الإدارة من سلطة القضاء ، وهذا شيء طبيعي إذ لم يخلو أي مبدأ قانوني من التجاوز أو الانحراف في استعماله ، ولكن الحل ليس في إلغاء النظرية .. بل لابد أن نقوم بتحديدها بمعيار معين يؤدي إلى التضييق من نطاقها مع بقاء وجودها كما ذكرنا لضرورتها العملية..

النتائج.

من خلال هذا البحث توصلنا الى عدة نتائج وهي :

١. أن أعمال السيادة تصدر من السلطة التنفيذية في الدولة وتكون محصنة من الإلغاء والتعويض وفحص المشروعية ، وقد نشأت في فرنسا عام ١٨١٤م ، ولها عدة مبررات تبرر بقاءها رغم الانتقادات الموجهة لها.

٢. إن لأعمال السيادة سند قانوني في أغلب القوانين ، ولها العديد من المعايير التي نادى بها الفقه وكان آخرها معيار القائمة القضائية حيث لكل دولة قائمة قضائية خاصة بها متغيرة ومتطورة مع مرور الزمن.

٣. إن تحديد وتصنيف أعمال السيادة أمر متروك للقضاء ، فهو الذي يضفي صفة العمل السيادي على العمل الذي يعرض عليه من عدمه .

٤. إن أعمال السيادة هي أخطر استثناء على مبدأ المشروعية ، ولابد من وجود نص خاص يحصنها من رقابة القضاء.

٥. أن أعمال السيادة هي دفع بعدم الاختصاص وليس بعدم القبول.

٦. أن الفقه والقضاء انقسم بين مؤيد ومعارض لها واستقرت بعض الأنظمة على التعويض عنها.

٧. أن الشريعة الاسلامية لا تعترف بأعمال السيادة كما هي مقررة في القوانين الوضعية حيث لا يوجد حصانة لأحد أمام أحكامها ، وإن كان البعض يرى مشروعيتها.

٨. تتبنى الشريعة الاسلامية مبدأ التعويض عن الضرر إلا أنها وضعت ضوابط للتعويض ويظهر ذلك في قضية خالد ابن الوليد وقضية أهل سمرقند .

٩. إن نظرية أعمال السيادة في مصر وفي جميع البلاد العربية ذات أصل تشريعي.

١٠. أن الحظر الوارد في نظام ديوان المظالم حظراً عاماً حيث حظر النظام على الديوان النظر في أعمال السيادة إلغاءً وتعويضاً وفحص للمشروعية .

١١.أن ديوان المظالم يقوم بفحص الدعاوى المعروضة عليه وتصنيف السيادي منها دون أن يفصل فيها .

١٢.أن ديوان المظالم توسع في مفهوم أعمال السيادة وهذا مخالف لما أخذت به بعض الدول التي هي آخذه بتضييق دائرة أعمال السيادة.

١٣.صنف القضاء السعودي الأوامر الملكية بأنها من أعمال السيادة ، وأخرج مؤخراً الفصل بغير الطريق التأديبي من دائرتها.

التوصيات.

ونستخلص من هذا البحث التوصيات التالية :

١. إن القول بإلغاء النظرية أمر غير واقعي لذا نوصي بالتضييق من نطاقها عن طريق القضاء وذلك بتقليل صفة العمل السيادي من الأعمال الحكومية ، والتقليص من حالات التستر وراء النظرية ، كما يجب تفعيل الرقابة السياسية في مواجهة الحكومة وأعمالها.

٢. نقترح تعديل المادة ١٤ من نظام ديوان المظالم بحيث يمنح ديوان المظالم ولاية النظر في المنازعات المتعلقة بطلبات ذوي الشأن بخصوص مطالبة السلطة التنفيذية بجبر الأضرار التي تصيبهم نتيجة أعمالها الإدارية والسيادية ، ومن الممكن صياغتها كالتالي : " لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم إلغاء ما يعد من أعمال السيادة ، ويجوز لها النظر في طلبات التعويض المتعلقة بها " ، فهذا النص يوازن بين المصلحة العامة التي تتمثل في بقاء العمل السيادي محصناً من الالغاء ، والمصلحة الخاصة والتي تتمثل في التعويض عن الضرر الذي قد تسببه أعمال السيادة.

٣. النظر بجدية في إقرار التعويض عن أعمال السيادة وذلك بموجب نص صريح ، حيث أن هذا الامر يتماشى مع مبادئ العدل والانصاف التي تتبناها الشريعة الإسلامية ، وهناك أنظمة في المملكة يتم بموجبها التعويض فمن باب أولى اذا كان الضرر ناتجاً عن فعل السلطة العامة بهدف حماية المجتمع أو لحسابه ، ونتج عنه ضرر خاص وجسيم.

٤. إصدار قواعد تحدد شروط التعويض وحدوده ، حيث يجب أن يكون الضرر فعلياً سواءً كان (مادي أو معنوي) وأن يمس شخصاً بعينه أو عدداً محدداً من الأفراد ولا تعويض إذا كان الضرر عاماً.

٥. نطالب ديوان المظالم بإعادة النظر بتكييف بعض الأعمال التي أطلق عليها وصف أعمال السيادة ، أو أن يضع ديوان المظالم معياراً لأعمال السيادة يمكن من خلاله تحديد العمل السيادي دون جهالة حيث أن ذلك سيؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود وهو الحد من نطاق أعمال السيادة .

٦. ندعو لمزيد من البحوث والدراسات حول هذه النظرية التي تعد ثغرة في جبين المشروعية حيث أنها قليلة المراجع ومن ثم نطالب بمزيد من البحوث في هذا الموضوع.

المراجع المستخدمة في البحث :

١. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص٥٢٧.
٢. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٥٢٧.
٣. د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، بحث غير منشور ، ص٤.
٤. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ط١ ،بدون سنة نشر ، ص٥١.
٥. د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص٤.
٦. د. محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الادارة (النشاط الإداري) ،ص ٦٥:٩١ ، مشار إليه في مؤلف د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة ،٢٠٠٦م ، ص٣٠٥.
٧. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥، ص٢٧٨.
٨. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٨.
٩. فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، رسالة ماجستير بجامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، ٢٠١١م ، ص٨١.
١٠. د. عبد الفتاح حسن ، قضاء الإلغاء ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٨٢ ، ص٥٦.
١١. د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، بدون دار نشر ، الرياض ، ط٢ ، ١٤٣٥هـ ، ص٣٠.
١٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩، ص١٣.
١٣. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة السابعة ، بدون سنة نشر ،ص٢٣ .
١٤. د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على الادارة ، الرقابة القضائية ، دراسة مقارنة ، ١٩٦٥م ، ص١٣٠، مشار اليه في مؤلف د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، دار حافظ ، ط١ ،٢٠١٣م ، ص٦٧.
١٥. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٢٨.
١٦. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق، ص٦٧.
١٧. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٢٨.
١٨. د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ،ص٢٢٤.
١٩. د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ،ص٢٠.

٢٠. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٦٧.
٢١. د. خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة ، ط١ ، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض ، ١٤٣٠هـ ، ص ٨٧.
٢٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ،الأزاريطة ، ٢٠٠٧، ص٨٦.
٢٣. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، ولاية القضاء الإداري ، بدون دار نشر ،٢٠٠١ ، ص٢٣١.
٢٤. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢١.
٢٥. د. فوزي بن محمد الغميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٢٤.
٢٦. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٦٨.
٢٧. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٦٨.
٢٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص١٤.
٢٩. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣٠.
٣٠. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣١.
٣١. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠م ، ص ٣٥.
٣٢. د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ط٣ ، ١٩٨٣م ، ص٣٢٥.
٣٣. د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٢٥.
٣٤. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.
٣٥. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٢.
٣٦. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.
٣٧. د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٣٥.
٣٨. د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٢٥.
٣٩. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٠.
٤٠. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٧٣.
٤١. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص٢٢٨.
٤٢. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧١.
٤٣. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٢.
٤٤. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، دار حافظ ، ٢٠١٢ ، ص٣٧٢.
٤٥. د. محمود محمد حافظ ، القضاء الاداري في القانون المصري المقارن ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٣م ، ص٧٧ .
٤٦. د. بكر القباني – د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣١.

٤٧. د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٤٤.
٤٨. د. بكر القباني–د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٦٢.
٤٩. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٨١.
٥٠. د. حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، الرياض ، ١٤٢٣هـ ، ص٨١.
٥١. د. بكر القباني –د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص٣٣.
٥٢. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص٨١.
٥٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٩٠–٩١.
٥٤. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٣٦.
٥٥. د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٢٩.
٥٦. د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مركز الطباعة والنشر بمعهد الادارة العامة ، الرياض ، ١٤٢٢هـ ، ص١٧.
٥٧. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٤٢.
٥٨. د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٥٨.
٥٩. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٠.
٦٠. د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٣.
٦١. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٦٩.
٦٢. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، بحث منشور في موقع الالكتروني محاماة . نت ، متاح على الموقع :
٦٣. .http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162
٦٤. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٠.
٦٥. ١) د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٥.
٦٦. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٧٣.
٦٧. د. فؤاد العطار ،القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص١٧٦.
٦٨. د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٦.
٦٩. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٥٢.
٧٠. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162،
٧١. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق، ص٧٥.
٧٢. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162،

٧٣. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162،

٧٤. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧١.

٧٥. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي ، الرقابة على أعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ٧٢.

٧٦. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق ، مرجع سابق http://ar-ar.facebook.com/note.php?note_id=170129563053162،

٧٧. ينص دستور ١٩٧١م في المادة ٢ منه على الآتي : " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى " .

٧٨. د. جابر سعيد أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٢٦٧ ، ويشير د. علي شفيق في كتابه الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية، ص٤٨ إلى أنه : (منذ تطبيق نظام ديوان المظالم الجديد عام ١٤٠٢هـ وبعد مرور سنة على تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، دخلت المملكة ضمن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ، فقد أصبح ديوان المظالم جهة قضائية مستقلة تمارس ولايتها في الرقابة القضائية على أعمال الادارة وتستقل تماما بتنظيماتها واختصاصاتها عن القضاء الإداري).

٧٩. الشرعية وسيادة القانون، مجلة آفاق، الصادرة عن أكاديمية المستقبل للتفكير الإبداعي ، متاح على الموقع : www.aafaq.org/fact4/6.htm

٨٠. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص٢٥٩.

٨١. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٩٦.

٨٢. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه مطبوعة بمطبعة القاهرة ، القاهرة ،١٩٥٥، ص٣٥.

٨٣. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، المرجع السابق ، ص٣٥.

٨٤. د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، دار النهضة العربية ، ط٢ ، ٢٠١٠م ، ص٤٧.

٨٥. د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، المرجع السابق ، ص٤٧.

٨٦. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٥.

٨٧. أبو الفضل جمال الدين محمد مكرم بن علي ابن منظور، لسان العرب ،تصحيح أمين محمد ومحمد الصادق، بدار إحياء التراث العربي ، مؤسسة التراث العربي ،لبنان ،ط٣ ،١٤١٩هـ ، ج٦،ص٤٢٣.

٨٨. أبو الفضل جمال الدين محمد مكرم بن علي ابن منظور، لسان العرب ، المرجع السابق ،ج ٤، ص٧٣٩.

89. "certains actes ,accomplish par des autorites administratives,quine sont susceptibles d aucun recours devant les tribunaux,tant administratifs que

judiciaires "11edition,Libraire general de droit et de jurispru dence,Paris,1990,p.54.

٩٠. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ،ص١٩ .
٩١. د. إسماعيل البدوي ، القضاء الإداري ،الجزء الأول ، بدون ناشر ، الطبعة الأولى ،١٩٩٢م ، ص٩٢.
٩٢. د. سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الادارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، بدون طبعة ،ص٢٧٢، مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٦.
٩٣. إدريس معطلا ،عرض الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ، ٢٠١٠/١/٢٣، مجلة القضاء والتوثيق http://mag-not.blogspot.com/2010_01_01_archive.html
٩٤. إدريس معطلا ،عرض الأعمال المستبعدة من الطعن بالإلغاء ،مرجع سابق،
٩٥. http://mag-not.blogspot.com/2010_01_01_archive.html
٩٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٩ قضائية عليا ، جلسة ١٩٩٤/١/١٦ ، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، الجزء الأول ، ص١٢٧.
٩٧. حكم المحكمة الإدارية رقم ٦٢ /د/ف/٤لعام١٤٢٥ هـ في القضية رقم ٣٠٣٩/١ق لعام ١٤٢٥هـ. مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٧.
٩٨. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٧.
٩٩. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٩.
١٠٠. فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، رسالة ماجستير بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، الرياض ،١٤١٢هـ ، ص٦٢.
١٠١. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨٠.
١٠٢. فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق ،ص٧٨.
١٠٣. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، مرجع سابق،ص٢١٦.
١٠٤. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ،مرجع سابق،ص٢١٦-٢٢٤.
١٠٥. د. الشافعي أبو راس ،القضاء الإداري ، دار عالم الكتب ، بدون طبعه ، بدون سنة نشر، ص٥٤-٥٥، مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٣٩.
١٠٦. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٣٨٣.
١٠٧. د. محمد رفعت عبد الوهاب القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٣٢.

١٠٨. فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ، ص٨٥.
١٠٩. د. حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، مرجع سابق ، ص٥١.
١١٠. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨١.
١١١. فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٤.
١١٢. د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ،الجزء الأول ، مبدأ المشروعية ، مجلس الدولة –قضاء الإلغاء ، بدون ناشر ، بدون طبعه،١٩٩٩م، ،ص٥٦.
١١٣. بحث منشور بعنوان نظرية أعمال السيادة وموقف المشرّع والقضاء الكويتي منها، من إصدار إدارة البحوث والدراسات بمجلس الأمة ، ١٩٩٨م ، متاح على الموقع: .http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=663#sthash.y0z3jWtk.dpbs
١١٤. فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٢.
١١٥. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٠.
١١٦. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٤٠٢.
١١٧. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، ولاية القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص١٨٥.
١١٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٤٠٣.
١١٩. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ،ص١٨٥.
١٢٠. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٥٨.
١٢١. فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ،ص٨٣.
١٢٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٢٩.
١٢٣. د. طعيمه الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٩٦.
١٢٤. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق ، ص٥٩.
١٢٥. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٢٧٩.
١٢٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٥١٥ لسنة ٢٩ق – ١٩٣/٥/٢٣: الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٨٥ /١٩٩٣– ج٣٥– قاعدة٣٠٣ – ص٩٠٣.
١٢٧. المحكمة الإدارية العليا – طعن ٨٦١ لسنة ٣٨ق –١٩٩٣/٥/٢ :المجموعة السابقة – قاعدة ٣٧٢– ص١٠٧٠.
١٢٨. د. أيوب بن منصور الجربوع ، نظرية أعمال السيادة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٩.

١٢٩. د. إبراهيم محمد الحديثي ، موقف ديوان المظالم من أعمال السيادة ، ورقة عمل مقدمة لحلقة النقاش المقامة بجامعة الملك سعود بالرياض بعنوان (الاتجاهات الحديثة لديوان المظالم في قضاء التعويض) ، ١٤٣١هـ ، ص٤.

١٣٠. د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص١١٨.

١٣١. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٢-٢٤٣.

١٣٢. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية ، بدون طبعة ، الإسكندرية ، دار الفكر ، بدون سنة نشر، ص١٥٣.

١٣٣. د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.

١٣٤. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٤٤.

١٣٥. د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.

١٣٦. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص٣٦.

١٣٧. د. محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الادارة (النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص٦٩ وما بعدها ، مشار إليه في مؤلف د. جابر سعيد حسن أبو زيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٧٤، وقد عرف د. فوزي بن محمد الغميز السلطة التقديرية للإدارة بأنها (حرية الادارة في العمل داخل نطاق مبدأ المشروعية) ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢١.

١٣٨. د. حسان هاشم أبو العلا ، الوجيز في القضاء الإداري السعودي ، المرجع السابق ، ص٤٣.

١٣٩. فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ،مرجع سابق ،ص٥٨.

١٤٠. د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٢٦٥.

١٤١. د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢١.

١٤٢. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص١٨٢.

١٤٣. د. سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، دار الفكر العربي ،١٩٧٦م ، ص١٦٠ .

١٤٤. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص٩٠.

١٤٥. سورة المائدة : آية ٤٨.

١٤٦. سورة الغاشية : آية ٢١.

١٤٧. صحيح مسلم ، كتاب الحدود ، باب الأحاديث في النهي عن الشفاعة في الحدود ، حديث رقم ١٦٨٨ ص ١٣١٥.

١٤٨. د. داود الباز ،القضاء الإداري ، الجزء الأول مبدأ الشرعية وتنظيم مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص١٤٠:١٣٦، مشار إليه في مؤلف د. عمر الخولي و د. صباح المصري ، مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية ، مرجع سابق ، ص٣٠٤.

١٤٩. د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٦.

١٥٠. د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٨.

١٥١. فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، رسالة ماجستير بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ، الرياض ،١٤١٢هـ ، ص٦٢.

١٥٢. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص٨٠.

١٥٣. د. محمد بن براك الفوزان ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الادارية دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي والقانون الوضعي ، مكتبة الاقتصاد والقانون ، الرياض ، ط٢ ، ٢٠١٤م ، ص٣٥٦.

١٥٤. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، مرجع سابق ، ص٣٥٦.

١٥٥. د. السيد المراكبي ، التحكيم في دول مجلس التعاون الخليجي ومدى تأثره بسيادة الدولة ، مرجع سابق ، ص٤٦.

١٥٦. د. عبدالرزاق علي الفحل ، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، لا يوجد دار نشر ،١٩٩٠م ، ص٢٢٥.

١٥٧. د. فؤاد عبد المنعم ، أصول نظام الحكم في الإسلام مع بيان التطبيق في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٣٢١.

١٥٨. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص١١٩.

١٥٩. جريدة أم القرى ، عدد ١٤٨٥ ، تاريخ ١٣٧٣/٢/٨هـ.

١٦٠. جريدة أم القرى ، ١٣٧٤/١٢/٢٣هـ .

١٦١. فهد محمد الجوعي ، أعمال السيادة في الفقه الإسلامي ، مرجع سابق ، ص٨٠.

١٦٢. بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ وبدأ العمل به اعتباراً من ١٤٠٣/٧/٢٩هـ .

١٦٣. د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص١١٨.

١٦٤. نظام ديوان المظالم الجديد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٠٣ المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩ هـ .

١٦٥. محمد مفرح العتيبي ، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص١٢٠.

١٦٦. د. فوزي بن محمد الغميز ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، المرجع السابق ، ص٢٢٠-٢٢١.

١٦٧. حكم ديوان المظالم رقم ١٨/١/٣/د/أ /١٩/٣ لعام ١٤١٥هـ المؤيد بالتدقيق بالحكم رقم ٢٥/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ (حكم غير منشور).

١٦٨. حكم ديوان المظالم رقم ٢٤/ت ج/١ لعام ١٤١٧هـ المؤيد بالتدقيق بالحكم رقم ٧٣/ت/٣ لعام ١٤١٨هـ (حكم غير منشور).

١٦٩. حكم ديوان المظالم رقم ٩/د/ف/٣٥ لعام ١٤١٠هـ (حكم غير منشور) مشار إليه في مقال د. أيوب بن منصور الجربوع ، نظرية أعمال السيادة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، مرجع سابق ، ص٣٨.

١٧٠. حكم ديوان المظالم رقم ١٨/١/٣/د/أ/١٩/٣ لعام ١٤١٥هـ المؤيد من التدقيق بالحكم رقم ٢٥/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ (حكم غير منشور).

١٧١. د. الدين الجيلاني بوزيد ، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص١٢.